



MANUEL FERNÁNDEZ
WEILDLER GUERRA
ADOLFO MEISEL (EDITORES)

Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia



Colección de Economía Regional
Banco de la República

Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia



**Colección de Economía Regional
Banco de la República**

Manuel Fernández
Weilder Guerra
Adolfo Meisel
(editores)

Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia



Colección de Economía Regional
Banco de la República

Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia – Manuel Fernandez, Weilder Guerra, Adolfo Meisel
Cartagena: Banco de la República, 2007.
xxx p. : il., mapas: 20 cm.– (Colección de economía regional Banco de la República)
Incluye bibliografía-

1.....

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis-Ángel Arango

Primera Edición

Banco de la República

Octubre de 2007

ISBN:

Diseño de portada

Camila Cesarino

Diagramación

Fredy Chaparro

Derechos reservados

Banco de la Republica

Preprensa

Impresión

CONTENIDO

9	Prólogo
11	1. ¿Cómo lograr que la Costa Caribe influya en la política nacional? <i>Alfonso López Michelsen</i>
14	2. Igualdad de oportunidades para todas las regiones <i>Adolfo Meisel Roca y Julio Romero P.</i>
44	3. Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia <i>Jaime Bonet</i>
82	4. Políticas para transformar el capital humano en el Caribe colombiano <i>Joaquín Viloria de la Hoz</i>
118	5. Cultura, instituciones y desarrollo en el Caribe colombiano Elementos para un debate abierto <i>Weildler Guerra, Jorge Luis Navarro, Nadia Albis Salas</i>
162	6. Dinámica demográfica y desarrollo regional en Colombia <i>Gerson Javier Pérez V.</i>
212	7. Agenda anticorrupción en Colombia reformas, logros y recomendaciones <i>Jose R. Gamarra V.</i>
244	8. Ciudades bien administradas <i>Manuel Fernández Ariza</i>

286	9. Pobreza rural y transferencia de tecnología en la Costa Caribe <i>Jose R. Gamarra Vergara</i>
320	10. Turismo y desarrollo en el Caribe colombiano <i>María M. Aguilera Díaz, Camila Bernal Mattos y Paola Quintero Puentes</i>
370	11. Ciudades portuarias del Caribe colombiano: Propuestas para competir en una economía globalizada <i>Joaquín Viloria de la Hoz</i>
408	12. Tesis aventureras para un Pousse-Café <i>Jaime Abello Banfi</i>

Prólogo

EN EL 2007, TRES CENTROS DE INVESTIGACIÓN DEL CARIBE COLOMBIANO cumplieron diez años de fundados: el Observatorio del Caribe Colombiano, Fundesarrollo y el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República. Por esa razón en el 2006 estas instituciones se asociaron para “celebrar haciendo” y diseñaron una estrategia para que a lo largo de un año se discutieran, por toda la Costa Caribe, los principales problemas económicos de la región. El resultado fueron los *Talleres del Caribe colombiano, políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia*.

Los *Talleres del Caribe* se realizaron en cada una de las ocho capitales departamentales de la región durante el primer semestre del 2007. Las conclusiones de esos talleres departamentales se discutieron en el mes de noviembre en un gran *Taller del Caribe* colombiano, de donde surgió una propuesta para lograr un desarrollo económico más equilibrado territorialmente y en el que se cierren las enormes disparidades entre las zonas prósperas y las rezagadas. Es decir, los *Talleres del Caribe* se organizaron con un ánimo propositivo y con el deseo de que Colombia sea un país de igualdad de oportunidades para todas las regiones.

Como un paso previo a los *Talleres*, se llevó a cabo, el 3 y 4 de agosto de 2006, un Coloquio Académico donde los investigadores de las tres instituciones organizadoras presentaron documentos relacionados con las desigualdades económicas regionales en Colombia y la manera de superarlas. Para enriquecer la discusión se invitaron reconocidos académicos, como Alejandro Gaviria, Carlos Eduardo Vélez, Ana María Ibáñez, Fabio Sánchez, Manuel Ramírez, Pilar Esguerra, Alfredo Sarmiento, Olga Lucía Acosta y Antanas Mockus.

Los documentos que allí se discutieron se publican en este libro. El lector encontrará que hay una gran cobertura temática. Una de los trabajos analiza el tema de la corrupción, que es esencial para entender tanto la calidad de las

políticas públicas como las limitaciones de la descentralización fiscal. Además, se incluyó un trabajo sobre la cultura e instituciones, aspecto que resulta crucial para poder diseñar políticas de desarrollo regional que sean efectivas y sostenibles en el tiempo. Otros temas son igualmente importantes: turismo, ciudades portuarias competitivas, ciudades bien administradas, descentralización, demografía, el compromiso nacional (o la falta del mismo) con undesarrollo equilibrado del territorio. Sin lugar a dudas, en la discusión el aspecto más recurrente fue la necesidad de aumentar la cantidad y calidad del capital humano costeño, pues en la actualidad constituye el principal obstáculo para acelerar su crecimiento económico y construir una sociedad más participativa y más justa.

En la evaluación que se hizo por parte de los organizadores del coloquio se estableció que uno de los temas que estuvo ausente de la discusión fue el del desarrollo rural. Por esa razón, se decidió realizar un trabajo sobre la transferencia de tecnología al sector agropecuario de la costa, que se incluye en este libro.

Durante los dos almuerzos de trabajo del Coloquio los participantes disfrutaron de las reflexiones del ex-presidente Alfonso López Michelsen y de Jaime Abello Banfi. El doctor López se refirió al tema que los organizadores le solicitaron que tratara, ¿Cómo lograr que la Costa Caribe influya en la política nacional? Sus reflexiones resultaron especialmente relevantes pasadas unas pocas semanas del Coloquio, cuando estalló una crisis en la región como resultado de los supuestos nexos entre paramilitares y políticos. Por su parte, el doctor Abello habló sobre el Caribe y la felicidad, con gran humor y profundidad. Ambos textos se incluyen en esta recopilación.

Los *Talleres del Caribe* se diseñaron con la convicción de que sólo la discusión serena, seria y con fundamento en la evidencia empírica puede llevar a unas políticas públicas de buena calidad. Para lograr que el país valore, establezca y mantenga políticas de desarrollo económico que reduzcan las desigualdades regionales, se requiere un gran consenso en torno a lo que hay que hacer. Esperamos que este libro sea un aporte para el amplio debate regional que es necesario llevar a cabo para lograr esos consensos.

*Manuel Fernández
Weidler Guerra
Adolfo Meisel*

Palabras del señor ex presidente de la República, Doctor Alfonso López Michelsen, en el primer coloquio sobre políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia.

*Evento organizado por el Observatorio del Caribe Colombiano, Fundesarrollo
y el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República,*

Cartagena, 3 y 4 de agosto de 2006.

¿Cómo lograr que la Costa Caribe influya en la política nacional?

Voy a expresar algunas opiniones que mantengo de vieja data sobre la costa, sobre lo que, desgraciadamente, me veo obligado a calificar como la decadencia de la costa.

Por una circunstancia enteramente fortuita me encontré con una carta de los años 1920 de un familiar bogotano, en la cual expresa que su ambición en la vida era venirse a vivir a la costa. Ésta era su esperanza después de un fracaso económico, como suele presentarse en la vida de los negocios. Le escribe a otra persona, diciéndole: “Necesito estar en la costa. Voy a conseguir la manera de establecerme en Barranquilla o en Cartagena, de construir mi fortuna, de construir mi felicidad, volver a tener un hogar como el que tenía antes de que se cumpliera este desastre”. Y da sus razones. Decía que el futuro de Colombia estaba en la costa y señalaba que se estaban haciendo ‘unas plantaciones en la Zona Bananera de Santa Marta y estaba seguro de que, con el tiempo, la Zona Bananera de Santa Marta, con las plantaciones de Centroamérica, iba a constituirse en el mayor proveedor de banano de los Estados Unidos. Pero, además, íbamos a recibir la indemnización americana por el despojo que nos causaron adueñándose de Panamá. El dinero iba a fluir en todo el norte de Colombia, como lo habíamos esperado durante tantos años. Nosdarían 25, 30, 40 millones de dólares que nunca habíamos visto y se iba a activar la economía de la región.

Como si esto fuera poco, con el descubrimiento de la aviación, sería en la ciudad de Barranquilla en donde un empresario podría aspirar a dominar una nación con tanto porvenir, con tanto futuro, pues, decididamente, seguiría siendo la cabeza de Colombia. Y así fue por unos pocos años. Se desarrolló la Zona Bananera y gente tan prominente como el general Benjamín Herrera,

que acababa de ser candidato presidencial frente al general Ospina, llegó y se estableció en la Zona Bananera, en un área de cultivo a la cual él mismo le puso el nombre de “La Bogotana” al lado de un grupo de ciudadanos de la capital que habían pintado su porvenir en venir a la costa.

Ha transcurrido el tiempo. Precisamente nos encontramos con que la gente quiere salirse de la costa, con que ya pasó la furia de los capitales extranjeros que venían a movilizar, a agilizar las industrias de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y, en general, el norte de la costa. Cuando los jóvenes, particularmente aquéllos que se destacan como científicos, como empresarios, como la gente que había hecho de la costa un centro comparable a Antioquia, ya no se vienen a la costa, aunque están dotados de tantas facultades, de tantos atributos, y se quedan en lugares en donde la competencia es más difícil que en la costa. ¿Qué clase de competencia? Competencia científica, competencia económica, competencia intelectual, competencia lúdica. Ni el médico que despliega sus grandes honores, ni el científico que habrá terminado de realizar sus descubrimientos, ni el empresario que quisiera arrancar con una gran industria, piensa, en primer término, en la costa. No porque la gente de la costa no se lo agradezca, sino porque la presencia del negocio de la droga hace que nadie pueda competir con la empresa ilícita, criminal, peligrosa, que está arrasando con el norte de Colombia.

¿Cómo ignorar los golpes que ha sufrido la ganadería a todo lo largo y ancho de nuestro litoral Atlántico? ¿Cómo ignorar el temor de hacer perforaciones de petróleo en el norte de Colombia? ¿Cómo ignorar el prestigio arrollador del contrabando que se mueve alrededor de nuestra costa norte? Este tema desconsuela, desconcierta la posibilidad de tener que enfrentarse a los malandrines que se han adueñado, poco a poco y en todos los campos, de la costa norte de Colombia.

¿Qué pensar, por ejemplo, de lo que está ocurriendo en la política? ¿Cómo no tener en cuenta que ya no hay políticos confiables? Ya nadie vota creyendo que va a obtener resultados constructivos, si no hay políticos de veras, desinteresados, comprometidos con el porvenir de su región, sino aventureritos que lo que quieren es llegar a ciertas posiciones para amasar una fortuna, para enriquecerse de la noche a la mañana e ir desplazando a quienes le dieron grandeza, tamaño, dimensión a la costa norte de Colombia. De ahí que me atrevo, tímidamente, a pensar que mientras no se extirpen del territorio de nuestra costa norte los malandrines, que comenzaron con un pequeño negocio de marihuana y acabaron importando, exportando, lavando dólares, es difícil

pensar en acabar por reconquistar la grandeza de esta zona de Colombia que fue zona de orgullo, de prestigio, de renombre.

Esta mañana vamos a hablar con gran autoridad de la descentralización, de la conveniencia de racionalizar los problemas a todo lo largo y ancho de nuestro territorio. ¿Cómo no estar de acuerdo con la idea de racionalizar, tratándose de una zona como la costa? Hay que racionalizar la lucha contra la droga, hay que constituirla en la prioridad, hay que apartar los malos y colocar otra vez en su puesto a los buenos. Pero no es todo. Desgraciadamente el problema no se reduce a un problema moral, sino que cubre también a nuestras organizaciones.

Hay que desarrollar hechos tan favorables como el crecimiento y la prosperidad que se registran en La Guajira y en el Cesar. Son dos departamentos que no están quebrados, que están aproximándose cada día a una gran prosperidad, merced a los precios del carbón, a los precios del gas, a las posibilidades del libre comercio con Venezuela. Hay muchos factores que giran a favor de la recuperación de la costa, pero lo que hace falta son las personas, los dirigentes, que se hagan cargo de esas grandes posibilidades

Pensemos nada más que al suscribirse el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, ese país será el más importante para Colombia, o sea, el centro de gravedad de su comercio, como lo es de hecho ya, seguido de Venezuela. ¿Cómo no pensar en la conveniencia, la oportunidad de concentrar las energías, los esfuerzos y aprovechar, en primer término, los ingresos cuantiosos que le sirven tanto a Colombia, como a La Guajira y al Cesar, para abastecer un mercado tan rico, tan próspero, tan necesitado de nosotros como el comercio de Venezuela?

Lo que nos hace falta es voluntad. Lo que yo siento es que hay que crear esa mística y fomentar esa voluntad, esa esperanza y volver a hacer de la costa lo que fue anteriormente y lo que puede ser, subiendo a cifras astronómicas, y a las cuales nos estamos aproximando con el precio del carbón más alto de lo que imaginábamos los propios promotores de ese carbón hace diez años, con las posibilidades inmensas de gas entre Venezuela y Colombia para surtir a los Estados Unidos y a Centroamérica y, quizás, para llegar, por el Pacífico, hasta Chile y Argentina, que se ven amenazados por las limitaciones del Estado venezolano. ¡Por Dios! cómo olvidamos que estamos al borde de una situación comparable a la que yo describía anteriormente, en los años 1920. Pongámosle voluntad, busquemos los hombres que dirijan y los guías que nos lleven hasta la cima y allí podremos celebrar todos juntos el renacimiento de nuestra costa norte.

Igualdad de oportunidades para todas las regiones*

ADOLFO MEISEL ROCA**

JULIO ROMERO P.***

1. Introducción

En Colombia hay grandes desigualdades en los niveles de desarrollo económico relativo de las regiones. Por ejemplo, el ingreso per cápita de Bogotá es 8,3 veces más alto que el del Chocó, el Departamento más pobre del país¹. Por otro lado, las diferencias interregionales en el nivel de desarrollo y de riqueza material han sido persistentes.

En Colombia no hay políticas económicas dirigidas a reducir las inequidades regionales. Se podría creer que el componente regional de la política económica colombiana está implícito. Sin embargo, los últimos planes de desarrollo han ignorado la problemática regional, que en buena medida se refiere al rezago económico de los departamentos de las costas Caribe y Pacífica, que conforman la periferia económica del país.

El objetivo de este documento es iniciar la discusión sobre cuáles deben ser las políticas que el país ponga en práctica para lograr igualdad de oportunidades para todas las regiones. Con este debate no se quiere plantear una

* Los autores agradecen los valiosos comentarios realizados por el grupo de investigadores del CEER: Jaime Bonet, María Aguilera, Joaquín Vilorio, Javier Pérez y José Gamarra; del mismo modo, agradecen los comentarios y observaciones de Ana María Ibáñez y de los asistentes al Primer Coloquio sobre Políticas para Reducir las Desigualdades Regionales, evento realizado por el Observatorio del Caribe, Fundesarrollo y el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, Cartagena, 3 y 4 de agosto de 2006.

** Gerente del Banco de la República, sucursal Cartagena.

***Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena.

¹ Bonet, Jaime; Meisel, Adolfo, (2006). "Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia, 1975-2000", *Documentos de trabajo sobre economía regional*, núm. 76, Cartagena, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República, p. 18.

falsa dicotomía, la de otorgar prioridad a las inequidades grupales o individuales, pues en realidad no se trata de un problema de elección. En general, si al Estado le interesa la igualdad en alguna de sus dimensiones, tratará a los individuos con la misma preocupación². Sin embargo, si existen inequidades que por su condición, aunque interpersonales, trascienden y se identifican como desigualdades de grupo; en este caso, por razones de ética, eficiencia y legitimidad del Estado y sus instituciones, se deben resolver las inequidades en un principio de identidad grupal, el de región en este caso, con el ánimo de igualar las oportunidades entre los diferentes grupos.

El artículo está dividido en seis secciones. La segunda, aporta evidencia sobre las disparidades económicas regionales en Colombia. En la tercera sección, se discute la necesidad de políticas regionales explícitas desde dos perspectivas, la primera versa sobre lo conceptual y los fundamentos que, en términos de economía política, justifican toda política orientada a reducir las desigualdades entre regiones; en la segunda se plantea un modelo en el que se dilucidan algunas implicaciones de una política regional sobre el bienestar. La cuarta sección, advierte sobre el vacío que ha tenido lo regional en las política económica y algunas consecuencias asociadas. En la quinta sección, se proponen cuatro *elementos* para lograr que la periferia económica converja a los niveles de prosperidad material del resto de Colombia. No se entra en la discusión pormenorizada de cada uno de los puntos señalados, pues ella se amplía en otros documentos publicados por el CEER, a los cuales se hace referencia. Finalmente, la sexta sección concluye.

2. ¿Se reducen o se ignoran las disparidades económicas en Colombia?

Es posible que un país no tenga políticas para reducir las disparidades económicas regionales por alguna de las siguientes razones³: a) No existen diferencias regionales, en este caso no hará falta. b) Hay diferencias, pero existen los mecanismos que permiten que éstas se reduzcan en el tiempo y de forma más o menos automática se da la convergencia, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos donde la migración de la mano de obra es el gran reductor

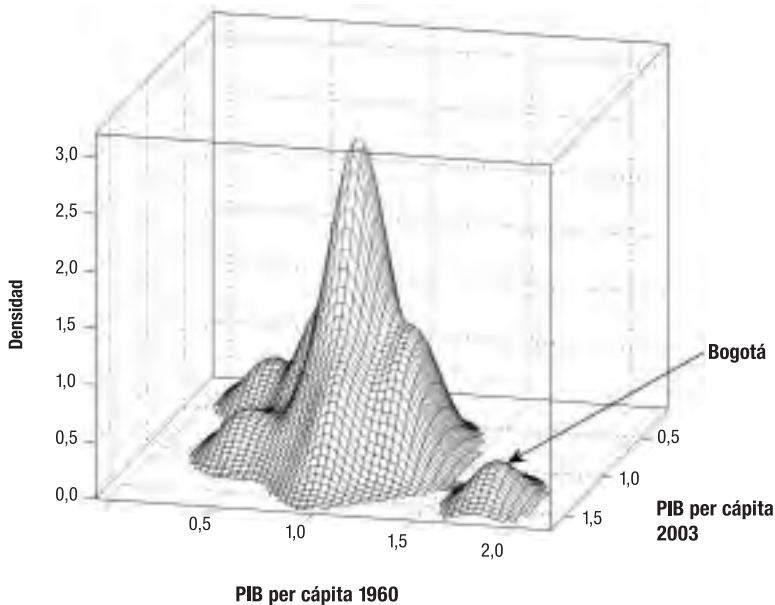
² Dworkin, Ronald, (2000). *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Harvard University Press.

³ Véase, Azzoni, Carlos, (2003). “Sobre a necessidade da política regional”, *Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo*, No. 08-2003, São Paulo, Universidade de São Paulo.

de los desequilibrios regionales. c) Las políticas regionales están implícitas en otras políticas que nivelan el terreno de juego entre las regiones.

Las diferencias regionales observadas en el PIB per cápita de los departamentos de Colombia han sido persistentes. La jerarquía que se observaba en 1960 ha permanecido más o menos inalterada. En esta última sobresale la situación de Bogotá, como un elemento fuera de la distribución y con un PIB per cápita significativamente superior a los demás entes territoriales. (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Kernel de transición en el PIB per cápita departamental, 1960-2003

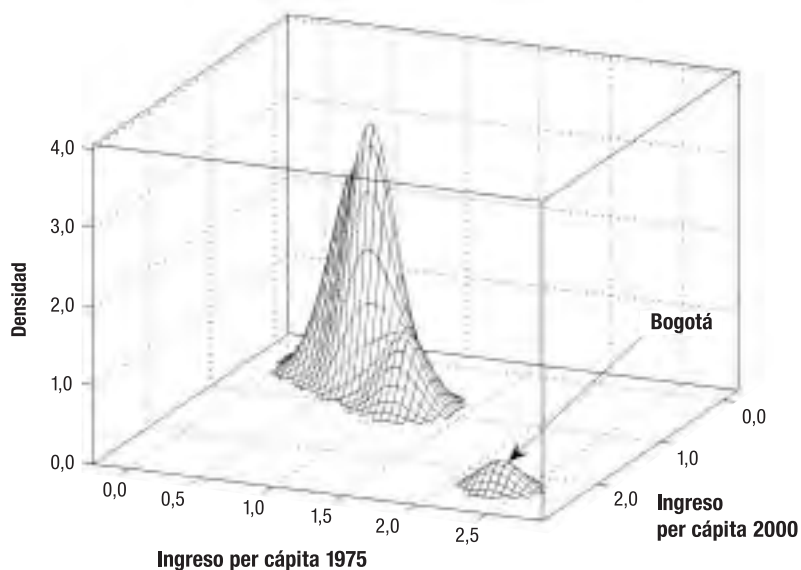


Fuente: INANDES-DNP, (1977). *Cuentas regionales de Colombia 1960-1975*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Dane, *Cuentas regionales y cálculos de los autores*

Otra aproximación, que refleja mejor la situación de los departamentos, es la de utilizar los ingresos departamentales estimados por el CEGA en lugar del PIB departamental. Sin embargo, aunque cambian los niveles, los resultados se mantienen y el período 1975-2000, muestra la misma jerarquía: Bogotá y el resto del país.

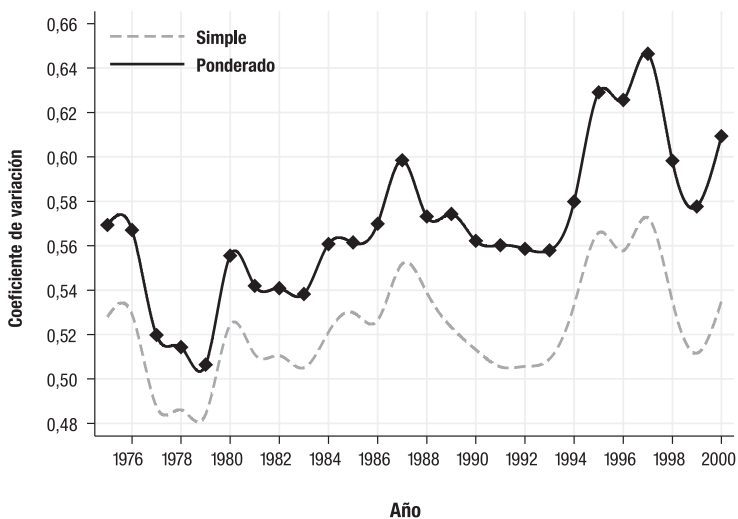
En Colombia no hay una tendencia clara para que las brechas regionales se reduzcan automáticamente. Por el contrario, como lo muestra el coeficiente

Gráfico 2. Kernel de transición en el ingreso per cápita departamental 1975-2000



Fuente: CEGA, (2006). *Ingreso, consumo y ahorro en los departamentos de Colombia, SSCD*, vol. 2, Bogotá, CEGA y cálculos de los autores

Gráfico 3. Coeficiente de variación simple y ajustado por población para el ingreso per cápita departamental 1975-2000



Fuente: CEGA, (2006). *Op. cit.* y cálculos de los autores

de variación, las diferencias de corte transversal se acentuaron en la década de 1990. Como se muestra en el Gráfico 3, la desigualdad aumenta una vez tenemos en cuenta las diferencias en el tamaño de los departamentos, usando su población. Este resultado era de esperarse dado el tamaño e ingreso relativo de Bogotá.

El carácter desigual en los niveles de desarrollo de las regiones colombianas, y la permanencia que han tenido en el tiempo, sugiere que no hay evidencia que apunte a que estas se van a reducir por sí solas. Por esta razón, resulta necesaria una reflexión sobre cuál ha sido el compromiso de Colombia por un desarrollo balanceado de sus regiones.

3. ¿Por qué razón debe existir una política económica regional?

La presencia de marcadas desigualdades regionales es algo que se observa en muchos países, en especial en los menos desarrollados, aunque por razones históricas también se encuentran en algunas de las economías más avanzadas del mundo, como Alemania e Italia. Sin embargo, hay países en desarrollo, como Tailandia y la India, que tienen desigualdades regionales bastante bajas⁴.

Desde la década de 1950, las disparidades económicas regionales se han reducido en casi todos los países industrializados. Las excepciones son Australia, cuyos niveles de desigualdad inicial eran muy bajos, y Alemania, en donde se aumentaron las diferencias en forma abrupta con la unificación en 1989⁵. En el caso de los países en desarrollo no hay un patrón predominante, pero las disparidades tienden a ser grandes y persistentes.

El Banco Mundial sostiene que: “La evidencia sugiere que las disparidades entre las regiones de un país se mantendrán por un buen tiempo. Depender solo de las fuerzas de mercado para eliminar esa desigualdad no es suficiente. Sin embargo, la experiencia en este respecto en los países desarrollados muestra que no hay un camino fácil para acabar con ellas”⁶.

Pero la pregunta más de fondo no es si se requiere o no la intervención económica del gobierno para eliminar las desigualdades regionales, sino por qué razón es necesario hacerlo. Hay tres tipos de argumentos que se esgrimen en la literatura y que a continuación vamos a sintetizar:

⁴ World Bank (1998). *World Bank Prem Notes*, núm. 6, (jul.).

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

3.1. Razones éticas

Si se quiere tener una sociedad justa, en el sentido *rawlsiano*, donde el Estado garantiza un mínimo social, la dimensión regional es importante pues con frecuencia hay una estrecha relación entre la desigualdad de los individuos y las disparidades regionales⁷.

A menudo se plantea el dilema de si se busca la igualdad entre los individuos o los grupos (regiones), como si hubiera que escoger uno o el otro. Al respecto, Joan W. Scott señala que las políticas que están dirigidas a escoger una u otra opción están mal enfocadas, pues se trata de una tensión que no puede ser resuelta sino que es necesario convivir con ella⁸.

Las identidades de grupo son un aspecto inevitable en las sociedades y afectan su vida política y social. Cuando los miembros de uno de los grupos se encuentran en una posición de manifiesta desventaja, se requiere que sean atendidos como miembros de ese grupo para poder tratarlos en igualdad de condiciones con otros individuos. Esa ha sido, por ejemplo, la filosofía de la acción afirmativa en países como Estados Unidos con el tema de la raza. Algo similar sucede con las identidades regionales, donde lo que se busca es igualdad de oportunidades para los individuos independientemente de su origen regional. Pero la paradoja es que para ello se requiere tener en cuenta su origen regional: es decir, una acción afirmativa en esta dimensión.

3.2. Razones de legitimidad del Estado

Si en una nación existe un grupo social que tiene una fuerte identidad y que por alguna razón se siente maltratado en la repartición de las oportunidades económicas, entonces tenderá a percibir como ilegítimo el orden establecido. Por lo tanto, si es muy influyente su accionar político, consigue desestabilizar el funcionamiento de la sociedad y la economía. Esa percepción de la injusticia conduce a la ineficiencia económica en períodos sucesivos por la vía de los efectos políticos⁹. Para subsanar esta situación se requiere nivelar las oportunidades entre los grupos.

⁷ Shorrocks y Wan encontraron que en un grupo de países el componente de desigualdad atribuible a las diferencias regionales estaba entre 12 y 51%. Véase, Perry, Guillermo E.; Arias, Omar S.; López, J. Humberto; Maloney, William F.; Servén, Luis, (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, DC, World Bank, p. 129.

⁸ Scott, Joan W., (1999). "The Conundrum of Equality", *Institute for Advanced Studies*, Paper No. 2, (mar.), Princeton, Princeton University.

⁹ Hunter Wade, Robert, (2005). "Does Inequality Matter?", *Challenge*, vol. 48, núm. 5, (sep- oct.), p. 33.

3.3. Razones de eficiencia económica

Si existen recursos subutilizados en una región, por ejemplo, tierras, infraestructura o mano de obra, la economía del país estará peor. Una de las formas como se da esa subutilización de recursos en las regiones rezagadas es a través de la existencia de menores tasas de participación en el mercado laboral, por el fenómeno de la mayor presencia de trabajadores desencantados¹⁰.

Otra razón, es que en un país con enormes desigualdades económicas entre sus regiones, debido entre otras razones a políticas que discriminan en contra del desarrollo de la periferia (como ocurrió con las políticas proteccionistas de la industrialización por sustitución de importaciones), la gente emigra a las regiones más prósperas. Ello crea aglomeración excesiva en algunos territorios, dando forma a las grandes ciudades capitales del Tercer Mundo y a su consecuente ineficiencia económica por los altos costos que genera la congestión en los mercados, por ejemplo, el de transporte.

Consideramos que las tres razones anteriores por las cuales se debe hacer una política para reducir las disparidades regionales al interior de un país son válidas para Colombia. Si esas políticas hasta ahora no se han establecido de una manera activa, con objetivos claros y recursos adecuados, es por la escasa influencia en la política económica nacional de los departamentos de la periferia del país.

3.4. ¿Por qué razón debe existir una política económica regional en Colombia?

Una política regional como un juego de decisión

Desde un enfoque microeconómico del problema regional en Colombia, la persistencia de las disparidades puede ser explicada a partir de dos elementos. El primero es la competencia, concretamente, el mérito y la recompensa al esfuerzo por conseguir un resultado, o el beneficio por hacer una elección correcta en el momento indicado. El segundo elemento, se refiere a las oportunidades que se tienen para alcanzar dicho resultado, que naturalmente dependerán tanto de las circunstancias como de las condiciones iniciales.

A pesar de que la competencia resuelve parte del problema, un país que enfrenta tensiones regionales limita su desempeño económico. Así mismo, si

¹⁰ Hewings, Geoffrey, (sin fecha). "Overview of Regional Development Issues", *REAL*, University of Illinois at Urbana-Champaign.

sus regiones no juegan un papel activo en su desarrollo se confina a un pobre desempeño, pues no sabe aprovechar las potencialidades que le ofrecen sus regiones. Esto quiere decir que, aunque cierto nivel de competencia entre las regiones es deseable, las soluciones de equilibrio competitivo, en ocasiones, no coinciden con los objetivos que se persiguen en términos de bienestar. Por eso son necesarias instituciones que nivelen el terreno de juego entre las regiones.

Siguiendo una notación estándar en teoría de juegos¹¹, suponga un país conformado por n regiones $R = (r_1, r_2, \dots, r_n)$, cada región $j = 1, \dots, n$, tiene un conjunto finito de m_j políticas $\Pi_j = (\pi_{j,1}, \pi_{j,2}, \dots, \pi_{j,m_j})$ y racionalmente elige cómo usarlas, es decir, que conforma un conjunto de estrategias $s_j = s_j(\pi_{j,1}, \pi_{j,2}, \dots, \pi_{j,m_j})$ que responde a sus prioridades.

Adicionalmente, existe una función de pagos $P = (p_1(S), p_1(S), \dots, p_n(S))$. El elemento $p_j(S)$ es el beneficio económico alcanzado por la región j , el resultado está asociado al conjunto de estrategias de todas las regiones, $S = (s_1, s_2, \dots, s_n)$.

Inicialmente, cada región actúa sin colaborar o comunicarse con las demás y elige la política o combinación de estas s_j^* , como la mejor respuesta a las posibles estrategias de las demás. Por ejemplo, la región j le asigna un valor $c_{j,\alpha} = 0$, a la política α , a menos que le sea útil considerarla:

$$(1) \quad \sum_{\beta}^{m_j} c_{j,\beta} = 1 ; s_j = \sum_{\beta}^{m_j} c_{j,\beta} \cdot \pi_{j,\beta}$$

De este modo recibe un pago máximo igual a:

$$(2) \quad p_j(S) = \max_{\forall \hat{s}_j, S} [p_j(S; \hat{s}_j)]$$

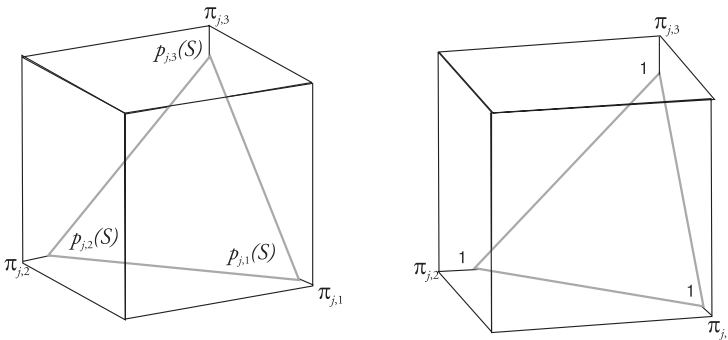
El pago está asociado al conjunto de estrategias de todas las regiones y en particular a la estrategia \hat{s}_j , que es la transformación que hace la región j , sobre su estrategia \hat{s}_j , de modo que \hat{s}_j sea la mejor respuesta que tiene la región $j = 1, \dots, n$, a las estrategias de las demás \hat{s}_j se define:

¹¹ Nash, John, (1951). "Non-Cooperative Games", *The Annals of Mathematics*, 2nd ser., vol. 54, núm. 2, (sep.), pp. 286-295.

$$(3) \quad \hat{s}_j = \frac{s_j + \sum_{\beta} \varphi_{i,\beta}(S) \cdot \pi_{j,\beta}}{1 + \sum \varphi_{i,\beta}(S)}, \quad \varphi_{i,\beta}(S) = \max(0, p_{j,\beta}(S) - p_j(S))$$

La ecuación (3), tomada de Nash (1951), es la modificación que este autor hace del teorema de punto fijo propuesto por Kakutani. Esta garantiza que la estrategia que plantea la región j sea la mejor respuesta a las estrategias de los demás, donde $p_{j,\beta}(S)$, es el pago que recibe la región j , si elige la política β , dado el conjunto de estrategias y $p_j(S)$ es el pago que recibe, si combina sus estrategias.

Ilustración 1. Beneficio económico y *simplex* de política

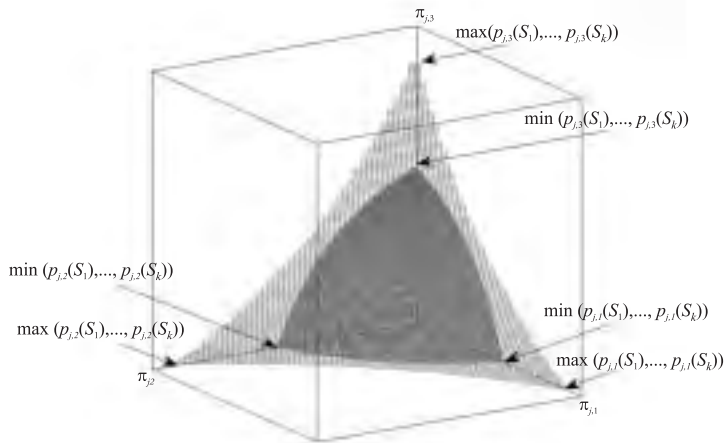


En el caso particular que se consideraran tres políticas, la ecuación (3) puede ser representada gráficamente por la Ilustración 1. El panel de la izquierda muestra el beneficio económico de esta región, y el panel derecho, muestra la sustitución de la estrategia por la \hat{s}_j , de tal modo que sus beneficios sean máximos.

Los puntos $p_{j,1}(S)$, $p_{j,2}(S)$ y $p_{j,3}(S)$, indican el pago que recibe la región j si ésta se decide por la política $\pi_{j,1}$, $\pi_{j,2}$, $\pi_{j,3}$ y cada uno de ellos depende del conjunto de estrategias $S = (s_1, s_2, \dots, s_n)$.

Al considerar todas las posibles combinaciones que pueden hacer las demás regiones en sus estrategias, el conjunto de soluciones factibles para la región j , se transforma en:

Ilustración 2. Beneficio económico en estrategias mixtas



Como lo muestra la Ilustración 2, para cualquier punto interior en el conjunto de resultados factibles de la región j , existe un valor extremo que es preferido. De modo que para cualquier región, una solución concreta a un problema definido, es decir una estrategia pura, le trae mayores beneficios que cualquier combinación de políticas.

3.4.1. Solución no centralizada

Esta solución se basa en el primer teorema fundamental del bienestar. Las regiones son competitivas y el escenario que resulte de la mejor respuesta a las mejores estrategias de las demás, caracteriza un óptimo de Pareto, donde ninguna región mejora su bienestar sin desmejorar el de las demás. Ésta será una situación de equilibrio estable, pues todas las trayectorias convergen a este punto.

El problema se presenta en dos situaciones. Primero, cuando el comportamiento racional de las regiones que actúan sin comunicación ni ayuda, no converge a una situación de equilibrio en estrategias mixtas o puras. Como lo muestra la Ilustración 2, cualquier solución al interior del conjunto de resultados factibles indica un menor beneficio económico para la región y una menor eficiencia para el conjunto de regiones. En este caso, competir no lleva al resultado más eficiente. Segundo, el problema también se presenta cuando ese Pareto no coincide con el máximo de bienestar, en este caso, aunque la economía sea eficiente en el sentido de Pareto, no lo es desde la perspectiva del bienestar, en donde existirá un espacio para mejorar.

3.4.2. Solución de política regional

Si el equilibrio de Nash no coincide con el óptimo social, es un óptimo de Pareto, aunque no represente un máximo de bienestar. En este caso, la solución no centralizada es de segundo mejor, aunque se debe evaluar la situación.

Se debe responder a la pregunta, ¿cuántas regiones prefieren el resultado de Nash al óptimo social? Si se trata de una minoría, el resultado final se sostiene por la voluntad de la minoría en ejercicio de su posición dominante.

En este punto se debe pensar en mecanismos de compensación, juegos de votación o arreglos de incentivos, que hagan creíble la solución que maximiza el bienestar del conjunto de regiones.

Una solución de política regional puede estar basada en un arreglo de incentivos. Por ejemplo, garantizar mínimos o máximos sociales, premiar o castigar las estrategias que se desvíen de la socialmente deseada.

Garantizar un mínimo social, $p_j(S) = \max(p_j(S), p_{min})$, no siempre es el incentivo adecuado. Las regiones son indiferentes entre cualquier resultado menor o igual al mínimo social. Esto quiere decir que para alcanzar un nivel de bienestar menor o igual al mínimo social una región no debe realizar ningún tipo de esfuerzo. Como resultado, se tienen más equilibrios con menores pagos.

Otro incentivo es permitir un máximo regional, $p_j(S) = \min(p_j(S), p_{jw}(S))$, donde ninguna región podrá recibir un pago superior al socialmente deseado. De manera automática, el óptimo social se convierte en un equilibrio de Nash, aunque esto no garantiza que el equilibrio sea único.

Los juegos de votación son un arreglo que evita la imposición de una minoría que se beneficia, en el equilibrio de Nash, en perjuicio de los demás. Esta minoría podría ser disuadida en una votación. Sin embargo, siempre van a tener incentivos para demandar el *status quo* y reversar la situación de equilibrio.

Cuando se premia una región porque sus estrategias coinciden con las que son socialmente deseadas y se castiga cuando se desvía de este propósito, ocurre una redistribución en el espacio de las oportunidades de modo que las regiones se dirigen a un máximo de bienestar. Esta solución es única y, además, es eficiente en el sentido de Pareto.

De forma simplificada una política regional puede ser entendida como aquella situación que por imposición o acuerdo entre sus diferentes actores, permite maximizar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

En síntesis, en este modelo de sociedad se identifican claramente n regiones. Cada una cuenta con m estrategias. Las regiones son maximizadoras de beneficios, razón por la que obran desinteresadamente con respecto a las

demás. Este comportamiento generalizado puede o no llegar a situaciones de equilibrio, el resultado puede indicar un equilibrio de Nash, múltiples equilibrios o ningún equilibrio en estrategias puras, para lo cual se indagaría por el equilibrio en estrategias mixtas. Los anteriores no son necesariamente el mejor resultado social.

Si el conjunto de estrategias que caracteriza un óptimo social no se basa en un compromiso creíble de las partes, se descarta la posibilidad de que sea un equilibrio. Sin embargo, aquellas regiones que mejoran su bienestar en el óptimo social tienen el incentivo económico para demandar una *restricción de igualdad*¹². Lo anterior implica que estas regiones:

- a) Apelen a su capacidad de liderazgo y planteen una estrategia colectiva según el artículo 306 de la constitución nacional (Título XI. De la organización territorial. Capítulo 2., Del régimen departamental).
- b) Individualmente las regiones y el Estado, imparcial hasta el momento, son conscientes de que en ausencia de igualdad se compromete la legitimidad de este último. Las regiones en ejercicio de la democracia pueden consultar a la población la necesidad de una política regional y si representan la mayoría se pueden imponer sobre las demás regiones en una votación.

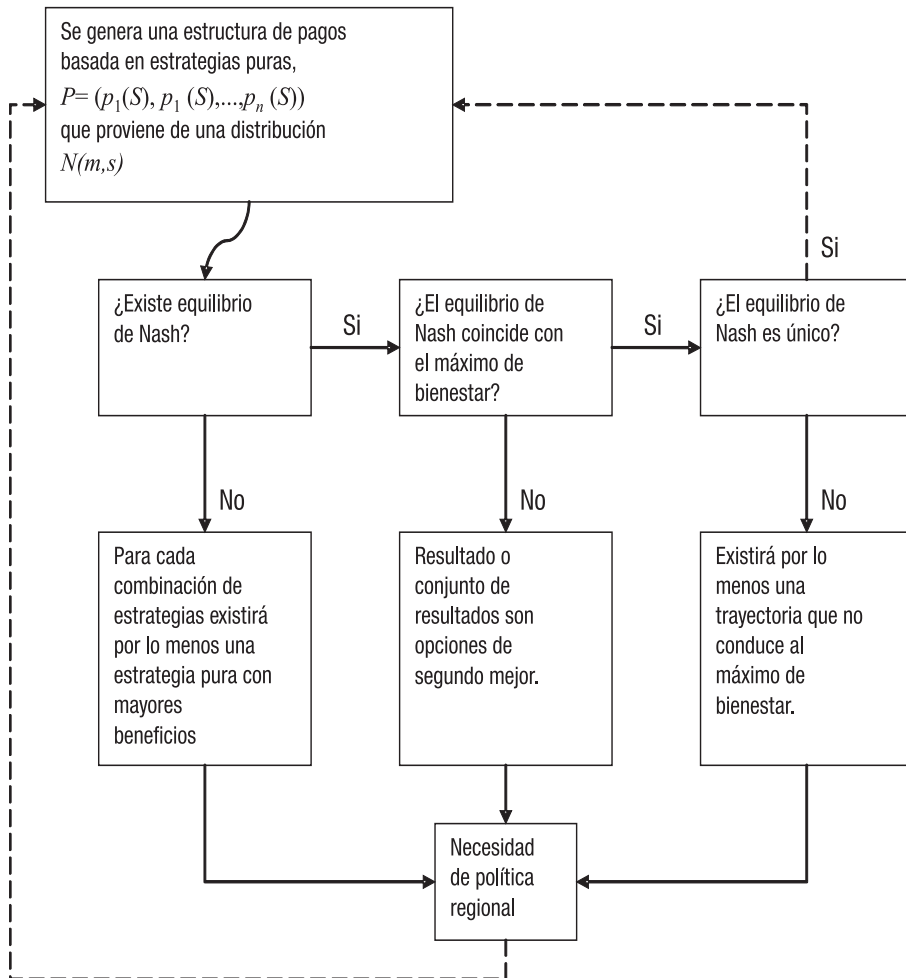
Para evaluar los beneficios potenciales de un acuerdo regional se propone el siguiente experimento:

- a) Para cada combinación de estrategias se genera una estructura de pagos, que proviene de una misma distribución, $N(m,s)$. Las regiones juegan en igualdad de condiciones y el Estado actúa con imparcialidad. (Ver la Ilustración 3).
- b) Cada región obra con autonomía y elige cuál es la estrategia que maximiza su bienestar individual como la mejor respuesta a las posibles estrategias de las demás regiones.
- c) Si existe, el conjunto de equilibrios que resulte del anterior comportamiento es comparado con la estrategia que caracteriza al óptimo social.

¹² Una restricción de igualdad está implícita en la función de bienestar. Por ejemplo, si esta última fuera el promedio simple, e incluso el geométrico, de las utilidades individuales, se maximiza el bienestar de la sociedad en el caso que todos tengan igual utilidad.

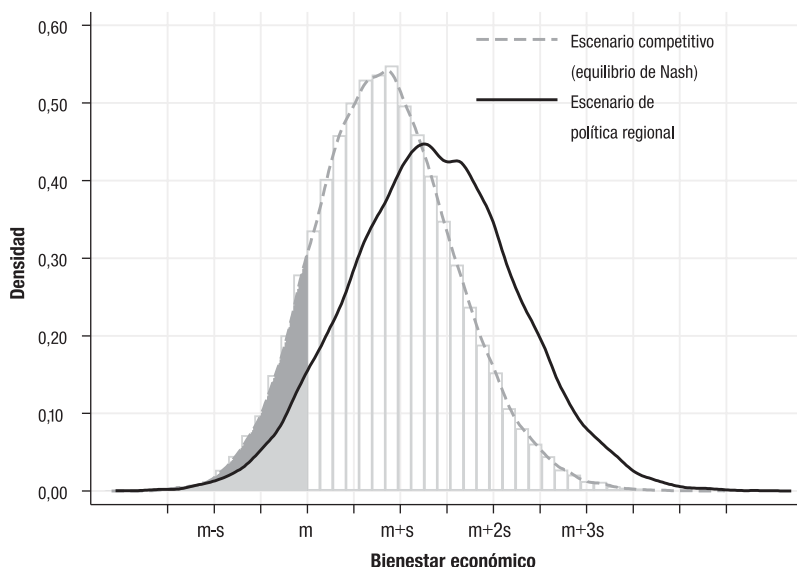
- d) Si el óptimo social no es un equilibrio de Nash en estrategias puras, existe la necesidad de una política regional que, por imposición de la mayoría o por arreglo de incentivos, permita alcanzar un óptimo social.
- e) Se repiten los pasos anteriores R veces, con el fin de indagar las distribuciones de los dos posibles estados finales del juego, *el escenario competitivo y el escenario de política regional*.

Ilustración 3. Diagrama de flujo sobre la necesidad de una política regional



Como lo muestra la Ilustración 4, si una región obra con autonomía y estratégicamente (mejor respuesta a las estrategias de los demás), conseguirá un beneficio mayor que si ésta simplemente recibiera su valor esperado, es decir m .

Ilustración 4. Distribución de resultados, escenario competitivo contra escenario de política regional¹³



Sin embargo, el escenario de política regional, que se caracteriza por estrategias colectivas, promete resultados aún mayores. Por otro lado, la probabilidad de recibir menos que el valor esperado es suficientemente menor que en el caso competitivo.

El segundo objetivo del experimento es indagar la viabilidad política de un acuerdo regional. Esta última, por la imposición de la mayoría que mejora en el escenario de política regional sobre las demás.

La Ilustración 5 muestra que dadas las condiciones del experimento, es más probable que se acepte un acuerdo o política regional si ésta se consulta con la población en un régimen democrático.

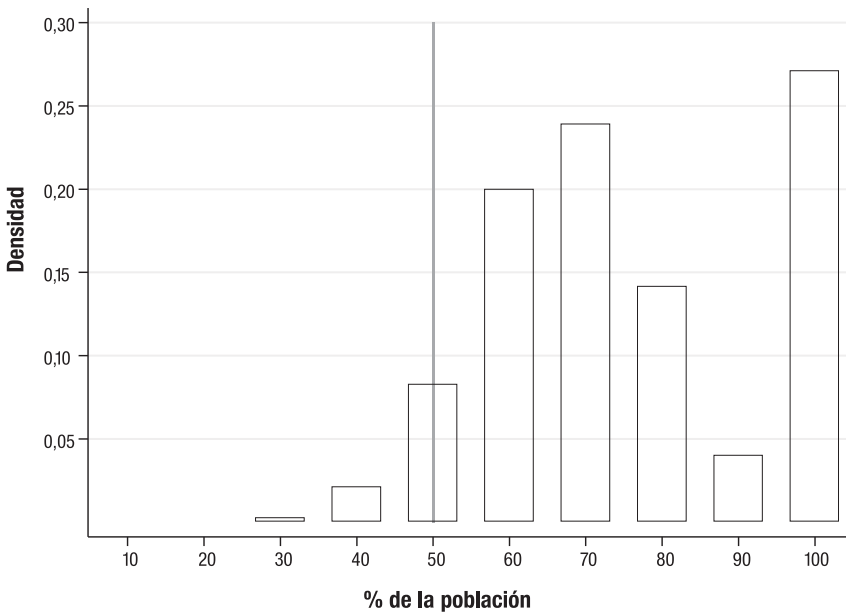
¹³ Los valores m y s , corresponden a la media y a la varianza de la distribución inicial de los pagos. Los resultados presentados corresponden a 10 regiones, cada una con tres estrategias. El experimento se replicó 5.000 veces.

4. La ausencia de políticas regionales en Colombia

Al repasar los últimos planes nacionales de desarrollo económico de Colombia es evidente que no hay un compromiso con la reducción de las disparidades económicas interregionales. Si bien la evidencia empírica muestra que desde comienzos de la década de 1960 las desigualdades económicas entre los departamentos colombianos se han aumentado, por ejemplo, el coeficiente de variación del ingreso departamental per cápita se ha incrementado, el país no ha tenido políticas dirigidas a revertir esa tendencia. Todo lo contrario, las políticas de comercio exterior que desde la década de 1950 se usaron para fomentar la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), contribuyeron a ampliar las diferencias interregionales.

Debido a que las políticas de fomento de ISI subsidiaban a la industria nacional a través de los aranceles, los créditos baratos (incluso con tasas de interés reales negativas) y cuotas preferenciales de importación, y la mayoría de las industrias estaban ubicadas en Bogotá, Medellín y Cali, esas políticas

Ilustración 5. Distribución del porcentaje de la población que aceptaría un acuerdo regional



representaban un desincentivo al crecimiento económico de las regiones agropecuarias, sobre todo las más atrasadas¹⁴.

En un artículo de Raúl Livas Elizondo y Paul Krugman¹⁵ se argumenta que las políticas de comercio exterior (protección de la industria local) son las que explican que en la actualidad las ciudades más grandes del mundo se localicen en el Tercer Mundo (“Romas sin imperio” las llamó el historiador Paul Bairoch). El sesgo antirrural de las políticas de promoción de la industria vía el proteccionismo que comentan, Livas y Krugman, ayudó a magnificar las desigualdades regionales en la mayoría de los países que siguieron las políticas de ISI y Colombia no fue la excepción.

A comienzos de la década de 1990 se generaron expectativas sobre el impacto favorable que las desigualdades económicas regionales tendrían en las importantes reformas económicas de la época (apertura económica, descentralización fiscal y la regionalización del país que permiten los artículos 306 y 307 de la Constitución de 1991). Por razones que no es el caso analizar aquí, la reducción en las desigualdades regionales, que se esperaba produjeran las reformas, no ocurrió e incluso esas desigualdades se acentuaron en la década de 1990¹⁶.

A pesar de lo anterior, no existe un compromiso de la política económica del país en hacer algo para mejorar las desigualdades en el ingreso per cápita de las diferentes regiones. En el plan de desarrollo para el período 2002-2006, *Hacia un Estado comunitario*¹⁷, está ausente la problemática de las desigualdades entre las regiones colombianas y, en particular, de sus regiones rezagadas, como las costas Pacífica y Caribe. A menudo el argumento que se da para estas exclusiones es la falta de espacio. Sin embargo, en ese mismo plan se le dedicó una página entera a la población gitana (que se calcula en 4.832 personas en el *Censo general 2005*). En contraste, a la región Caribe, donde vive uno de cada cinco colombianos, sólo se le asignaron dos líneas.

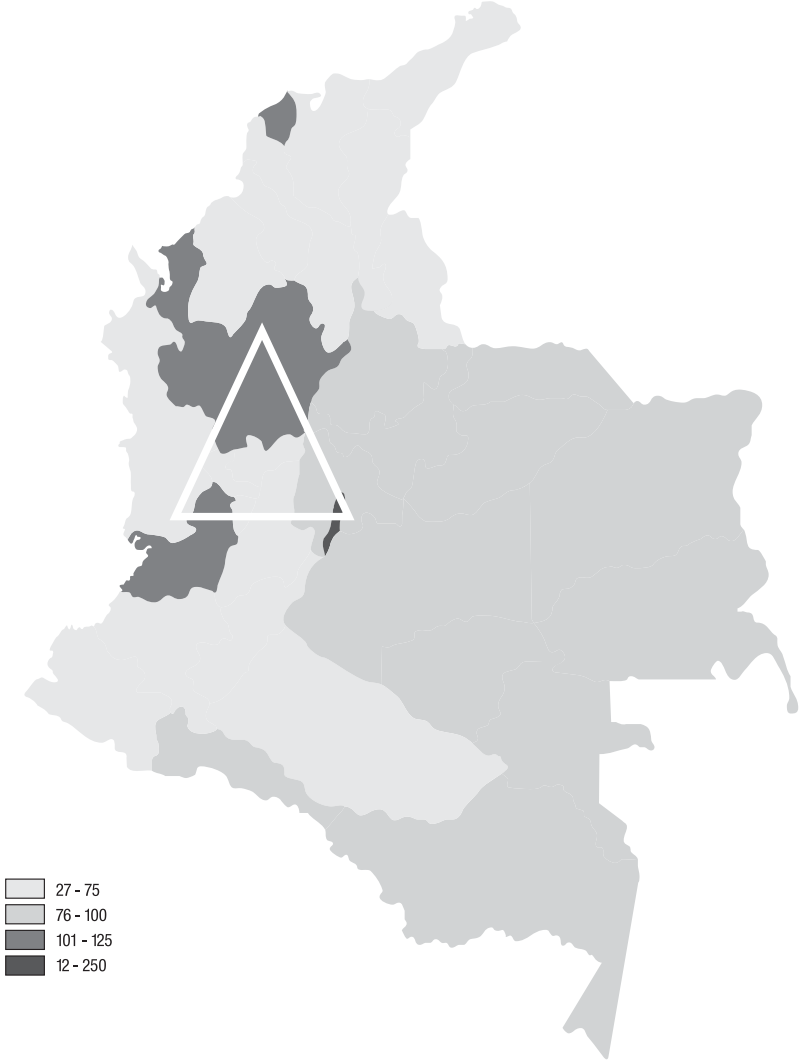
¹⁴ Véase García García, Jorge, (1999). “De cómo el modelo económico colombiano impidió el desarrollo de las regiones atrasadas”, en: Calvo, Haroldo; Meisel, Adolfo, (ed.), *El rezago de la Costa Caribe*, Bogotá, Banco de la República-Fundesarrollo-Universidad del Norte-Universidad Jorge Tadeo Lozano.

¹⁵ Livas Elizondo, Raúl; Krugman, Paul, (1992). “Trade Policy and the Third World Metropolis”, *NBER Working Paper Series*, No. 4238, (dec.).

¹⁶ Sobre la evolución de las disparidades económicas en la década de 1990 véase, Bonet, Jaime; Meisel, Adolfo, (2006), *Op. cit.*

¹⁷ Departamento Nacional de Planeación, (2003). *Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

Mapa 1. Ingreso departamental bruto per cápita¹, 1975



Fuente: CEGA, (2006). *Op. cit.* y cálculos de los autores
¹ Cifras como porcentaje del total nacional.

Aunque en el plan 2002-2006 se menciona el tema de los grandes desequilibrios regionales que existen en el país, las estrategias que se proponen para reducirlas son inocuas, pues se limitan a enunciar buenas intenciones¹⁸:

- a) Fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública,
- b) Fortalecimiento de la descentralización administrativa y fiscal,
- c) Ordenamiento y desarrollo territorial.

Algo similar ocurre con el plan *Visión Colombia II Centenario*¹⁹, donde no hay una comprensión de la dinámica del crecimiento regional en Colombia. Es imposible que en el siglo XXI el país logre aumentar su tasa de crecimiento de largo plazo si se sigue ignorando el drama de sus regiones periféricas rezagadas, como la Costa Caribe. Esta última región tuvo un crecimiento en su PIB per cápita en los últimos 50 años del 1,0% anual, comparado con la tasa del resto del país que estuvo ligeramente por encima del 2,0%.

En este sentido es necesario que Colombia aprenda de países como Brasil, que han incorporado a su discusión de las prioridades de crecimiento nacional de largo plazo el problema del estancamiento secular del Nordeste²⁰.

4.1. Aseguramiento en pensiones

Lo más grave de la situación actual colombiana no es que no exista una política para lograr en el largo plazo el desarrollo equilibrado de las regiones, sino que la intervención del gobierno nacional a través del gasto público contribuye a exacerbar esas diferencias. Esto se puede ver con claridad si se tiene en cuenta que los tres componentes del gasto del gobierno nacional que más se irrigan por el territorio nacional son las transferencias a municipios y departamentos, la inversión y las pensiones. Los estudios que se han hecho sobre la distribución espacial de las transferencias a municipios y departamentos en los últimos años muestran que éstas se distribuyen más o menos en proporción

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 269-275.

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación, (2005). *Visión Colombia segundo centenario: 2019*, versión electrónica, Departamento Nacional de Planeación.

²⁰ Ministério da Integração Nacional, (2004). *Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro*, Belo Horizonte, CEDEPLAR-UFMG.

a la población regional²¹. Algo similar ocurre, en el mejor de los casos, con la inversión regionalizada. Ahora bien, los gastos en pensiones por parte del Instituto de Seguros Sociales (ISS) en el 2005 representaron el 1,9% del PIB. Su distribución geográfica está altamente concentrada. Por ejemplo, Antioquia que tiene el 13,4% de la población nacional, recibió el 19% de los pagos de pensiones del ISS, mientras que la Costa Caribe con el 19,3% de la población, recibió el 5,8% de los pagos de pensiones del ISS en el 2005.

Las enormes disparidades interregionales en los pagos de pensiones del ISS se pueden ver en el Cuadro 1.

Ahora bien, si se suman el efecto en la distribución espacial de las transferencias de municipios y departamentos, inversión regionalizada y pensiones, el

Cuadro 1. Gasto del gobierno central en pensiones del ISS, 2005

Centro de decisión	Beneficiarios	Transferido			Población ³
		Total ¹	(%) del PIB	por habitante ²	
1	2.680.739	1.787.962,92	0,84	156.461,01	11.427.530
2	1.212.832	747.591,42	0,35	122.293,66	6.113.084
3	444.516	242.425,06	0,11	89.207,83	2.717.531
4	989.267	657.561,49	0,31	161.953,14	4.060.196
5	120.860	73.963,25	0,03	38.610,24	1.915.638
6	258.605	162.060,67	0,08	38.286,12	4.232.883
7	54.887	38.307,86	0,02	11.005,33	3.480.845
8	333.171	228.511,43	0,11	28.456,22	8.030.281
Nacional	6.094.877	3.938.384,11	1,85	93.569,43	42.090.502

Fuente: ISS, cálculos de los autores

¹ Millones de pesos de 2005. Incluye los trimestres I, III, y IV.

² Pesos de 2005.

³ Población ajustada, *Censo General 2005*.

Centros de decisión

1: Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Meta.

Guaviare, Casanare y Amazonas.

2: Antioquia y Chocó.

3: Risaralda, Tolima y Quindío.

4: Valle del Cauca.

5: Caldas y Huila.

6: Santander, Norte de Santander, Arauca y Cesar.

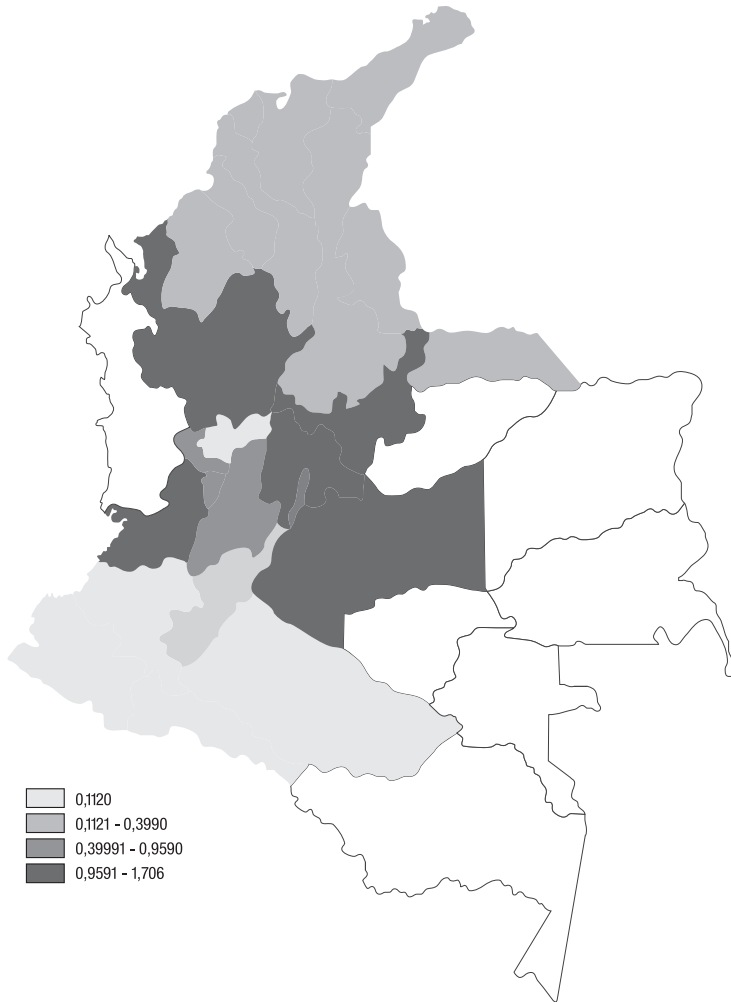
7: Cauca, Putumayo, Caquetá y Nariño.

8: Atlántico, Bolívar, Córdoba, La Guajira,

Magdalena, Sucre y San Andrés.

²¹ Barón, Juan; Meisel, Adolfo, (2005). “La descentralización y las disparidades regionales en Colombia en la década de los noventa”, en: Ramos, José Luis; Ricaurte, Karina, (ed.), *Las finanzas públicas en el Caribe colombiano*, Barranquilla, Banco de la República-Fundesarrollo-Universidad del Norte-Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Mapa 2. Gasto (per cápita) del gobierno central en pensiones del ISS¹



Fuente: ISS y cálculos de los autores
¹ Cifras relativas al total nacional.

resultado neto es un gasto del gobierno nacional por habitante que es mayor en los departamentos más prósperos, es decir, es regresivo territorialmente hablando.

4.2. Medición de la pobreza

En Colombia, existe un vacío en materia de políticas regionales, y las que se tienen no están correctamente enfocadas. Este vacío es resultado de la falta de claridad sobre los problemas regionales. Prueba de esta falta de claridad, es la forma como fueron construidas las mediciones de pobreza (L1988, L1999, L2005)²². Aunque se construyen líneas de pobreza y se hacen mediciones de pobreza en las principales ciudades colombianas, se omiten algunos desequilibrios regionales.

En este cálculo se concede atención a las diferencias en el consumo, pero se ignora que buena parte de estas diferencias están asociadas a las diferencias en el ingreso, y esta última no es abordada en su dimensión regional.

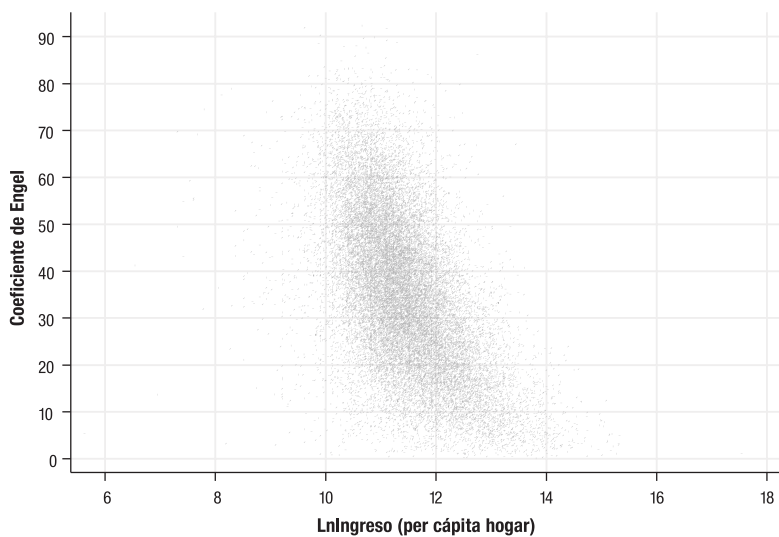
La medición de pobreza se realiza para los departamentos y las principales ciudades colombianas. En situación de pobreza se considera el porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, es decir, aquellos hogares cuyo gasto es tan bajo que no alcanza a garantizar estándares mínimos.

El cálculo de la línea de pobreza se compone de dos partes. La primera parte, corresponde a la medición de la canasta normativa o de alimentos. Esta se define como el gasto mínimo en el grupo de alimentos, que dados los precios y preferencias de cada región, garantiza los mínimos requerimientos nutricionales, es decir, niveles mínimos que son necesarios para que una persona se encuentre bien alimentada. Las personas cuyo consumo total está por debajo de este límite, no cuentan con una alimentación suficiente. Por esta razón, su situación es de extrema pobreza.

La segunda fase del cálculo de la línea de pobreza corresponde a la medición del coeficiente de Orshansky o el inverso del coeficiente de Engel. Este último corresponde a la participación del gasto en alimentos en el gasto total. Se calculan diferentes coeficientes de Orshansky, uno para cada ciudad principal.

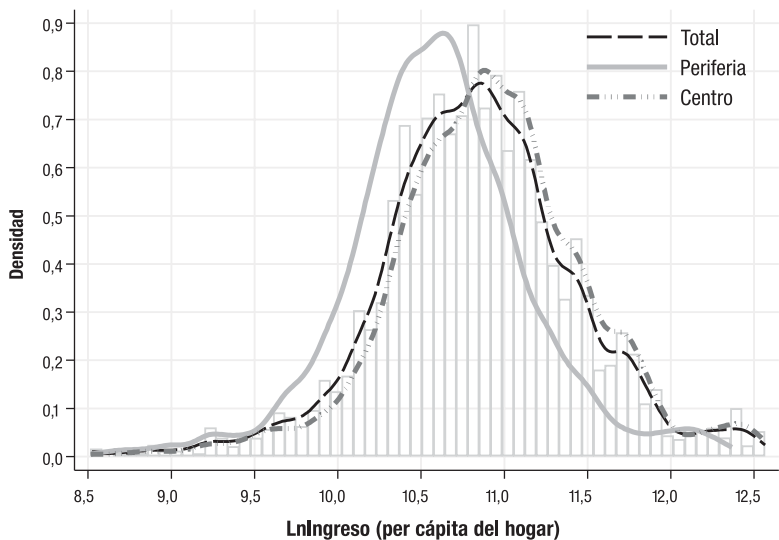
²² Muñoz C., Manuel; Rivas M., Guillermo, (2006). *Construcción de las canastas normativas de alimentos para trece ciudades, resto urbano y zona rural*, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, MERPD, versión electrónica, Departamento Nacional de Planeación. Véase también, Muñoz C., Manuel; Bautista, Leonardo; Sarmiento A., Libardo, (1988). “La pobreza en 13 ciudades colombianas: medida a través de líneas de indigencia y de pobreza”, *Boletín de estadística*, núm. 429, Bogotá, DANE.

Gráfico 4. Ingreso y coeficiente de Engel, 1994-1995



Fuente: Dane, EIG 1994-1995 y cálculos de los autores

Gráfico 5. Distribución del ingreso en las ciudades del centro y la periferia colombiana, 1994-1995, (25% de menor ingreso en cada ciudad)



Fuente: Dane, EIG 1994-1995 y cálculos de los autores

La línea de pobreza resulta de multiplicar el valor de la canasta normativa por el coeficiente de Orshansky, lo que es equivalente a dividir la canasta normativa por el coeficiente de Engel. El procedimiento no es adecuado cuando se observan desigualdades en el ingreso que se mantienen, aun en el grupo de referencia, 25% de la población de menor ingreso.

El sesgo fundamental en las mediciones de pobreza en Colombia es resultado de no tener en cuenta las diferencias regionales. Si la pobreza se mide usando líneas de pobreza y éstas se calculan con coeficientes de Orshansky diferenciados, se sobrestimarán la pobreza en las regiones de mayor ingreso, porque sus líneas de indigencia se multiplicarán por coeficientes altos, y se subestimarán en las regiones de menor ingreso, al multiplicar sus líneas de indigencia por coeficientes de menor valor.

Supongamos que existen dos regiones con las mismas preferencias, los mismos precios en el grupo de alimentos, la misma desigualdad en el ingreso (ecuación 1). Sólo se diferencian en el ingreso. En promedio una región tiene más ingreso que la otra (ecuación 2).

$$(1) f(x) = g(x-\eta); \quad \forall x \in (0,1)$$

$f(\cdot)$: Función de densidad, ingreso familiar en la región a .

$g(\cdot)$: Función de densidad, ingreso familiar en la región b .

η : Efecto ingreso.

$$\int_0^1 f(x) \cdot x dx = \int_0^1 g(x+\eta) \cdot x dx$$

$$\int_0^1 f(x) \cdot x dx = \int_0^1 g(x+\eta) \cdot (x+\eta) dx - \eta \cdot \int_0^1 g(x+\eta) dx$$

$$(2) \int_0^1 f(x) \cdot x dx + \eta = \int_0^1 g(x+\eta) \cdot (x+\eta) dx$$

Adicionalmente, supongamos que el coeficiente de Orshansky es una función no decreciente en el ingreso, de modo que el valor obtenido en un hogar con ingreso x , va a ser menor o igual al valor en un hogar con ingreso $x+\varepsilon$.

$$(3) O = O(x); \quad O'(\cdot) > 0$$

De esta manera, el coeficiente de Orshansky calculado en la región a , si se toma como grupo de referencia la población δ , de menor ingreso en esa región, viene dado por:

$$(4) \quad O_{a,\delta} = \int_0^{\delta} f(x) \cdot O(x) dx$$

Para la región b , el coeficiente es:

$$(5) \quad O_{b,\delta} = \int_0^{\delta} g(x+\eta) \cdot O(x+\eta) dx$$

Al usar las ecuaciones (1), (3), (4), (5) se tiene:

$$O_{a,\delta} = \int_0^{\delta} f(x) \cdot O(x) dx = \int_0^{\delta} g(x+\eta) \cdot O(x) dx \leq \int_0^{\delta} g(x+\eta) \cdot O(x+\eta) dx = O_{b,\delta}$$

$$(6) \quad O_{a,\delta} \leq O_{b,\delta}$$

Dado que ambas regiones tienen los mismos precios y preferencias en el grupo de alimentos, el valor de la canasta normativa es idéntico (ecuación 7).

$$(7) \quad \varphi_a(p) = \varphi_b(p)$$

Con las ecuaciones (6) y (7) se hallan las respectivas líneas de pobreza:

$$LP_a = \varphi_a(p) \cdot O_{a,\delta} \leq \varphi_b(p) \cdot O_{b,\delta} = LP_b$$

$$(8) \quad LP_a \leq LP_b$$

La medición de pobreza para la región a , como el porcentaje de hogares cuyos ingresos familiares son menores o iguales a la línea de pobreza, en términos de la pobreza observada en la región b , puede ser expresada como:

$$\int_0^{LP_a} f(x) dx = \int_0^{LP_a} g(x+\eta) dx$$

$$\int_0^{LP_a} f(x) dx = \int_0^{LP_b} g(x+\eta) dx - \int_{LP_a}^{LP_b} g(x+\eta) dx$$

$$\text{Pobreza}_a = \text{Pobreza}_b - \int_{LP_a} g(x+\eta)dx$$

$$(9) \text{Pobreza}_a < \text{Pobreza}_b, \text{ si } \int_0^l f(x) \cdot x dx < \int_0^l g(x+\eta) \cdot (x+\eta) dx$$

La ecuación (9) muestra que, en el caso de omitir los desequilibrios regionales en el ingreso, el concepto de pobreza resultará regionalmente regresivo. Indica un mayor porcentaje de pobres y, por lo tanto, mayor presupuesto en las políticas para contener y reducir la pobreza en una región que, en promedio, resulta ser más rica que la otra, algo que va en contra del sentido común.

El valor de las líneas de pobreza es sensible al cálculo de los coeficientes de Engel. El Cuadro 2, muestra que a pesar de que no existen mayores diferencias en las canastas normativas para las principales ciudades colombianas, la mayor variación en las líneas de pobreza se atribuye a los coeficientes de Engel.

Cuadro 2. Líneas de pobreza y coeficientes de Engel

	Canasta de alimentos ¹	Coefficiente de Engel ²	Línea de pobreza ³
Bogotá	976,99	0,407	2.397,85
Medellín	1.096,74	0,392	2.794,65
Calí	1.063,62	0,410	2.591,97
Barranquilla	1.034,40	0,508	2.037,51
Bucaramanga	954,37	0,393	2.429,35
Manizales	1.104,69	0,343	3.224,03
Pasto	757,59	0,410	1.848,45
Cartagena	1.066,13	0,534	1.997,14
Cúcuta	885,90	0,436	2.033,97
Neiva	1.086,21	0,418	2.597,56
Pereira	1.086,00	0,388	2.799,53
Montería	993,21	0,449	2.212,85
Villavicencio	964,05	0,425	2.269,09
10 ciudades	1.004,24	0,440	2.282,36

Fuente: Muñoz C., Manuel; Rivas M., Guillermo, (2006). *Op. cit.*, Cuadros 2, 4 y 5.

¹ Población de referencia: 25% de menor ingreso. El valor de la canasta está expresado en precios implícitos de la Encuesta de Ingresos y Gastos 1994-1995. Las 10 ciudades son: Armenia, Ibagué, Florencia, Popayán, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja y Valledupar.

² Gasto en alimentos como porcentaje del gasto total.

³ Línea de pobreza = canasta de alimentos / coeficiente de Engel.

5. Elementos para una política económica regional

Al tener en cuenta la discusión anterior y los diferentes documentos de trabajo publicados por el CEER desde hace diez años, consideramos que hay varios puntos que se deben incluir a la hora de definir una política para reducir las disparidades económicas regionales en Colombia:

5.1. Compromiso nacional y la necesidad de políticas regionales explícitas

La experiencia internacional en países con niveles de desarrollo económico desigual de la magnitud de lo que se observa en Colombia, tales como Italia y Brasil, es que la reducción de estos es un proceso muy lento, incluso cuando hay políticas explícitas para su eliminación. Por tal motivo, se requiere que exista un claro compromiso, y de largo plazo, para que las políticas orientadas a la reducción de las disparidades económicas regionales logren ser efectivas. Es decir, que estas deben convertirse en políticas de Estado que estén por encima de los cambios políticos periódicos que se dan en la democracia: *la política regional debe ser una política de Estado.*

5.2. Dimensión espacial de la política social

Independientemente de cómo estén distribuidas las variables en el territorio colombiano, de forma aleatoria o con agrupamientos, ninguna política social puede desconocer la dimensión espacial, pues en un compromiso con la igualdad de oportunidades, es preciso identificar en dónde está el problema para poder saber en dónde asignar los recursos eficientemente.

La inasistencia escolar, las condiciones inapropiadas en la vivienda, la alta dependencia económica entre otros indicadores sociales, han mostrado ser espacialmente dependientes. Esto quiere decir que, a nivel general, existe una correlación diferente de cero (positiva) entre lo que le ocurre a un territorio y lo que está ocurriendo con sus vecinos.

En materia de política económica se plantean tres ideas: a) el papel de la geografía es determinante; b) existen economías de escala, es decir, si la inequidad interpersonal que se quiere subsanar se hace acompañada de un componente regional, la situación de algunos mejoraría por la influencia del resto; c) es como región que las inequidades interpersonales se resuelven en igualdad de oportunidades.

5.3. Fondo de compensación regional

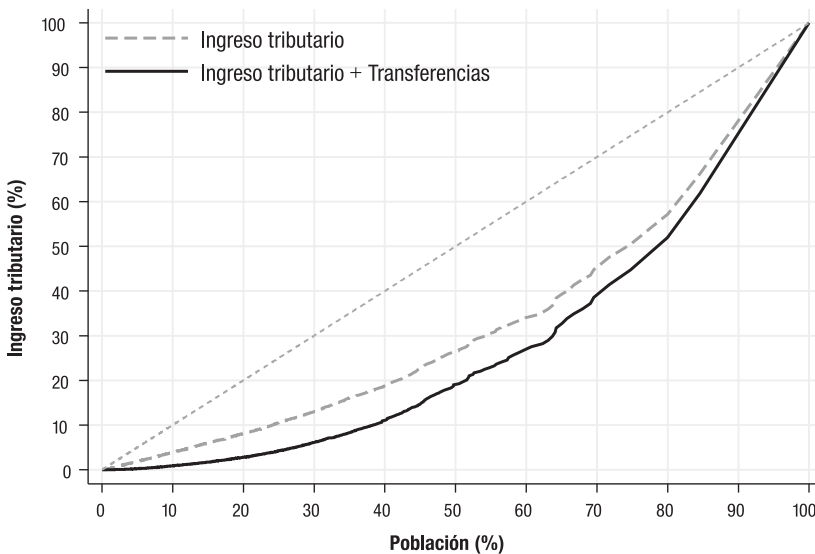
La principal razón para proponer un fondo de compensación regional es la inequidad observada en el ingreso por habitante que *disponen* los gobiernos locales y el propósito, es el de asumir la descentralización con un compromiso regional.

A pesar de que el Estado debe cumplir con un objetivo de equidad horizontal, en la práctica los gobiernos territoriales no disponen de la misma cantidad de recursos para lograr este propósito. Las disparidades en el ingreso total explican las diferencias en el ingreso tributario. Por otra parte, el papel del sistema general de participaciones no ha sido el de compensar las diferenciales presupuestales.

5.4. La educación como el elemento principal en la reducción de disparidades regionales

Las diferencias en la educación son un problema que aunque es de carácter interpersonal trasciende a uno interregional. La población, que en promedio, es más calificada se localiza en los territorios más dinámicos y con mayor

Gráfico 6. Curva de Lorenz para los ingresos tributarios por habitante: municipios, 2003



Fuente: DNP, *Ejecuciones municipales 2003* y cálculos de los autores

desarrollo. Lo anterior ha favorecido a una jerarquía del país según su capital humano, fenómeno que también se presenta entre ciudades.

La equidad horizontal, en materia de educación, es una realidad cuando la calidad y formación del cuerpo docente así como el *gasto* que hace el gobierno por cada alumno en el pago de salarios, bibliotecas, computadores, aulas y laboratorios es igual, sin incluir por supuesto otros pagos como el de pensiones que pueden elevar el *costo* por alumno pero no generan equidad.

Con estas características cualquier estudiante (educación pública) tiene la oportunidad de sobresalir por sus méritos y no por sus circunstancias, independientemente del lugar en dónde resida. La educación se convierte de esta manera en un *igualador* de las oportunidades entre regiones.

Otro elemento relacionado con el capital humano es la fecundidad. La fecundidad y el cambio demográfico guardan relación con el desarrollo social y económico de un país y del mismo modo, de una región. Algunas causas están asociadas a la educación de la mujer y el rol que desempeña tanto en la familia como en la sociedad.

La fecundidad, para una región, es un indicador de las oportunidades que tiene la mujer en materia de educación y empleo. Las mujeres que desean alcanzar más años de educación posponen su entrada al matrimonio o su primer embarazo, lo que se traduce en una disminución en el número esperado de hijos. Así mismo, ante oportunidades laborales favorables, ingresos altos, por ejemplo, el costo de oportunidad de ejercer la maternidad es alto, lo que motiva a una sustitución cantidad por calidad en el número de hijos.

Las diferencias regionales observadas en la fecundidad, en el riesgo de embarazo adolescente y en el número ideal de hijos, son el reflejo de los desequilibrios regionales en materia de desarrollo económico al igual que de las oportunidades.

6. Reflexiones finales

El objetivo de todo lo anterior es evitar que el empobrecimiento de la periferia colombiana se prolongue más tiempo. El Gráfico 7, muestra con claridad, la caída secular en el PIB per cápita de la región Caribe relativo a las demás regiones desde 1960.

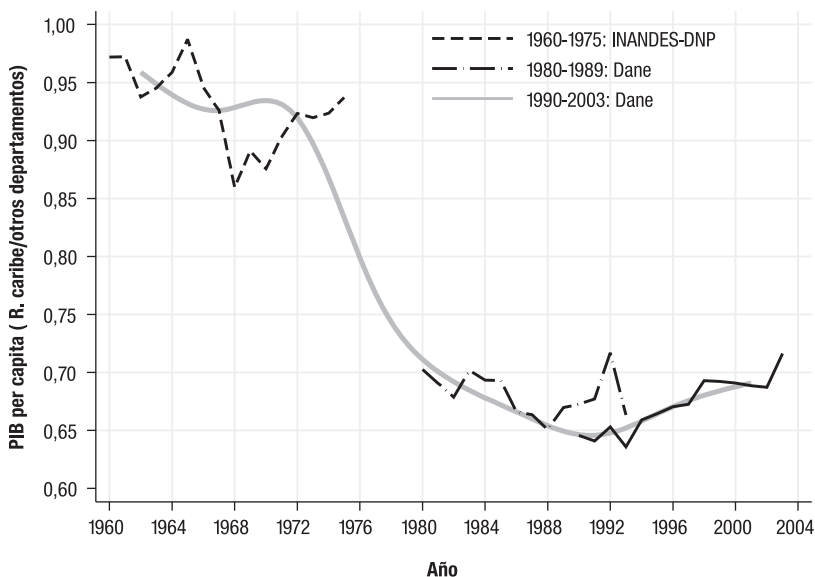
Es necesario resaltar que es posible lograr una reversión en el retroceso económico de una región, tal como lo muestra el caso del sur de España. En una publicación reciente de la Consejería de Andalucía se dice que:

“Los cambios que ha experimentado Andalucía, durante las últimas décadas son realmente espectaculares y la cultura no ha sido una excepción. Con la llegada de la democracia y, poco después con la aprobación del Estatuto de Autonomía se abrió un ciclo de estabilidad y progreso sin parangón en la historia de nuestra tierra. Siempre dentro del marco de autogobierno que la constitución nos ha otorgado, Andalucía ha sabido aprovechar la coyuntura para dar un salto cualitativo que ni los más escépticos pueden ya negar...”

... Hemos mejorado en numerosos campos, es cierto, pero quizá nuestro principal logro colectivo haya sido el de recuperar la confianza en nosotros mismos”²³.

Precisamente, lo que se quiere lograr en Colombia con regiones rezagadas como la Costa Caribe y la Pacífica es que en unos pocos años sus habitantes se sientan artífices de su propio destino.

Gráfico 7. PIB per cápita de la región Caribe como relativo al resto de Colombia



Fuente: INANDES-DNP, (1977). *Op. cit.*, Dane, *Cuentas regionales* y cálculos de los autores

²³ Consejería de Andalucía (2006). “Los cambios que ha experimentado Andalucía”, *Revista Cultura*, Consejería de Andalucía, año 1, (jul).

Bibliografía

- AZZONI, CARLOS, (2003). “Sobre a necessidade da política regional”, *Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de Sao Paulo*, No. 08-2003, Sao Paulo, Universidade de Sao Paulo.
- BARÓN, JUAN; MEISEL, ADOLFO, (2005). “La descentralización y las disparidades regionales en Colombia en la década de los noventa”, en: Ramos, José Luís; Ricaurte, Karina, (ed.), *Las finanzas públicas en el Caribe colombiano*, Barranquilla, Banco de la República-Fundesarrollo-Universidad del Norte-Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- BONET, JAIME; MEISEL, ADOLFO, (2006). “Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia, 1975-2000”, *Documentos de trabajo sobre economía regional*, núm. 76, Cartagena, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República.
- BOURGUIGNON, FRANÇOIS; FERREIRA, FRANCISCO; LUSTIG, NORA, (2004). *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Washington, DC, World Bank and Oxford University Press.
- CEGA, (2006). *Ingreso, consumo y aborro en los departamentos de Colombia, SSCD*, vol. 2, Bogotá, CEGA.
- CONSEJERÍA DE ANDALUCÍA (2006). “Los cambios que ha experimentado Andalucía”, *Revista Cultura*, Consejería de Andalucía, año 1, (jul).
- DWORKIN, RONALD, (2000). *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Harvard University Press.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (2003). *Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (2005). *Visión Colombia segundo centenario: 2019*, versión electrónica, Departamento Nacional de Planeación.
- GARCÍA GARCÍA, JORGE, (1999). “De cómo el modelo económico colombiano impidió el desarrollo de las regiones atrasadas”, en: Calvo, Haroldo; Meisel, Adolfo, (ed.), *El rezago de la Costa Caribe*, Bogotá, Banco de la República-Fundesarrollo-Universidad del Norte-Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- HEWINGS, GEOFFREY, (sin fecha). “Overview of Regional Development Issues”, *REAL*, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- HUNTER WADE, ROBERT, (2005). “Does Inequality Matter”, *Challenge*, vol. 48, núm. 5, (sep.- oct.), p. 33.
- LIVAS ELIZONDO, RAÚL; KRUGMAN, PAUL, (1992). “Trade Policy and the Third World Metropolis”, *NBER Working Paper Series*, No. 4238, (dec).
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, (2004). *Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro*, Belo Horizonte, CEDEPLAR-UFGM.
- MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD, MERPD, (2006). *Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia (texto preliminar sometido a ajustes eventuales)*, versión electrónica, Departamento Nacional de Planeación.
- MUÑOZ C., MANUEL; RIVAS M., GUILLERMO, (2006). *Construcción de las canastas normativas de alimentos para trece ciudades, resto urbano y zona rural*, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, MERPD, versión electrónica, Departamento Nacional de Planeación.
- MUÑOZ C., MANUEL; BAUTISTA, LEONARDO; SARMIENTO A., LIBARDO, (1988). “La pobreza en 13 ciudades colombianas: medida a través de líneas de indigencia y de pobreza”, *Boletín de estadística*, núm. 429, Bogotá, DANE.
- NASH, JOHN, (1951). “Non-Cooperative Games”, *The Annals of Mathematics*, 2nd ser., vol. 54, núm. 2, (sep.), pp. 286-295.
- PERRY, GUILLERMO E.; ARIAS, OMAR S.; LÓPEZ, J. HUMBERTO; MALONEY, WILLIAM F.; SERVÉN, LUIS, (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, DC, World Bank.
- RAWLS, JOHN, (1979). *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ROEMER, JOHN E., (1998). *Equality of Opportunity*, Cambridge, Harvard University Press.
- SCOTT, JOAN W., (1999). “The Conundrum of Equality”, *Institute for Advanced Studies*, Paper No. 2, (mar.), Princeton, Princeton University.
- WORLD BANK, (1998). *World Bank Prem Notes*, núm. 6, (jul).

Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia

JAIME BONET*

I. Introducción

Desde mediados de los años ochentas, Colombia ha experimentado una descentralización administrativa, política y fiscal. La Constitución de 1991 profundizó este proceso al incrementar la transferencia de recursos y responsabilidades desde el gobierno central a los gobiernos locales (departamentos, distritos y municipios). De igual manera, la reforma constitucional instauró la elección popular de gobernadores, con lo cual se amplió la descentralización que en este campo se había iniciado en la década anterior con la elección popular de alcaldes¹.

El impacto más importante del proceso de descentralización fiscal se registró en la ejecución del gasto público, pues los gobiernos subnacionales pasaron de ejecutar el 23% del gasto público del país en 1984 al 42% en 2000. No obstante este avance, el recaudo tributario continuó siendo realizado, en su gran mayoría, por el gobierno central. En efecto, para el 2000 aproximadamente el 80% de los ingresos tributarios fueron recaudados por la autoridad central. Como consecuencia de lo anterior, se observó una alta dependencia de las transferencias del gobierno central por parte de los gobiernos subnacionales:

* El autor es economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena. Agradece los comentarios y sugerencias realizadas por el grupo de investigadores del CEER: Adolfo Meisel, Joaquín Viloría, María Aguilera, Javier Pérez, Jose R. Gamarra y Julio Romero. De igual forma, el trabajo fue enriquecido por los comentarios de Olga Lucía Acosta y de los asistentes al Coloquio sobre Políticas para Reducir las Disparidades Regionales en Colombia, Cartagena, agosto 3 y 4 de 2006. Finalmente, agradece la colaboración prestada por Giovanni Cortés del DNP en el suministro de la información y a Carlos Sánchez y Sergio Matute en el procesamiento de la misma

¹ Para un estudio detallado del proceso de descentralización en los 80 y 90, por favor véase Correa y Steiner (1999), Ahmed y Baer (1997), Alesina *et al.* (2000), Iregui *et al.* (2001), entre otros.

en 2000 más del 50% de los gastos de los departamentos y municipios eran financiados con dichas transferencias.

A finales de los años noventa, el proceso de descentralización se enfrentó a una de las más severas crisis económicas y fiscales del país. Lo anterior influyó para que muchos de los trabajos sobre el tema estuvieran orientados a analizar el impacto del proceso en la crisis fiscal existente en ese momento². Los estudios coincidieron en afirmar que el incremento en las transferencias a las regiones tendió a aumentar el déficit del gobierno central, en especial porque las mayores transferencias a las entidades territoriales no eran compensadas con una reducción del gasto del nivel central. Las recomendaciones propuestas para enfrentar la crisis fiscal plantearon la necesidad de desligar las transferencias de los ingresos nacionales, ya que ese vínculo creaba inestabilidad en los recursos transferidos y le quitaba capacidad de maniobra al gobierno nacional en el frente fiscal.

Este nuevo escenario obligó a modificar la Constitución Política de 1991. Con el fin de introducir estabilidad a las transferencias, se impuso un crecimiento máximo a los recursos transferidos y se creó un nuevo marco legal para la asignación de los recursos. La reforma, aprobada en junio de 2001, creó el Sistema General de Participaciones (SGP), en el cual las transferencias existentes se reunieron en una sola.

Como destacan Barón y Meisel (2004), uno de los elementos que ha estado ausente en el análisis de la descentralización ha sido el examen de los efectos de este proceso sobre las disparidades en el ingreso per cápita regional. La existencia de un sistema de transferencias que involucra criterios redistributivos con el fin de introducir una equidad horizontal entre las entidades subnacionales, se convierte en el elemento fundamental para esperar que la descentralización tenga un impacto positivo en la reducción de las diferencias en el ingreso per cápita regional. Al incorporar un sistema de transferencias adecuado, la descentralización del gasto puede promover el desarrollo en áreas rezagadas y en consecuencia, tendería a mejorar la equidad entre las regiones.

A pesar que las reglas para la asignación de las transferencias en Colombia contemplaban, al menos en teoría, algunos criterios redistributivos, en la práctica éstos estuvieron muy limitados. En la medida en que la Carta de 1991 y sus reformas posteriores establecen que no se pueden delegar nuevas

² Algunos de estos trabajos son: Junguito *et al.* (1995), Correa y Steiner (1999) y Echavarría *et al.* (2002).

responsabilidades sin que se asignen los recursos necesarios para su financiación, las fórmulas para transferir los recursos están orientadas a garantizar que los fondos transferidos sean suficientes para cubrir el nivel de servicios públicos prestados en el año inmediatamente anterior. Dada la escasez de recursos, esta condición implica que los recursos restantes, que son los que se asignarían con algunos criterios redistributivos, están seriamente limitados. Por ejemplo, de acuerdo con la distribución del situado fiscal de 2001 (CONPES, 2001), el primer criterio absorbió aproximadamente el 85% de los recursos transferidos mientras que únicamente el 15% restante estuvo disponible para ser asignado con base en los criterios redistributivos.

Para el caso colombiano, Barón y Meisel (2004) y Bonet (2006) argumentan que la descentralización no ayudó a reducir las disparidades en el ingreso per cápita regional durante la década de los noventa. Además de la pérdida del componente redistributivo en las transferencias nacionales, Bonet (2006) argumenta que la asignación de una alta porción de los nuevos recursos locales a los gastos corrientes (p. ej. sueldos y salarios) en lugar de inversiones en capital o infraestructura, así como la carencia de los incentivos adecuados para promover su uso eficiente, ayudan a explicar este resultado.

El propósito principal de este documento es la formulación de unas recomendaciones de política que permitan consolidar a la descentralización como una estrategia de desarrollo regional. Los resultados muestran como la descentralización, durante los últimos años, ha perpetuado las disparidades que en materia de cobertura en salud y educación existen en el país. A pesar de algunas intenciones de reducción de esas inequidades contempladas por la política, en la práctica no ha sido efectiva y los diferenciales persisten. Las propuestas de política planteadas están focalizadas en tres aspectos específicos: involucrar una mayor equidad en el sistema de transferencias del gobierno nacional a los subnacionales, fortalecer el aparato tributario subnacional y establecer unos incentivos claros para mejorar la eficiencia del gasto.

Este documento está compuesto de cinco secciones. Luego de la exposición de las últimas reformas en la materia, se analizan, a partir de las ejecuciones presupuestales de los gobiernos centrales de los municipios y departamentos, tres aspectos de la descentralización: los ingresos de los gobiernos subnacionales, la equidad de las transferencias y el esfuerzo fiscal territorial. La siguiente sección se centra en el planteamiento de las recomendaciones de políticas para mejorar el componente redistributivo de la descentralización. Finalmente, se presentan algunas reflexiones.

II. Las reformas a la descentralización, 2000-2006

El deterioro de la situación fiscal del país en los años noventa fue significativo. El déficit fiscal del gobierno central, de acuerdo con el CONFIS, pasó de representar el 0,3% del PIB en 1990 al 7,6% en 1999. Por su parte, el déficit de los gobiernos subnacionales pasó del 0,3% del PIB al 0,6%, en el mismo período. Otro problema observado en esos años fue el incremento del endeudamiento de los diferentes niveles de gobierno. Mientras la deuda del gobierno central se incrementó del 16,5% del PIB en 1990 al 40% en 2000, la de los departamentos lo hizo del 0,4% al 1,3% y la de los municipios del 0,7% al 2%, en el mismo lapso de tiempo³.

La preocupación por el deterioro fiscal motivó diferentes investigaciones durante la segunda mitad de la década de los noventa y, además, condujo a la creación de la Comisión de Racionalización del Gasto y Finanzas Públicas en 1995. Como se mencionó, estos estudios coincidían en señalar que gran parte del deterioro de la situación fiscal del gobierno nacional era causado por las mayores transferencias, en parte por el fracaso del gobierno central en reducir el nivel de gasto de manera proporcional a los ingresos que transfería al nivel subnacional (Acosta y Bird, 2005).

Este proceso generó una serie de cambios normativos que concluyó con una reforma a la Constitución a través del Acto Legislativo 01 de 2001, y un nuevo marco de descentralización que estableció la Ley 715 del mismo año. De esta manera, se instauraron unas nuevas reglas en materia de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno. A continuación se presenta un breve resumen de la normatividad vigente.

La Ley 549 de 1999 dictó una serie de normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales. En primer lugar, señaló las fuentes que financiarían dicho pasivo. Para efectos de administrar esos recursos, la Ley creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, el cual es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la práctica, el gobierno nacional al momento de girar las transferencias que le corresponden a cada entidad, descuenta lo correspondiente a pensiones para trasladarlo a este fondo.

La Ley 617 de 2000 hace una categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), de acuerdo con su población e ingresos

³ La información de la deuda fue tomada de Echavarría *et al.*, (2002). “Decentralization and Bailouts in Colombia”, p. 24.

corrientes de libre destinación y teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal. Conforme a las categorías establecidas, la Ley dicta una serie de normas tendientes a sanearlas fiscalmente, a racionalizar los gastos en los fiscos de los entes territoriales, a la creación de reglas para la transparencia de la gestión territorial y a establecer condiciones para la creación de municipios, entre otros.

El Acto Legislativo 01 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones, SGP, de los departamentos, distritos y municipios. El monto inicial del SGP se estimaría teniendo en cuenta los recursos transferidos por la nación a las entidades territoriales por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y transferencias complementarias. Se estableció que el SGP se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que haya tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores. Sin embargo, se creó un régimen transitorio en materia de crecimiento del SGP durante los años comprendidos entre 2002 y 2008. Para el período 2002-2005, el incremento real anual sería del 2%, mientras que para el período 2006-2008 sería del 2,5%. Finalmente, el Acto Legislativo señala los criterios que debería tener en cuenta la ley que reglamentaría la distribución de los recursos del SGP.

La Ley 715 de 2001 dictó las normas orgánicas en materia de recursos y competencias siguiendo lo propuesto en el Acto Legislativo 01 de 2001. Un 4% tiene asignaciones especiales: 0,52% para los resguardos indígenas, 0,08% para los distritos y municipios con límites con el río Magdalena, 0,5% para los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2,9% para el Fonpet. El 96% restante de los recursos del SGP se debe distribuir entre tres componentes: la participación del sistema educativo (58,5%), la participación para el sector salud (24,5%) y la participación de propósito general (17%).

La Ley 715 establece que los recursos para educación serán transferidos teniendo en cuenta la población atendida, la población por atender en condiciones de eficiencia y un elemento de equidad que se distribuirá con un indicador de pobreza. Anualmente, el gobierno nacional determina la asignación por alumno de acuerdo con las diferentes tipologías educativas. Inicialmente, la asignación se multiplicará por la población atendida en cada municipio y distrito, conformando la primera base de la transferencia educativa. El saldo de los recursos disponibles será distribuido teniendo en cuenta los otros dos criterios mencionados. Adicionalmente, la Ley contempla que los recursos serán transferidos directamente a los distritos y municipios certificados. En

caso de que no estén certificados, los recursos serán enviados al departamento respectivo⁴.

Los recursos del SGP con destino al sector salud se destinarán, de acuerdo con la Ley 715, a financiar los gastos en tres componentes: subsidios a la demanda, prestación de servicios de salud a población pobre no cubierta por los subsidios a la demanda, y acciones de salud pública definidas como prioritarias por el gobierno nacional. Para el cálculo de los valores por transferir en el primero y tercer componente, se deben tener en cuenta los valores asignados en cada uno en el año anterior. Los subsidios a la demanda se incrementan en la inflación causada más el crecimiento real de los recursos del SGP para salud, mientras que las acciones de salud pública sólo se incrementan en la inflación. Para el segundo componente, el monto global por transferir se estima restandole a los recursos del SGP para salud lo correspondiente al componente de subsidios a la demanda y al de acciones de salud pública.

Para la distribución del componente de subsidios a la demanda, se estima una transferencia promedio per cápita al dividir el monto por transferir estimado por el número de población atendida en el país. Finalmente, los recursos se transfieren multiplicando el valor per cápita por la población atendida en cada entidad territorial en la vigencia previa. Para el segundo componente, la población pobre no cubierta por el subsidio de demanda, se lleva a cabo un procedimiento similar, pero teniendo en cuenta la población pobre por atender, en vez de la atendida. Finalmente, los recursos para financiar los eventos de salud pública se distribuirán teniendo en cuenta la población por atender, un criterio de equidad y uno de eficiencia administrativa.

En cuanto a la participación de propósito general, la Ley 715 señala que estos recursos serán distribuidos un 40% según la pobreza relativa, un 40% en proporción a la población urbana y rural, un 10% por eficiencia fiscal y un 10% por eficiencia administrativa. Un punto importante de estas transferencias es que tienen unas destinaciones específicas en una serie de sectores que señala la Ley, lo cual limita la autonomía de las entidades territoriales sobre ellos. Sin embargo, la reglamentación establece que los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a podrán destinar libremente el 28% de los recursos recibidos por la participación de propósito general.

⁴ Se consideran municipios certificados aquellos con más de cien mil habitantes y los de menos de cien mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento respectivo.

III. Los desequilibrios regionales de la descentralización

El propósito de esta sección es estudiar, desde una dimensión regional, tres aspectos de la consolidación del proceso de descentralización: los ingresos de los gobiernos subnacionales, las transferencias y el esfuerzo fiscal territorial. Este análisis está basado en la evolución de las ejecuciones presupuestales de los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) en el período 1996-2004⁵. Los datos utilizados fueron suministrados por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, DNP. Para facilitar el análisis de las cifras, en algunos casos, los 33 entes territoriales están agrupados en siete regiones: Caribe (CAR), Central Occidental (COC), Central Norte (CNT), Bogotá (BOG), Central Sur (CSR), Pacífico (PAC) y Nuevos Departamentos (NUE)⁶.

A. Los ingresos subnacionales

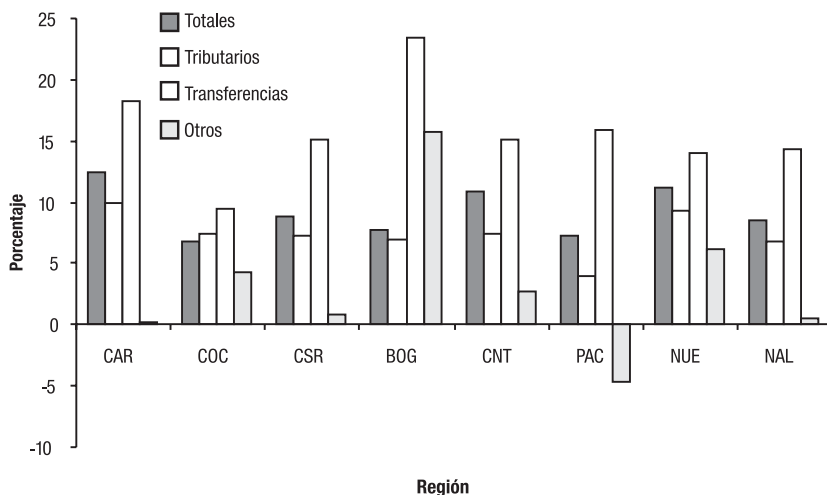
A pesar de la volatilidad observada en los diferentes años, se destaca el buen comportamiento de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales en el período 1996-2004. Para todo el país, estos ingresos tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual del 8,6% en términos reales. Gran parte de ese incremento se generó por el desempeño observado en las transferencias totales (SGP, regalías y cofinanciación), las cuales registraron una tasa real de crecimiento promedio anual del 14,4%. Gracias a esta tendencia, las transferencias incrementaron su participación en los ingresos totales del 37% en 1996 al 57% en 2004 (Véase Gráfico 1).

El comportamiento no es igual en todas las regiones, pues algunas (Caribe, Central Sur, Central Norte y Nuevos Departamentos) registraron tasas superiores al promedio nacional, mientras que otras (Central Occidental, Bogotá y Pacífica) estuvieron por debajo de esa media. Este resultado está asociado

⁵ Tanto para los departamentos como los municipios se tomó la información del gobierno central.

⁶ La región Caribe incluye los siete departamentos del continente de esta región. La región Central Occidental está formada por Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda. Los departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Santander forman la región Central Norte. La región Central Sur corresponde a los departamentos de Cundinamarca, Huila y Tolima. Los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca conforman la región del Pacífico. La región de Nuevos Departamentos incluye los creados por la Constitución de 1991, más Caquetá y Meta. Finalmente, Bogotá ha sido definida como una región.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento promedio anual de los ingresos subnacionales según tipo de ingreso, por región y nacional, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

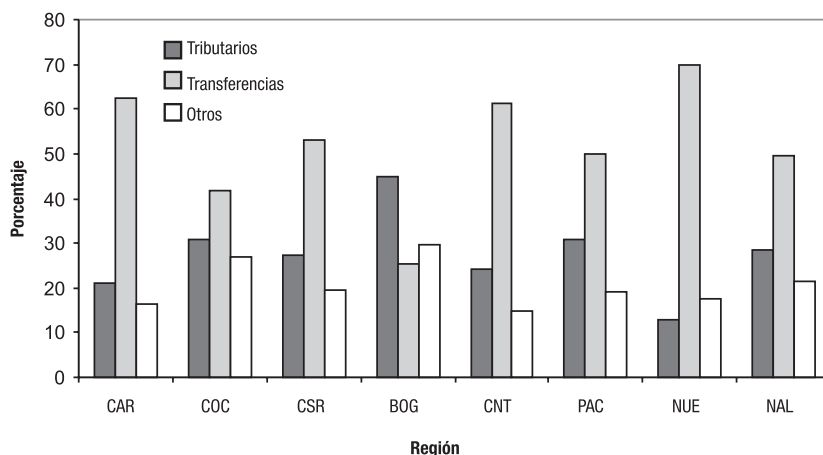
al peso relativo que tiene el componente más dinámico del ingreso total, las transferencias, en las distintas regiones (Véase Gráfico 2). En aquellas regiones con un incremento en el ingreso total por encima del promedio, con excepción de la región Central Sur, los ingresos provenientes de las transferencias totales corresponden a más del 60% del total del ingreso⁷.

Adicionalmente, se debe destacar el pobre desempeño relativo observado en los ingresos tributarios en las regiones Central Occidental, Bogotá y Pacífica, donde éstos ingresos, dado su mayor nivel relativo de desarrollo económico, mantienen una participación relativa alta en los ingresos totales. Se observa que mientras los ingresos tributarios del Caribe, cuyo PIB total representa aproximadamente el 16% del PIB nacional, crecieron a una tasa real anual del 10%, en Bogotá, que tiene una participación en el PIB nacional del 22%, solo lo hicieron al 7%, en la región Central Occidental, que genera el 20% del valor agregado del país, crecieron al 7,4%, y finalmente, en la Pacífica, que tiene una participación del 15%, sólo crecieron al 4%. Es decir, que parte del pobre desempeño del ingreso total de algunas regiones podría estar asociado con algún grado de pereza fiscal.

⁷ Para el análisis los ingresos se han agrupado en tres categorías: los ingresos tributarios, los de transferencias y los otros ingresos. Estos últimos corresponden a ingresos no tributarios, de capital y otras transferencias.

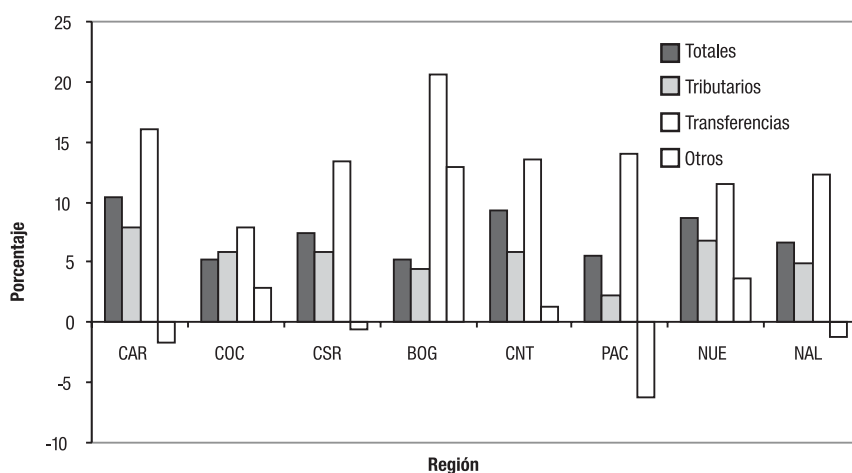
El comportamiento en materia de crecimiento de los ingresos en términos per cápita muestra nuevamente a las regiones Caribe, Central Sur, Central Norte y Nuevos Departamentos, con tasas de crecimiento por encima del promedio nacional (Véase Gráfico 3). Al igual que en los valores totales, los mayores incrementos per cápita se presentaron en los ingresos por transferencias, seguidos

Gráfico 2. Distribución porcentual promedio de los ingresos totales subnacionales según tipo de ingreso por región y nacional, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Gráfico 3. Tasas de crecimiento promedio anual de los ingresos subnacionales per cápita según tipo de ingreso, por región y nacional, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

por los tributarios y luego por los otros ingresos. Estos últimos decayeron en el agregado nacional y en las regiones Caribe, Central Sur y Pacífica.

Algunos puntos deben ser destacados del comportamiento de los ingresos por habitante. En primer lugar, la Costa Caribe, que presentó el crecimiento más alto en los ingresos totales per cápita, no sólo registró un buen comportamiento en las transferencias per cápita, sino también en los ingresos tributarios per cápita, en donde tuvo tasas de crecimiento promedio por encima del promedio nacional. Lo anterior indicaría que no necesariamente unas mayores transferencias se asociarían con menores recaudos tributarios.

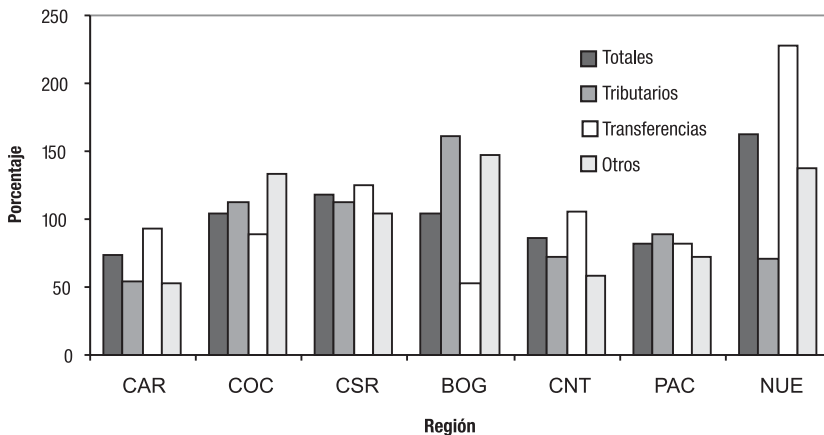
Otra característica que surge del análisis del ingreso per cápita es el importante incremento observado en las transferencias per cápita en Bogotá. Similar a lo que pasó en términos absolutos, Bogotá muestra un crecimiento importante en las transferencias por habitante. Al mismo tiempo, es la región con mejor desempeño en la categoría de otros ingresos. El comportamiento de los otros ingresos en el distrito capital estuvo influido por algunos hechos particulares que ocurrieron en sus finanzas. Por ejemplo, la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá significó un incremento significativo de los otros ingresos de la capital en 1999, cuando se presentó una tasa de crecimiento del 224%.

A pesar del balance positivo en el crecimiento de los ingresos tributarios, tanto en términos absolutos como relativos, se ven disparidades en los ingresos per cápita entre las diferentes regiones (Véase Gráfico 4). En primer lugar, se observa que los Nuevos Departamentos, debido a su escasa población, registran, con excepción de los tributarios, los ingresos per cápita más altos. Segundo, mientras algunas regiones tienen ingresos totales per cápita superiores a la media nacional (Central Occidental, Central Sur y Bogotá), otras zonas los tienen por debajo de ese promedio (Caribe, Central Norte y Pacífico).

Cuando se discriminan los ingresos de acuerdo con sus orígenes, la mayor fuente de disparidad se registra en los ingresos tributarios per cápita. En la medida en que dichos ingresos están asociados con la capacidad de generación tributaria en cada territorio, las regiones con PIB per cápita más alto son las que tienen los mayores ingresos tributarios per cápita (Véase Gráfico 5). Esta relación puede ser claramente establecida al analizar la información departamental incluida en el Gráfico 6: entre mayor es el PIB per cápita, mayor es el ingreso tributario per cápita. Si se excluye el valor extremo de Casanare, el coeficiente de correlación entre las dos variables es 0,7⁸.

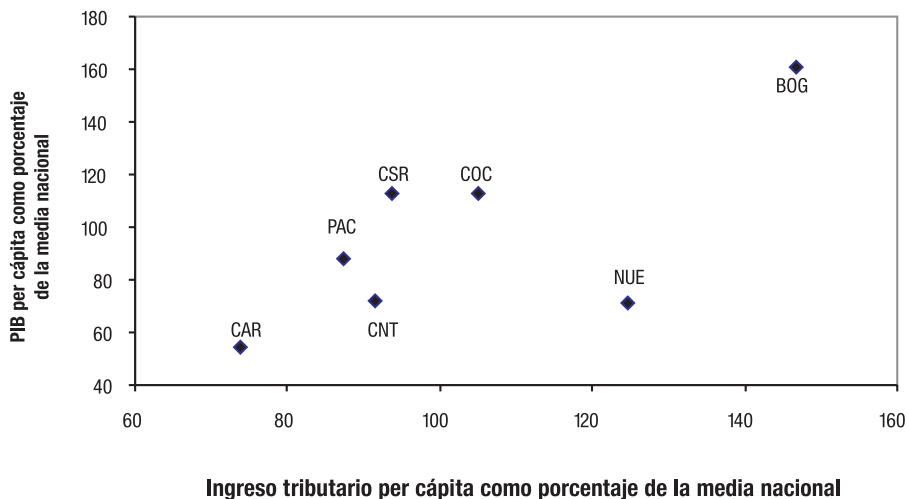
⁸ Este coeficiente de correlación es estadísticamente significativo al 1%.

Gráfico 4. Ingresos per cápita subnacionales como porcentaje del promedio nacional según tipo de ingreso y región



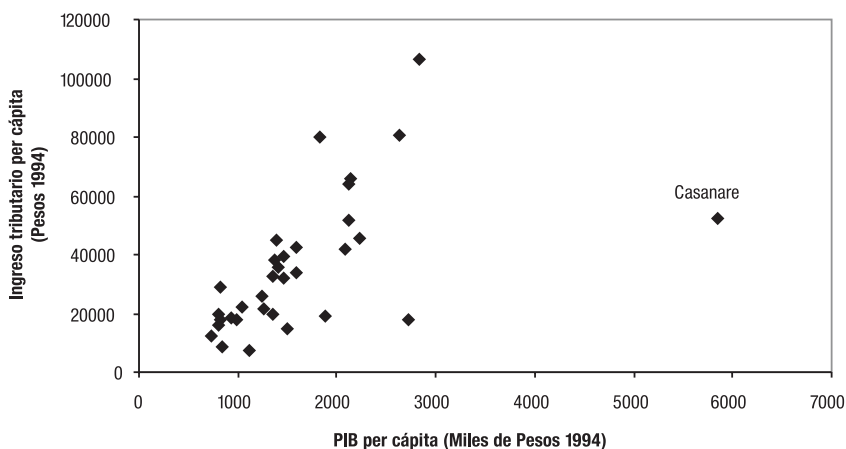
Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Gráfico 5. Ingreso tributario y PIB per cápita como porcentaje de la media nacional por región, 1996 - 2004 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Gráfico 6. Ingreso tributario per cápita y PIB per cápita por departamento, 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Por otro lado, los recursos provenientes de las transferencias (SGP, regalías y cofinanciación) no presentan un patrón claro en su relación con el PIB per cápita. La idea de equidad horizontal plantea que las transferencias deben tener una función redistributiva para corregir la inequidad observada en los recursos tributarios. Sin embargo, como puede verse en el Gráfico 7, no hay una relación clara entre las transferencias totales y el PIB per cápita⁹. Si se considera el coeficiente de correlación entre estas dos variables (0,35)¹⁰, la situación sería más compleja aún, porque indicaría que las transferencias, antes de revertir la tendencia observada en los ingresos tributarios, la estaría reforzando.

La inequidad espacial en los ingresos subnacionales per cápita tampoco es corregida por el tercer componente: los otros ingresos (ingresos no tributarios, de capital y otras transferencias). Al comparar en términos per cápita los otros ingresos y el PIB, se encuentra que no existe un patrón claro entre estas variables, como se observa en el Gráfico 8¹¹. Más aún, el coeficiente de correlación entre estas variables es de 0,34, lo cual indicaría que los otros ingresos también reforzarían la inequidad observada en los ingresos tributarios por habitante¹².

⁹ La observación extrema que registra el Departamento del Casanare fue excluida para realizar este análisis.

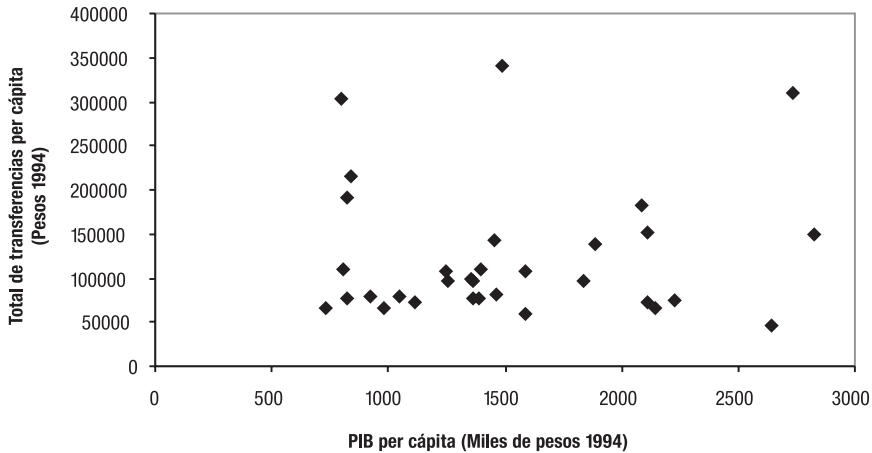
¹⁰ Este coeficiente de correlación es estadísticamente significativo al 6%.

¹¹ En este análisis se excluyeron tres valores extremos: Casanare, San Andrés y Providencia y Vichada.

¹² Este coeficiente de correlación es estadísticamente significativo al 8%.

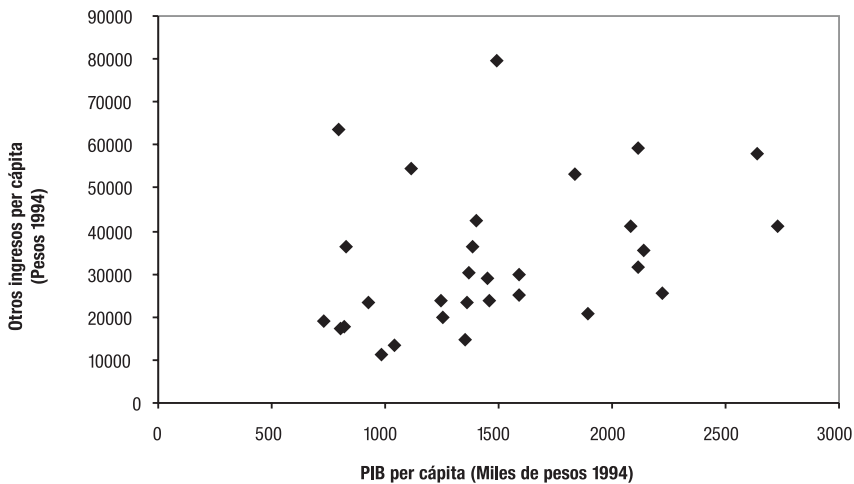
En resumen, aunque se presentó un crecimiento importante en los ingresos subnacionales, existe un desequilibrio regional al analizar esos ingresos en términos per cápita. Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso

Gráfico 7. Total de transferencias per cápita y PIB per cápita 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Gráfico 8. Otros ingresos per cápita y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

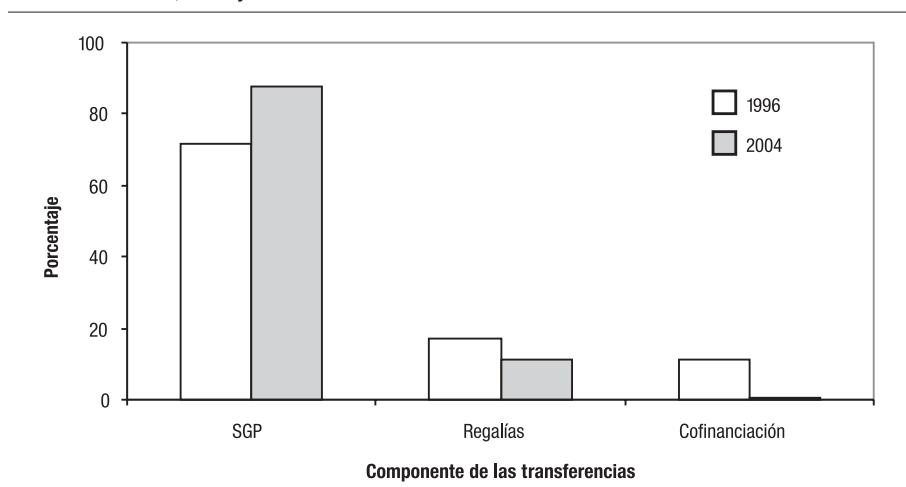
subnacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios.

B. Las transferencias

Como ya fue mencionado, las transferencias totales no cumplieron su papel de igualación fiscal. El propósito de esta sección es analizar los diferentes componentes de las transferencias para determinar por qué la función redistributiva no ha sido efectiva y cuál de las diferentes transferencias genera la mayor inequidad espacial.

Las transferencias del gobierno nacional a los subnacionales (departamentos, municipios y distritos) están conformadas por el sistema general de participaciones (SGP), las regalías y el sistema de cofinanciación. El componente más importante es el SGP, ya que representó el 88% de las transferencias totales en 2004. Durante el período 1996-2004, el SGP ganó participación en el total de transferencias, mientras que las regalías y el sistema de cofinanciación perdieron. En efecto, a la vez que el SGP aumentó su participación del 72% en 1996 al 88% en 2004, las regalías la redujeron del 17% al 11% y los recursos de cofinanciación lo hicieron del 11% al 1%, en el mismo lapso de tiempo (Véase el Gráfico 9).

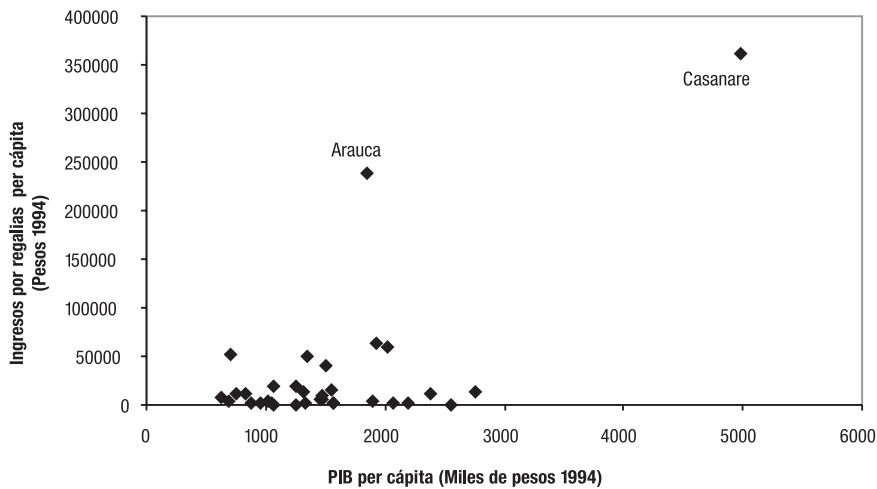
Gráfico 9. Participación porcentual de los diferentes componentes de las transferencias totales, 1996 y 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Las regalías están muy asociadas a la presencia de minerales en cada entidad territorial. La distribución de estos recursos no envuelve criterios de igualdad sino que simplemente siguen un patrón de localización geográfico. Al considerar lo anterior, no debe esperarse que las regalías cumplan un papel de igualación fiscal. Como puede verse en el Gráfico 10, no se halla una asociación clara entre las regalías per cápita y el PIB per cápita. Debido a la presencia de yacimientos de petróleo en sus territorios, Arauca y Casanare son los departamentos con mayores regalías por habitantes en el período 1996 - 2003. Si se excluyen estos dos valores extremos del análisis, se encuentra, como era de esperarse, que no existe un patrón claro entre las dos variables.

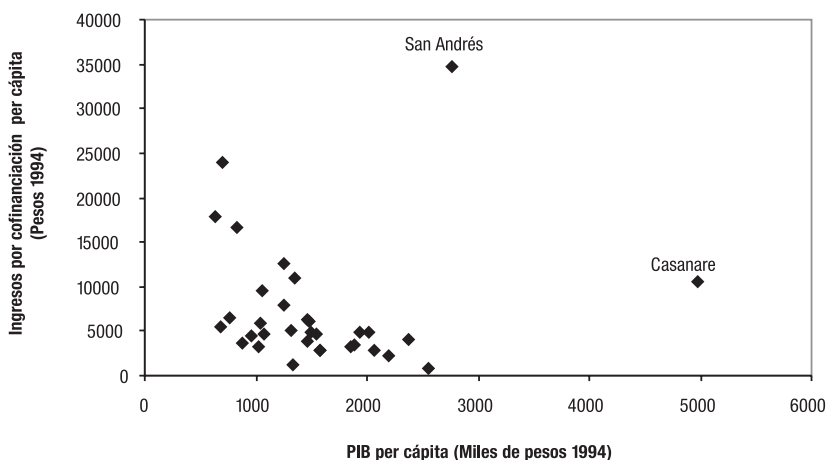
Gráfico 10. Ingresos por regalías per cápita y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

En cuanto al sistema de cofinanciación, si excluimos los valores extremos de los departamentos de San Andrés y del Casanare, podemos detectar una relación inversa entre los recursos de cofinanciación asignados por habitante y el PIB per cápita de cada ente territorial (Véase Gráfico 11). Esta evidencia apoyaría la idea de que la asignación de estos recursos ha involucrado algún criterio de equidad. Sin embargo, el sistema de cofinanciación en el país ha sido paulatinamente desmontado, hasta el punto de que los recursos provenientes de fondos de cofinanciación sólo representaron el 0,7% del total de transferencias del 2004. Dado lo anterior, no se podría esperar, como en efecto ocurrió, un impacto positivo de estos fondos en la equidad de las transferencias totales.

Gráfico 11. Ingresos por cofinanciación per cápita y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)

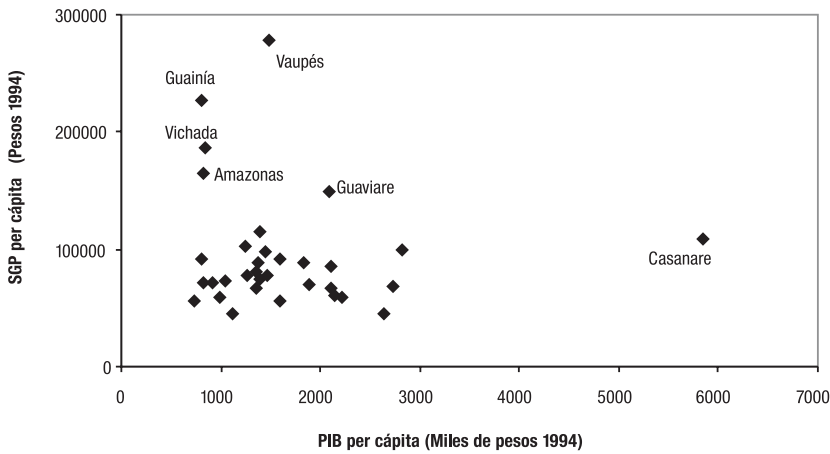


Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Finalmente, el mayor componente de las transferencias del gobierno nacional a los subnacionales, el SGP, a pesar de que en su diseño involucra criterios de equidad territorial, no registra una relación clara en términos per cápita con el nivel de producto departamental. Si bien el coeficiente de correlación entre estas dos variables es negativo (-0,10), éste no es estadísticamente significativo. Además, como puede verse en el Gráfico 12, la relación encontrada podría estar forzada, en gran parte, por los valores de SGP per cápita en algunos de los Nuevos Departamentos. En la medida en que estos territorios poseen una baja población, los valores por habitante suelen ser relativamente altos cuando se compara con el resto del país.

Para evitar las posibles distorsiones que inducen los valores de los Nuevos Departamentos, hemos limitado el análisis a los antiguos departamentos. La situación se mantiene igual, pues se encuentra un coeficiente de correlación que, aunque sigue siendo negativo (-0,2), no es estadísticamente significativo. Adicionalmente, en el Gráfico 13 se puede ver la baja relación, en términos per cápita, entre el SGP y el PIB. Pueden detectarse unas diferencias importantes en gastos en términos per cápita entre los diferentes territorios. Por ejemplo, se encuentra una situación como la de los departamentos de Bolívar y Boyacá, que tienen unos PIB per cápita relativamente similares (alrededor del 75% de la media nacional), pero mientras Boyacá tiene un SGP per cápita que es el 164% del SGP per cápita promedio, el SGP por habitante de Bolívar es solo el 95% del promedio nacional. Se podría argumentar que esos valores pueden

Gráfico 12. SGP per cápita y PIB per cápita según departamentos, 1996 -2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

ser el resultado de las diferencias en las tipologías por entidad territorial que se adoptan para distribuir los recursos para educación; sin embargo, de acuerdo con la tipología adoptada para 2006, la diferencia entre los dos departamentos es sólo de 5.000 pesos por alumno atendido, lo cual no explicaría la disparidad observada.

Un análisis de la distribución del SGP en 2006 permite detectar el peso relativo que tienen los criterios de equidad en la asignación de los diferentes componentes de la fórmula vigente. El CONPES realizó la distribución de 15.035 billones de pesos a comienzos del año, lo cual corresponde a once doceavas de la liquidación total del SGP para 2006 (16.402 billones de pesos)^{13, 14}. Al revisar los criterios involucrados, sólo el 11% de los recursos asignados siguió un criterio de equidad. Como se puede ver en el Cuadro 1, de los 15.035 billones de pesos inicialmente apropiados, únicamente 1.632 billones de pesos incluyen un argumento redistributivo en su asignación.

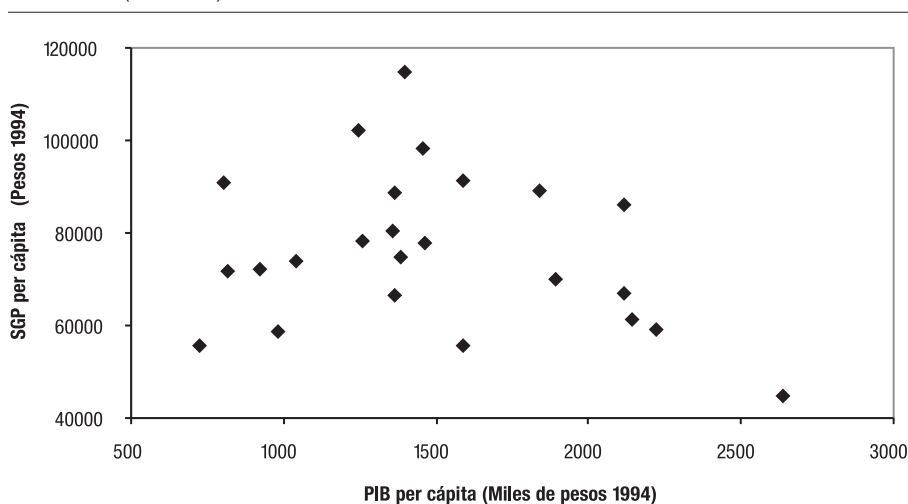
¹³ Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, (2006). “Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2006”, *Documento Conpes Social*, 97, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

¹⁴ El valor distribuido corresponde a lo presupuestado para 2006; es decir, se asignan \$ 15 billones equivalentes a los primeros once meses del año. Una vez el valor restante (\$ 1.37 billones) sea incorporado en la Ley de Presupuesto de 2007, será distribuido y su giro se realizará en enero de 2007 (Conpes, 2006).

La falta de un criterio redistributivo en el sistema de transferencias colombiano fue señalada con anterioridad por otros autores. Por ejemplo, Alesina *et al.* (2000) en su análisis de la descentralización nacional, señalaban que las reglas que regulaban las transferencias en los noventa tenían varios problemas. Dentro de ellos, mencionan la carencia de un criterio redistributivo simple que permita trasladar recursos de las regiones ricas a las pobres.

El análisis de los distintos componentes del SGP para 2006 indica que las reglamentaciones actuales continúan asignando los recursos para mantener las

Gráfico 13. SGP per cápita y PIB per cápita en los antiguos departamentos, 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Cuadro 1. Recursos del SGP que involucran criterios de equidad, 2006

Concepto	Millones de pesos
1. 40% de las participaciones de propósito general se distribuyeron de acuerdo con la pobreza relativa en cada municipio	981.470
2. Los recursos del componente de calidad de las participación para educación involucra un ajuste que tiene en cuenta el NBI para su asignación	385.000
3. El monto destinado a ampliación de cobertura a través de subsidios a la demanda en la participación para salud incluye un indicador de equidad para su distribución	82.352
4. El 50% de los fondos orientados a acciones de salud pública de la participación para salud se asignan en función de indicadores de pobreza y riesgos en salud pública	183.294
Total recursos con criterio de equidad	1.632.116
Total SGP 2006 (once doceavas)	15.034.769
Participación de recursos de equidad en el total SGP	11%

Fuente: Documento Conpes Social No. 97

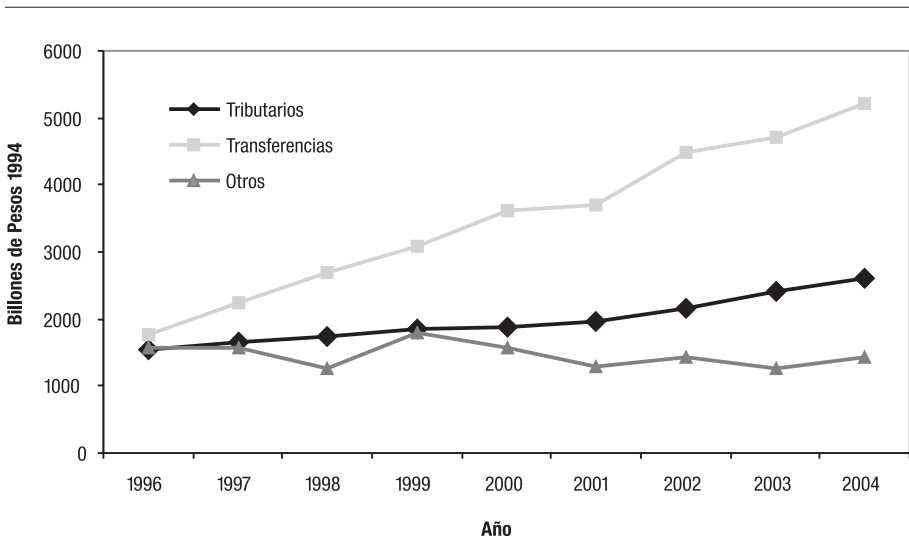
coberturas actuales vigentes, con poco peso relativo de los criterios redistributivos. Con lo anterior, el sistema vigente simplemente perpetúa las disparidades regionales que históricamente han existido en materia de cobertura de educación y salud, similar a lo realizado con la normatividad anterior.

C. El esfuerzo fiscal territorial

Otro elemento del análisis de la descentralización en Colombia ha sido el esfuerzo fiscal territorial. Algunos autores han argumentado que la descentralización, en la medida en que aumentó la dependencia de los entes territoriales de las transferencias, fomentó la pereza fiscal entre ellos. Como lo señala Carrasquilla (2005), aunque no existe una respuesta homogénea entre los diferentes trabajos que han analizado el tema, los resultados fiscales actuales muestran evidencia en contra de la pereza fiscal.

Los trabajos de Cadena (2002) y Núñez (2005) llegan a conclusiones similares al señalar que a nivel municipal se dio un esfuerzo fiscal, pues el recaudo tributario no se vio afectado negativamente por las mayores transferencias. Cadena utiliza cifras del período 1984 - 2000 y Núñez para los años comprendidos entre 1992 y 2000. Estos trabajos encuentran, sin embargo, que el esfuerzo

Gráfico 14. Evolución de los ingresos tributarios, las transferencias y los otros ingresos de los gobiernos subnacionales, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

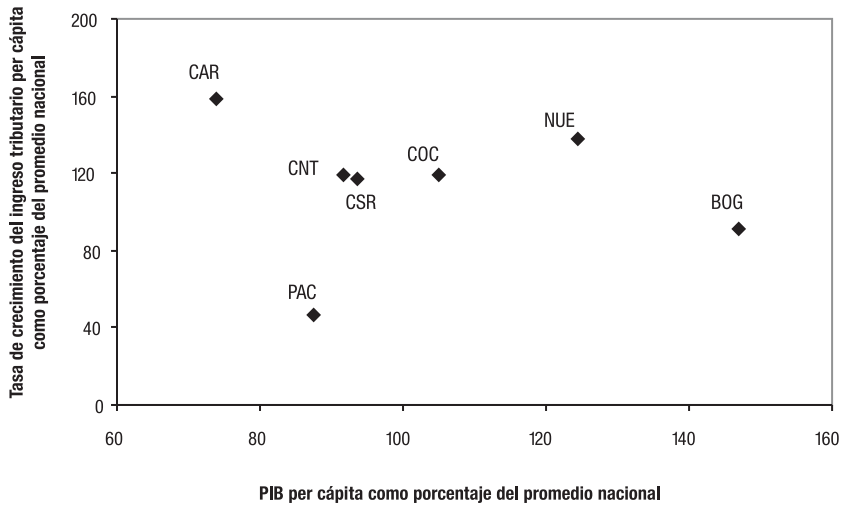
fiscal varía de acuerdo con las características demográficas y socioeconómicas de cada municipio. Zapata *et al.* (2001), utilizando información municipal para el período 1988 - 1999, llegan a una conclusión similar a la de Cadena y Núñez. Adicionalmente, estos autores concluyen que el esfuerzo realizado por municipios pequeños es menor al realizado por municipios grandes.

El principal argumento esbozado por aquellos autores que consideran que la descentralización fomenta la pereza fiscal, es el crecimiento que tuvieron las transferencias frente al registrado por los ingresos tributarios. Como puede verse en el Gráfico 14, durante el período 1996 - 2004, la dinámica de las transferencias es mayor que la observada en los ingresos tributarios. Sin embargo, este tipo de enfoque tiene una seria limitación, ya que es global y no tiene en cuenta la capacidad fiscal de los diferentes entes territoriales. Como lo mencionaron los trabajos previamente reseñados, la generación de ingresos tributarios es una función de su capacidad económica y social. En otras palabras, no es lo mismo hacer un esfuerzo fiscal en ciudades como Bogotá, Medellín o Cali, que en ciudades como Pasto, Sincelejo o Quibdó.

El punto central del análisis es considerar el crecimiento de los ingresos tributarios en función de su nivel de actividad económica. La evidencia colombiana no muestra una relación clara en este frente. Para iniciar, vale la pena destacar que el incremento de los ingresos tributarios en las regiones con un mayor desarrollo relativo, Central Occidental, Bogotá y Pacífica, no fue muy satisfactorio en el período 1996 - 2004. Mientras los ingresos tributarios de la región Caribe, cuyo PIB representa aproximadamente el 16% del PIB nacional, crecieron a una tasa real anual del 10%; en Bogotá, que tiene una participación en el PIB nacional del 22%, solo lo hicieron al 7%, en la región Central Occidental, que genera el 20% del valor agregado del país, crecieron al 7,4% y, finalmente, en la Pacífica, que tiene una participación del 15%, sólo crecieron al 4%. Es decir, la eficiencia fiscal no necesariamente está asociada con un buen desempeño económico.

Adicionalmente, como puede apreciarse en el Gráfico 15, no existe una relación clara en términos per cápita entre la tasa de crecimiento de los recaudos tributarios y el PIB. Se presentaron algunos casos interesantes. Por ejemplo, la región Caribe con un PIB per cápita que fue el 74% del promedio nacional, alcanzó una tasa de crecimiento en su ingreso tributario per cápita que era el 159% de la media del país. En el otro extremo, se encuentra Bogotá con un PIB per cápita que representaba el 147% del promedio nacional y un crecimiento en su ingreso tributario per cápita que fue el 91% de la media colombiana.

Gráfico 15. Tasa de crecimiento del ingreso tributario per cápita y PIB per cápita como porcentaje del respectivo promedio nacional por región, 1996 - 2004



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

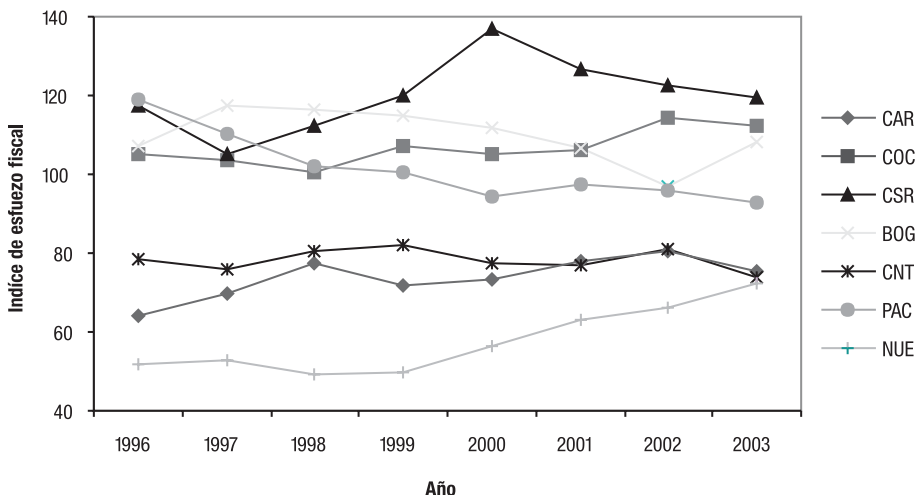
Adicionalmente, se estimó una aproximación al esfuerzo fiscal considerando el nivel de producto a través del índice de esfuerzo fiscal propuesto por Acosta y Bird (2005). Este índice es calculado dividiendo el ingreso tributario per cápita por el PIB per cápita y haciendo el promedio nacional de este indicador igual a 100. De esta manera, las regiones que tienen un índice mayor que 100 realizan un esfuerzo fiscal superior al promedio del país, mientras que las que alcanzan un índice menor a 100 están por debajo de la media nacional.

Dos aspectos deben ser analizados de este indicador: su valor absoluto y su cambio en el tiempo. Una mirada a la evolución del índice de esfuerzo fiscal incluido en el Gráfico 16, muestra como unas regiones (Central Sur, Central Occidental y Bogotá) tienen un esfuerzo mayor que la media nacional, mientras que otras (Central Norte, Caribe y Nuevos) registran un esfuerzo menor que el promedio. Por su parte, la región Pacífica presenta una reducción constante en su esfuerzo fiscal durante el período de análisis.

Al comparar la tasa de crecimiento promedio del índice de esfuerzo fiscal con el PIB per cápita como porcentaje de la media nacional, no es posible determinar una relación clara. Por ejemplo, como puede verse en el Gráfico 17, mientras que la región Caribe tuvo una tasa de crecimiento en su índice de esfuerzo fiscal que es 6 veces la registrada en Bogotá, el PIB per cápita del Caribe es sólo la mitad del PIB per cápita de la capital. Además, regiones

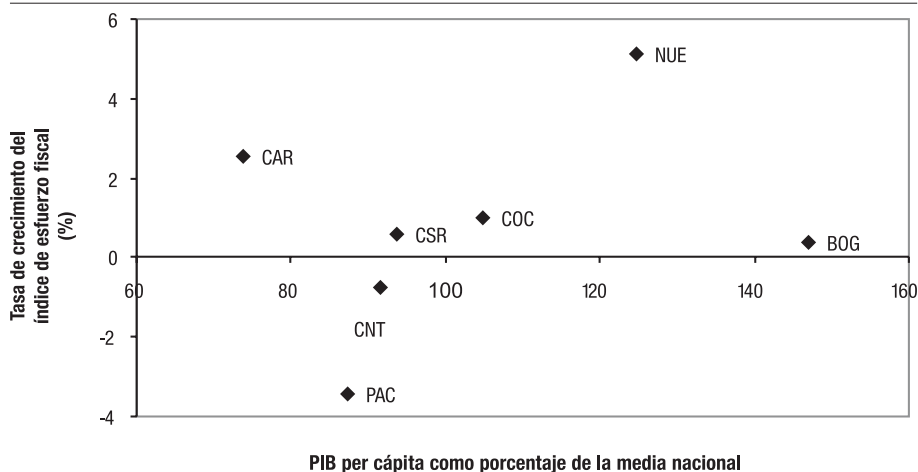
como la Central Norte y la Central Sur, que tienen un nivel de PIB per cápita similar, presentaron comportamientos diferentes en el esfuerzo fiscal durante el período 1996 - 2003, ya que la primera registró una caída en su indicador y la segunda un crecimiento en éste. Por último, es importante señalar el deterioro que se observa en la región Pacífica y la recuperación en los Nuevos Departamentos.

Gráfico 16. Evolución del índice de esfuerzo fiscal según región, 1996 - 2003



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Gráfico 17. Tasa de crecimiento del índice de esfuerzo fiscal y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)



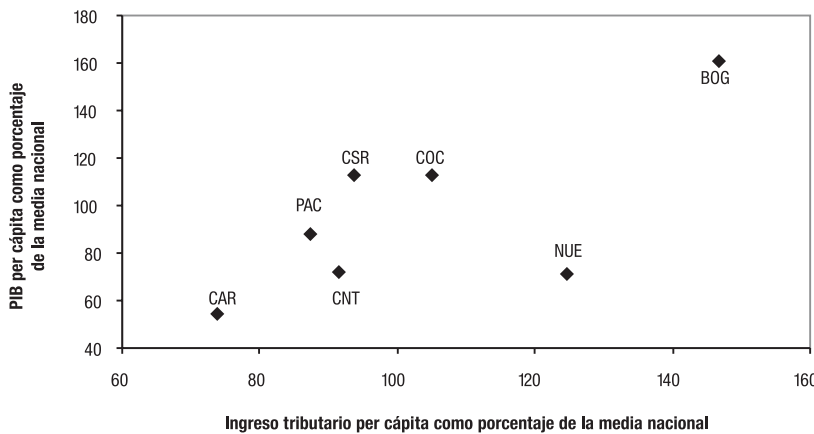
Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

Finalmente, se analiza la relación entre el índice de esfuerzo fiscal y el PIB per cápita como porcentaje de la media nacional. Para facilitar el análisis, el Gráfico 18 incluye una línea de 45 grados, que permite determinar cuáles regiones tienen el esfuerzo fiscal que se esperaría dado su nivel de desarrollo económico. Es decir, que las regiones ubicadas sobre la línea de 45 grados cumplirían con las expectativas en materia de esfuerzo fiscal, aquellas por encima de la línea estarían realizando un esfuerzo mayor al esperado, y las que están por debajo de la línea llevarían a cabo un esfuerzo fiscal menor a éste.

Los resultados indican que la región Caribe realiza un esfuerzo fiscal acorde con su nivel de desarrollo. Las regiones Central Sur, Central Occidental y Pacífico superan las expectativas en materia de esfuerzo fiscal, mientras que las regiones Central Norte, Bogotá y los Nuevos Departamentos tienen unos esfuerzos fiscales por debajo de sus posibilidades.

En resumen, no existe una asociación clara entre el esfuerzo fiscal y su capacidad tributaria, expresada en función de su PIB por habitante. La evidencia muestra que las regiones con un esfuerzo fiscal alto y con un desarrollo relativo mayor, no son obligatoriamente las que mejoran en su desempeño fiscal durante el período de análisis. Una vez la estructura económica es involucrada en el estudio, se encuentra que las regiones no necesariamente tienen un esfuerzo fiscal acorde con sus niveles de desarrollo.

Gráfico 18. Índice de esfuerzo fiscal y PIB per cápita, 1996 - 2003 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP y DANE

IV. Las propuestas de reformas

El objetivo de esta sección es presentar una serie de recomendaciones de política que ayuden a corregir los desequilibrios regionales observados en el proceso de descentralización actual. La evidencia muestra una alta inequidad en los ingresos de los gobiernos subnacionales del país, lo que implica que las entidades territoriales enfrentan sus responsabilidades con grandes diferencias en los recursos fiscales disponibles para cumplirlas. La teoría del federalismo fiscal considera que el Estado debe garantizar una equidad horizontal; es decir, que los ciudadanos deben tener acceso a un nivel comparable de servicios sin importar el lugar en que residen. Esta perspectiva ha estado ausente en la discusión de las reformas a la descentralización en Colombia. Por lo tanto, las propuestas están fundamentalmente orientadas a superar la inequidad horizontal observada en la prestación de bienes y servicios públicos. Tres temas fundamentales son identificados: la necesidad de introducir un elemento redistributivo en el sistema de transferencias y en los fondos que apoyen a las regiones rezagadas, el fortalecimiento de la tributación en los gobiernos subnacionales y el diseño de incentivos para aumentar la eficiencia del gasto.

A. El componente redistributivo

Como fue mencionado, a pesar de que en teoría el sistema de transferencias colombiano involucra ciertos elementos de equidad, en la práctica éstos se ven seriamente limitados, pues los recursos van fundamentalmente dirigidos a mantener el nivel de coberturas vigente en los distintos entes territoriales. La reglamentación de 1993 fue cuestionada en este frente por Alesina *et al.* (2000), quienes, al considerar las enormes disparidades vigentes en el país, sugirieron incluir un componente redistributivo en las transferencias que permitiera mover recursos de las regiones ricas a las pobres. Adicionalmente, Barón y Meisel (2004) propusieron la creación de un fondo de compensación fiscal inter-regional que transfiriera recursos a los entes departamentales de menos ingresos fiscales per cápita. Finalmente, Chaparro *et al.* (2005) concluyen que persiste una inequidad horizontal importante entre los municipios: la capacidad fiscal del quintil de municipios más rico es un 60% mayor que la observada en el quintil de municipios más pobres. Esta brecha se incrementa cuando las necesidades de gasto son incluidas en el análisis. Por lo tanto, el sistema de transferencias debe estar más ligado a las medidas de capacidad y necesidad fiscal de lo que están en la actualidad.

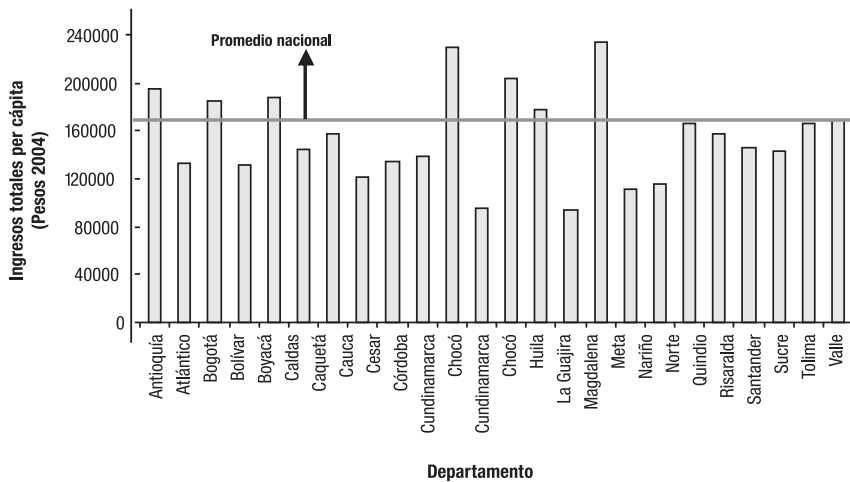
La primera propuesta es la creación de un sistema de transferencias que busque la equidad fiscal horizontal en el país. Las razones teóricas para adoptar estos sistemas han sido parte del debate académico de la descentralización fiscal. Como lo señala Shah (1996), algunos autores argumentan que estos programas promueven la equidad al permitir un tratamiento fiscal similar a personas de las mismas características, pero que están ubicadas en diferentes lugares del territorio nacional. Las transferencias de compensación fiscal reducen la migración inducida por diferentes accesos a bienes públicos, ya que cada provincia estaría en capacidad de ofrecer a sus habitantes un mínimo de servicios públicos. De esta manera, se reducen las barreras para la movilidad de los factores y, por ende, se mejora la eficiencia económica.

Por otro lado, otros autores argumentan que un programa de igualdad fiscal regional induce ineficiencia en la asignación regional de recursos. Se argumenta que las transferencias desincentivan la migración de la mano de obra hacia regiones con altos ingresos donde sería más productiva. Sin embargo, Shah (1996) considera que en la medida en que la capitalización de impuestos y gastos es un fenómeno perverso, el argumento anterior es débil. Si hubiese una capitalización total, no habría espacio para las transferencias de equidad porque las personas que viven en regiones con excedentes fiscales pagarían más por los servicios privados y menos por los públicos, mientras que aquéllos en regiones deficitarias harían lo contrario. Sin embargo, la capitalización no es perfecta y, por lo tanto, se requieren programas de igualación fiscal.

De acuerdo con Shah (1998), los sistemas de compensación fiscal para corregir la inequidad horizontal al interior de un país son usados alrededor del mundo: Canadá, Alemania, Suiza, Australia, China, India, Japón y Corea, entre otros. En la mayoría de los casos, el gobierno central transfiere los recursos a las provincias, aunque existen algunos países donde la transferencia se realiza directamente de aquellos territorios con una situación fiscal por encima de un promedio a los que están por debajo de éste.

Algunos de los programas de igualación fiscal involucran únicamente los ingresos tributarios, ignorando por completo los gastos. Shah (1996) concluye que este tipo de programas no obedece a los propósitos de eficiencia y equidad, pues no se estaría cumpliendo con uno de los fundamentos claves de la descentralización fiscal: la relación directa entre las decisiones de recaudo tributario y las de gasto. Lo anterior, a su vez, reduciría la capacidad de rendición de cuentas de los gobernantes locales, creando incentivos a la dependencia fiscal de las transferencias.

Gráfico 19. Ingresos totales per cápita en los antiguos departamentos, 1996 - 2003
(Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Por las razones anteriores, un sistema de transferencias de equidad fiscal debe involucrar los dos componentes: el de ingreso y el de gasto. De acuerdo con Chaparro *et al.* (2005), la noción de igualdad horizontal ha recibido poca atención en el caso colombiano y el sistema de transferencias actual está muy débilmente relacionado con las medidas de capacidad y necesidad fiscal a nivel local. Por ejemplo, la fórmula que se aplica a las transferencias en Colombia ha sido definida desde el lado del gasto, teniendo en cuenta los valores históricos de éste en los entes territoriales. Uno de los avances en la reforma a la descentralización del 2001, fue el establecimiento de categorías de municipios para definir, en el caso de la educación, un costo por estudiante de acuerdo con la dispersión poblacional, la ruralidad y el peso de la matrícula secundaria y media en el total.

Uno de los puntos que aún continúa ausente del sistema de transferencias es el lado del ingreso, donde existen grandes diferencias entre las diferentes entidades territoriales. Como puede verse en el Gráfico 19, los ingresos totales per cápita presentan una gran variación entre los distintos departamentos¹⁵. Gran parte de esa disparidad, como fue demostrado en la sección III, se origina en los ingresos tributarios, ya que éstos están directamente asociados

¹⁵ Los Nuevos Departamentos fueron excluidos del análisis, ya que debido a su baja población los ingresos por habitante están muy por encima del promedio nacional.

con la capacidad de generación tributaria en cada región: aquéllas con mayor PIB per cápita recaudan más impuestos por habitante (Véase Gráfico 6 en sección III).

Con base en los principios de equidad fiscal horizontal, se esperaría que el sistema de transferencias corrija las desigualdades generadas por los ingresos tributarios. Eso, como también se vio en la sección III, no ocurrió en Colombia. Como es mencionado por Acosta y Bird (2005), el sistema de transferencias no permitió –y no permite– que los recursos sean distribuidos más racionalmente. Las reglas para la distribución de las transferencias, las antiguas y las nuevas establecidas en el 2001, son complejas y buscan alcanzar múltiples propósitos. Además, no se incluye una distribución inter-regional explícita¹⁶. Chaparro *et al.* (2005), al estimar una capacidad fiscal igualitaria, encuentran que los municipios ubicados en el quintil superior son los beneficiarios de las reglas vigentes, pues reciben un porcentaje desproporcionado de las transferencias.

Para corregir esta situación, la recomendación en el frente de las transferencias es contemplar en la distribución del SGP los dos elementos: ingresos y gastos. Por ejemplo, en el caso de la educación, una vez se establece el gasto por estudiante para cada tipología de entidad territorial, se deben revisar los ingresos propios disponibles por estudiante. Siguiendo a Acosta y Bird (2005), el gobierno debe garantizar la cantidad mínima estimada por estudiante con dos fuentes: los ingresos propios y una transferencia para cubrir la diferencia entre los ingresos propios y la cantidad mínima estipulada. Lo importante es estimar los ingresos propios potenciales de acuerdo con los recaudos que podría hacer la entidad territorial si su sistema tributario funcionara a unos niveles promedio de eficiencia¹⁷.

Se deben establecer unos claros incentivos en la normatividad que evite la pereza tributaria o la inadecuada prestación de los servicios. Podría darse el caso en que los municipios consideren que entre menos recauden, mayor será la transferencia o que si no cumplen con la meta de recaudo, simplemente no prestan el servicio sin asumir ninguna consecuencia. Una sugerencia adecuada en este frente la hacen Acosta y Bird (2005), quienes proponen que en el caso que un ente territorial fracase en su tarea de recolección de impuesto, no sería

¹⁶ Estos aspectos también fueron señalados para la reglamentación vigente en los noventa por Alesina *et al.* (2000).

¹⁷ Una metodología para estimar la capacidad fiscal en condiciones de eficiencia es sugerido por Chaparro *et al.* (2005). Iregui *et al.* (2003) también realizan un ejercicio para estimar la tasa nominal y efectiva del impuesto predial a partir de los catastros municipales y el recaudo tributarios.

premiado con una mayor transferencia. Por el contrario, el fracaso significaría que tendrían menos recursos para cumplir sus obligaciones. Adicionalmente, en caso de que no invierta la cantidad mínima estimada por estudiante por dos años consecutivos, demostrando así su incapacidad para implementar el sistema en forma adecuada, la entidad territorial perderá el control en dicho sector.

Si bien la anterior recomendación fortalece el papel redistributivo que debe cumplir el SGP, los otros componentes del sistema de transferencias actual (regalías y cofinanciación) permanecen inalterados. Aunque los recursos de cofinanciación mostraron cierto efecto redistributivo, han sido restringidos sustancialmente en los últimos años. En efecto, en 2004 sólo representaron el 0,7% del total de ingresos de los gobiernos subnacionales. Debido al poco peso de estos fondos, la posibilidad de lograr un cambio en la tendencia en los ingresos tributarios es poca.

La última fuente de transferencias, las regalías, ha sido tradicionalmente asignada a aquellas entidades involucradas en la extracción y transporte de los recursos naturales que las generan. El 68% es distribuido como regalías directas así: 47,5% a los departamentos, 12,5% a los municipios y 8% a los puertos. El 32% de los fondos restante constituye el Fondo Nacional de Regalías –FNR–, los cuales están orientados a financiar proyectos regionales en infraestructura vial, medio ambiente, energía, agua potable y saneamiento básico, educación y salud, entre otros.

Chaparro *et al.* (2005) encuentran que, en la medida en que la producción está concentrada en un pequeño grupo de regiones, la distribución de los recursos de regalías es muy desigual. Aproximadamente el 60% de las regalías pertenece a seis municipios y departamentos, los cuales se encuentran entre las más ricas áreas del país.

Consideramos que son necesarios recursos adicionales que permitan, en un mediano plazo, romper las grandes inequidades existentes en el país. Además de la reforma propuesta a las transferencias, se debe dar una mirada integral a los recursos con que cuenta el país. En el caso de los recursos del FNR, proponemos la constitución de un Fondo de Compensación Regional (FCR), dirigido a financiar proyectos de infraestructura en aquellas regiones con niveles de pobreza por debajo de la media nacional y que no tuvieran acceso a regalías directas. El cambio fundamental sería la focalización de los recursos en regiones rezagadas, convirtiéndose en un elemento redistributivo adicional dentro de una estrategia nacional de apoyo a las regiones con desarrollo relativo menor. Este fondo debe, a su vez, recibir recursos adicionales

del presupuesto nacional. Para ello se requerirá una voluntad política explícita de apoyo a este proyecto.

Finalmente, consideramos que en el marco de esta estrategia, no deben olvidarse los recursos del presupuesto de inversiones del gobierno nacional. Una mirada al presupuesto de inversiones de 2005, permite establecer que únicamente el 30% de los aportes de la nación están claramente regionalizados. Es decir, que un gran porcentaje de los recursos de la nación (70%) no tienen identificado un destino regional. Si bien existen proyectos con una influencia nacional, donde no es posible una regionalización, sería conveniente introducir una mayor transparencia a este proceso, en especial porque aquellos territorios con una mayor capacidad de gestión son los que tienen más acceso a estos recursos.

Es conveniente establecer, como sucede en Chile por ejemplo, una inversión sectorial regionalizada (ISR) con los recursos sectoriales que manejan los distintos ministerios y organismos descentralizados. La idea es establecer porcentajes claros de participación regional, dándole un mayor peso a las regiones con un mayor atraso relativo¹⁸.

En resumen, la propuesta en materia redistributiva comprende tres aspectos. En primer lugar, se hace necesario un replanteamiento de las transferencias en donde se considere para su distribución no sólo el componente del gasto, sino también el del ingreso. La idea central es que el gobierno nacional debe garantizarle un gasto mínimo por persona atendida y que la transferencia debe ser aquel monto requerido para cubrir el faltante entre los ingresos tributarios potenciales y el monto mínimo por garantizar. Segundo, la creación de un Fondo de Compensación Regional con los recursos del FNR, que cumpla con funciones similares a las que actualmente cumple, pero dirigido a aquellas zonas del país con un PIB per cápita por debajo de la media nacional. Finalmente, creemos que es necesario introducirle una mayor transparencia en la regionalización de los aportes que la nación hace al presupuesto nacional de inversión. Nuestra sugerencia es crear la Inversión Sectorial Regionalizada (ISR) con los recursos sectoriales que manejan los distintos ministerios y organismos descentralizados, donde se establezcan unos porcentajes de participación mínimos a las regiones con un atraso relativo mayor.

¹⁸ Para un mayor detalle de la experiencia chilena y otros países latinoamericanos ver Wiesner (2003), *Fiscal Federalism in Latin America From Entitlements to Markets*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C.

B. La tributación subnacional

La teoría sobre federalismo fiscal considera que, debido a la proximidad que se alcanza entre la oferta y la demanda de los bienes públicos a nivel local, la descentralización permite lograr una mayor eficiencia en el gasto. Wiesner (2003) señala que estos beneficios serán posibles si las estructuras de gobierno fiscal e institucional conectan los ingresos tributarios y los gastos públicos descentralizados. La idea es que en la medida en que el porcentaje de gasto público financiado con recursos propios es mayor, las ganancias en eficiencia como resultado de ese gasto serán mayores.

Uno de los puntos críticos en el actual proceso de descentralización en Colombia ha sido el vínculo débil entre los ingresos propios y los gastos a nivel local. Iregui *et al.* (2003) señalan que la correspondencia entre el suministro de bienes públicos locales por parte de las autoridades y el pago de impuestos por parte de los ciudadanos en el país no es clara. Los impuestos departamentales y municipales son establecidos en el Congreso, mientras que los concejos municipales únicamente tienen autonomía para fijar las tarifas de acuerdo con unos rangos establecidos por la Ley. Como lo mencionan Iregui *et al.* (2003), la tributación territorial juega un papel fundamental en un proceso de descentralización que pretenda dar autonomía a los gobiernos locales, pues permitiría un vínculo más fuerte entre los ingresos y los gastos.

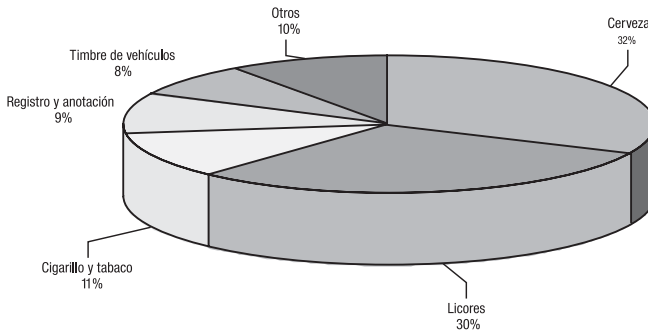
En la actualidad, existe una estructura tributaria diferente en los distintos niveles de gobiernos subnacionales. En los departamentos, como puede verse en el Gráfico 20, los principales tributos en el período 1996 - 2004 fueron los impuestos a la cerveza (32%), licores (30%), cigarrillo y tabaco (11%), registro y anotación (9%) y timbre de vehículos (8%). Es decir, los impuestos a la cerveza, licores y cigarrillo y tabaco responden por el 73% de los ingresos tributarios departamentales.

Acosta y Bird (2005) consideran que la estructura tributaria departamental es inadecuada e inflexible, ya que sus impuestos tienen tasas muy altas, bases relativamente pequeñas y serios problemas de contrabando. Estos autores señalan que el sistema impositivo para los licores es extremadamente complicado: altas tasas que estimulan el contrabando y la falsificación de estampillas, y disminuyen los recaudos y fomentan la corrupción.

Diferentes autores han sugerido estrategias para mejorar el sistema tributario departamental. En general, las recomendaciones están orientadas a mejorar la administración, reducir las tasas, aclarar la base tributaria y, en lo posible,

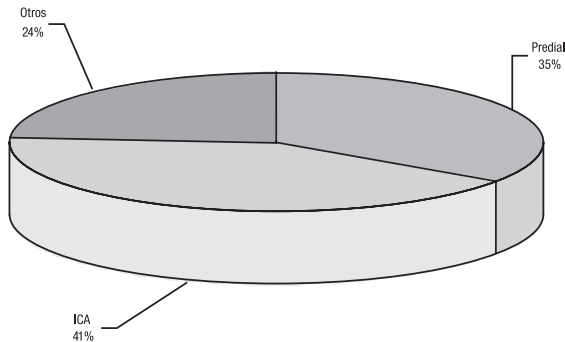
centralizar el recaudo. Al seguir lo planteado por Acosta y Bird (2005), es conveniente abolir el monopolio estatal que tienen los departamentos sobre los licores. Se debe autorizar el mercado libre de los licores nacionales, y permitir su producción y distribución en los diferentes departamentos. Sería provechoso también que el recaudo del tributo se realice en las empresas productoras, de acuerdo con el destino territorial del producto. Acosta y Bird también sugieren que es necesario aclarar la base del impuesto al cigarrillo, considerando el precio de venta en el territorio de distribución. Adicionalmente, se requiere fortalecer las loterías departamentales para convertirlas en una fuente sólida

Gráfico 20. Participación de los distintos impuestos en los ingresos tributarios departamentales, 1996 - 2004 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

Gráfico 21. Participación de los diferentes impuestos en los ingresos tributarios municipales, 1996 - 2004 (Promedio)



Fuente: Estimaciones del autor con base en DNP

de recursos, mejorar la gestión administrativa y eliminar los elementos de corrupción involucrados.

En los ingresos municipales, por su parte, a pesar de que existen una gran variedad de impuestos vigentes, el 76% del recaudo está concentrado, como puede verse en el Gráfico 21, en el impuesto de industria y comercio, ICA, (41%) y el predial (35%). Los diversos estudios sobre la tributación municipal, han señalado una serie de limitaciones en su estructura tales como bases tributarias reducidas y poco explotadas en algunos casos, múltiples tarifas y exenciones, así como desgüeño administrativo y corrupción.

A pesar del panorama anterior, Iregui *et al.* (2003) consideran que los municipios tienen un potencial tributario importante en predial, cuyo aprovechamiento no exige la introducción de grandes cambios legales o tarifarios. A juicio de estos autores, lo que se requiere es un mejoramiento en la gestión y administración tributaria, al igual que controles a la evasión y la corrupción.

No hay que olvidar, además, que el recaudo de los dos mayores impuestos municipales, ICA y predial, están concentrados en las zonas urbanas. El ICA está ligado directamente a las actividades industriales y comerciales, así que los municipios rurales carecen de una base tributaria sólida y, por lo tanto, sus recursos son muy limitados (Cárdenas y Mejía, 2006). En cuanto al predial, Iregui *et al.* (2003) destacan que cerca del 50% del avalúo total del país se concentra en Bogotá, Medellín y Cali. Es más, si se le suman a estas tres ciudades los avalúos de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca y Valle, la participación dentro del total nacional llega al 72%. Iregui y sus colegas destacan que el 84,9% del avalúo total del país corresponde a las áreas urbanas y el 15,1% restante a las rurales. La baja participación rural se explica, en parte, por la falta de formación catastral en varios departamentos y la poca presencia de avalúos rurales en otros.

Como lo mencionan Iregui *et al.* (2003), el costo del servicio de formación, actualización y conservación del catastro está a cargo de los gobiernos nacional, departamental y municipal. Los gobiernos nacional y departamental no han realizado aportes en los últimos años para lograr este objetivo, así que los costos de este proceso deben ser asumidos por los municipios. Con excepción de las grandes capitales, los municipios del país no cuentan con los recursos propios que permitan mantener actualizados sus avalúos. Ante esta situación se genera un círculo vicioso en el cual los municipios no pueden aumentar sus recursos fiscales porque no tienen un catastro organizado o actualizado y, a la vez, no pueden modernizar el catastro porque no tienen recursos para hacerlo.

En la tributación subnacional, nuestra propuesta principal es un sistema de recaudo nacional que permita aprovechar las economías de escala asociadas al proceso. Por ejemplo, una de las limitaciones mencionadas del impuesto predial es el rezago en los avalúos catastrales. Un organismo del orden nacional podría conseguir fondos de la banca multilateral para actualizar el catastro, recaudar el impuesto, transferir los recursos a los municipios y cobrar un porcentaje por la administración para cubrir los gastos de funcionamiento y actualización. Adicionalmente, un recaudo centralizado permitiría cerrar las brechas existentes entre las tarifas nominales y las efectivas¹⁹. Por último, como lo señala Alesina *et al.* (2000), los gobiernos nacionales tienen una ventaja comparativa en el recaudo y la administración de impuestos, sobre todo en países en desarrollo donde las regiones rezagadas tendrían gobiernos locales poco eficientes.

Sin embargo, el recaudo centralizado debe considerar la heterogeneidad existente entre los municipios al momento de fijar tarifas, con criterios claros que otorguen transparencia al proceso de tributación y reduzcan las posibilidades de corrupción y evasión. Es importante insistir en la heterogeneidad existente entre los diferentes entes territoriales para que esas características particulares sean incorporadas en el diseño de las políticas de descentralización.

En resumen, la situación actual en materia tributaria subnacional requiere de una reforma integral que fortalezca a los fiscos departamentales, distritales y municipales. Nuestra propuesta considera que un elemento central de esta reforma debe ser el establecimiento del recaudo nacional de los impuestos subnacionales, a través de un organismo que se encargue de la recolección y, posteriormente, lo traslade al ente territorial respectivo. La institución que recaude cobrará una comisión por sus servicios para financiar su actividad, la cual será descontada de los giros respectivos.

En Colombia, esta labor se podría hacer, como funciona en Chile, a través de la institución nacional de recaudo tributario, la DIAN en nuestro caso. Se crearía, entonces, una subdirección encargada de la administración de los impuestos territoriales. La idea es que, por ejemplo, una persona natural al pagar su impuesto de renta, también realice el pago del impuesto predial de sus propiedades, o que una empresa industrial o comercial también pague lo correspondiente al ICA cuando realiza sus pagos de IVA.

¹⁹ Iregui *et al.* (2003) concluyen que existe una brecha entre las tarifas nominales y las efectivas, lo cual refleja serios problemas de gestión y administración tributaria, evasión, corrupción y violencia.

Adicionalmente, las propuestas en tributación local plantean la necesidad de armonizar y clarificar el régimen tarifario vigente, sin olvidar la heterogeneidad existente entre los diferentes entes territoriales. Finalmente, hay propuestas puntuales como la liberación del mercado de licores nacionales, así como el recaudo de dicho impuesto al momento de producción conforme a la distribución regional de sus ventas.

C. La eficiencia en el gasto

Se han discutido ampliamente en el país los efectos de la descentralización sobre la eficiencia del gasto. En particular, se argumenta que el incremento en los recursos destinados a educación y salud ha sido mayor que las mejoras en las coberturas en estos sectores. En una evaluación reciente de los servicios sociales de educación, salud y saneamiento básico durante el período 1994-2004 y su relación con el proceso de descentralización, Sánchez (2006) encuentra que, aunque aún está lejos de las coberturas universales, la cobertura en educación mejoró, la afiliación al régimen subsidiado en salud tuvo un avance significativo, con una reducción en las diferencias interregionales, pero la cobertura en acueducto y alcantarillado no registró grandes progresos en ninguna región del país.

Existe cierto consenso en que uno de los mayores elementos del fracaso en materia de eficiencia en el proceso de descentralización, ha sido el sistema de incentivos adoptados. De acuerdo con la reglamentación existente, los gobiernos subnacionales reciben recursos sin importar si operan o no eficientemente. Hay, por lo tanto, un incentivo perverso que promueve la ineficiencia. Como el sistema de transferencias no toma en cuenta la capacidad tributaria local, los gobiernos locales no tienen incentivos para recaudar impuestos. Más aún, entre mayores sean los gastos locales, mayores son los recursos transferidos. Wiesner (2003) considera que los incentivos correctos son uno de los componentes que requiere el éxito de un proceso de descentralización. Esos incentivos deben, según este autor, premiar la escogencia de políticas públicas adecuadas y son el crisol de la descentralización porque los mercados públicos carecen de procesos autónomos de competencia y evaluación.

Algunas de las propuestas en materia de incentivos a la eficiencia están implícitas en los planteamientos previamente hechos en materia de transferencias y tributación. Uno de esos incentivos es la vinculación de las transferencias

con la generación potencial de recaudos tributarios y con una inversión per cápita mínima. Como ya se mencionó, si no se alcanza el nivel de ingresos fiscales potenciales, no se incrementarán las transferencias y, además, la entidad territorial perderá el control sobre el sector en caso de que no cumpla con el gasto mínimo sectorial establecido. El objetivo es asegurar que las ganancias en eficiencia se logren y promover la rendición de cuentas. Como lo sugieren Acosta y Bird (2005), lo que se busca es que la autonomía y la rendición de cuentas estén, a través de acuerdos intergubernamentales, muy bien relacionados, de tal manera que se logren unos sistemas de servicios en educación y salud nacional uniforme y, a la vez, diferenciados según las diferentes capacidades y preferencias en cada región.

Este último punto, el reconocimiento de las diferencias entre las diferentes entidades territoriales, es clave en el diseño de los incentivos. No se puede, por ejemplo, exigirle un esfuerzo fiscal similar a todos los municipios y departamentos, sin considerar las capacidades fiscales de cada uno. Además, la capacidad institucional local presenta grandes variaciones a lo largo del territorio nacional. Por ejemplo, Sanchez (2006) concluye que los resultados de los esfuerzos para mejorar la provisión de los servicios sociales serán exitosos según las diferentes características institucionales en cada municipio. Por ende, se requieren incentivos distintos para los diferentes marcos institucionales a nivel municipal. Como lo sugiere Sánchez (2006) y Acosta y Bird (2005), se podrían considerar tipologías de municipios de acuerdo con su capacidad fiscal, participación política y capacidad técnica. Este planteamiento profundiza la categorización territorial introducida en las últimas reglamentaciones vigentes en descentralización.

Ahora bien, el éxito de cualquier diseño de incentivos depende de la existencia de un sistema de información actualizado, que permita el permanente monitoreo del proceso de descentralización. En este frente, sería conveniente apoyar la consolidación de una central de ejecución presupuestal y gestión a nivel nacional, donde los departamentos, distritos y municipios reporten su información y a la cual puedan acceder los diferentes órganos de control y supervisión nacional (Ministerio de Hacienda, DNP, Contraloría, Ministerio de Protección, Ministerio de Educación, entre otros).

Adicionalmente, consideramos que, sin eliminar las asesorías sectoriales que adelantan los distintos ministerios, debe existir una institución del orden nacional que coordine las acciones intergubernamentales. Este ente organizaría las actividades que realizan los diferentes ministerios y entidades gubernamentales

para imprimirle una visión global al proceso de descentralización. Esta labor podría ser asumida por el DNP a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, que en la actualidad adelanta acciones en este frente²⁰.

V. Conclusiones

En este documento hemos demostrado que existen enormes desequilibrios regionales en la política de descentralización colombiana. En particular, se presenta una gran desigualdad en los ingresos fiscales de los entes territoriales, lo cual implica que éstos asumen la responsabilidad de prestación de servicios en condiciones muy diferentes. Gran parte de esta inequidad en el ingreso se origina en la disparidad observada en los ingresos tributarios, la cual, contrario a lo que se esperaría en un programa de equidad fiscal horizontal, no es corregida por el sistema de transferencias vigente. Además, el escaso vínculo existente entre los recaudos y las decisiones de gasto impiden que se realicen los aumentos en eficiencia que se esperan de una estrategia de descentralización.

El artículo presenta una serie de recomendaciones de política encaminadas a corregir los desequilibrios regionales implícitos en la política de descentralización. Las propuestas están focalizadas en tres aspectos específicos: involucrar una mayor equidad en el sistema de transferencias del gobierno nacional a los subnacionales, fortalecer el aparato tributario subnacional y establecer unos incentivos claros para mejorar la eficiencia del gasto.

Las principales propuestas son: i. Involucrar tanto los componentes de gasto como los de ingresos en el diseño de las reglas del SGP; ii. Creación de un Fondo de Compensación Regional que permita superar en el mediano plazo las disparidades regionales; iii. Establecer la inversión sectorial regionalizada (ISR) con los recursos del presupuesto de inversión sectorial del gobierno nacional; iv. Constituir un sistema de recaudo nacional de los tributos territoriales; v. Implementar un sistema de información del proceso que permita su monitoreo permanente, y vi. Organizar una institución del orden nacional que coordine las acciones que realizan los distintos organismos públicos en materia de descentralización.

²⁰ Una propuesta similar es elaborado por Cárdenas y Mejía (2006), quienes sugieren la creación de una entidad encargada exclusivamente de la coordinación de la descentralización en el país, similar al Concejo Nacional de Descentralización del Perú.

Por último, es importante resaltar que el hecho de que las propuestas están enfocadas en el ámbito de los desequilibrios regionales de la descentralización, no quiere decir que otros aspectos como el equilibrio macroeconómico o las políticas sectoriales involucradas sean de menor importancia. Por el contrario, queremos insistir en que un diseño adecuado de la descentralización exige una mirada integral del proceso. Hemos enfatizado en uno de los frentes que consideramos ha estado ausente de la discusión y que creemos tiene unas implicaciones importantes en el diseño del país que queremos en el futuro. Definir si deseamos una Colombia con grandes desequilibrios regionales, con privilegios para unas zonas y desventajas para otras, o una con un desarrollo armónico entre sus regiones, sin otorgar beneficios especiales a alguna región en particular, es parte de las decisiones que tendremos que tomar como nación.

Bibliografía

- ACOSTA, O. L. Y R. M. BIRD, (2005). "The Dilemma of Decentralization in Colombia", en R.M. Bird, J.M. Poterba y J. Slemrod (Editor), *Fiscal Reform in Colombia*, Cambridge-London, the MIT Press.
- AHMED, E. Y K. BAER, (1997). "Colombia", en T. Ter-Minassian (editor), *Fiscal Federalism in the Theory and Practice*, Washington, D.C. , Fondo Monetario Internacional.
- ALESINA, A., A. CARRASQUILLA Y J. J. ECHAVARRÍA, (2000). "Decentralization in Colombia", Working Papers Series, 15, Bogotá, Fedesarrollo.
- BARÓN, J. D. Y A. MEISEL, (2004). "La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990", en A. Meisel (editor), *Macroeconomía y regiones en Colombia*, Cartagena, Colección de Economía Regional, Banco de la República.
- BONET, J., (2006). "Fiscal decentralization and regional income disparities: evidence from the Colombian experience", *The Annals of Regional Science*, 40, 3, 661 - 676.
- CADENA, X., (2002). "¿La descentralización empuerza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia", *Documento CEDE*, 2002-08, Bogotá, Universidad de los Andes.
- CÁRDENAS, M. Y C. MEJÍA, (2006), "Descentralización", documento del proyecto Perfil de la Gobernabilidad en Colombia preparado por Fedesarrollo para el Banco Interamericano de Desarrollo, (mimeo).
- CHAPARRO, J.C., M. SMART Y J.G. ZAPATA, (2005). "Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia", en R.M. Bird, J.M. Poterba y J. Slemrod (Editor), *Fiscal Reform in Colombia*, Cambridge-London , the MIT Press.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL-CONPES, (2001). "Distribución del situado fiscal y de la participación en los ingresos corrientes de la Nación de la vigencia 2001", *Documento Conpes Social*, 57, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL-CONPES, (2006). "Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2006", *Documento Conpes Social*, 97, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- CARRASQUILLA, A., (2005). "Descentralización", *Coyuntura Económica*, 35, 2, 121-134, Bogotá, Fedesarrollo.
- CORREA, P. Y R. STEINER, (1999). "Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges", en Callahan, C. M. y F. R. Gunter (editors), *Colombia: An Open Economy?*, Lehigh University, JAI Press.
- ECHAVARRÍA, J. J., C. RENTERÍA Y R. STEINER, (2002). "Decentralization and Bailouts in Colombia", Bogotá, Fedesarrollo, (mimeo).
- IREGUI, A. M., J. RAMOS Y L. A. SAAVEDRA, (2001). "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia", *Borradores de Economía*, 175, Bogotá, Banco de la República.
- JUNGUITO, R., L. MELO Y M. MISAS, (1995). "La descentralización fiscal y la política macroeconómica", *Borradores de Economía*, 31, Bogotá, Banco de la República.
- NÚÑEZ, J., (2005). "Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia", *Documento CEDE*, 2055-44, Bogotá, Universidad de los Andes.
- SÁNCHEZ, F., (2006). "Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado", *Documento CEDE*, 2006-15, Bogotá, Universidad de los Andes.
- SHAH, A., (1996). "A Fiscal Need Approach to Equalization", *Canadian Public Policy*, 22, 2, 99 - 115, Montreal.
- SHAH, A., (1998). "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance For Better or For Worse?", *Policy Research Group Working Paper*, 2005, Washington, D.C., The World Bank.
- WIESNER, E., (2003). *Fiscal Federalism in Latin America - From Entitlements to Markets*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press.
- ZAPATA, J.G., O.L. ACOSTA Y A. GONZÁLEZ, (2001). "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?", *Archivos de Economía*, 165, Bogotá, DNP-Dirección de Estudios Económicos.

Políticas para transformar el capital humano en el Caribe colombiano

JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ*

I. Introducción

La inversión en educación contribuye de manera significativa con el desarrollo económico de las naciones, al generar elevadas tasas de rentabilidad social y de retorno privado. De los tres niveles educativos, la educación básica primaria genera la mayor contribución al crecimiento económico. En efecto, un estudio del Banco Mundial sobre la educación en América Latina y el Caribe calculó la tasa de rentabilidad social de la educación básica primaria en 17,9%, por encima de las tasas de secundaria (12,8%) y educación superior (12,3%). Por su parte, la tasa de retorno privado en básica primaria (26,2%) también fue superior a las tasas de la educación secundaria y universitaria¹. Además, diversos estudios empíricos han constatado que “los grupos de menores ingresos reciben la mayor parte del gasto público, especialmente en primaria. En el caso de la educación superior, la distribución es regresiva, pues el gasto se concentra en los quintiles de mayores ingresos”². En este sentido, las tasas de retorno son decrecientes en la medida que aumenta el nivel educativo.

En Colombia, una persona pobre y sin educación básica primaria tiene una probabilidad superior al 80% de continuar sumida en la pobreza. Diferentes estudios han demostrado que el patrimonio mínimo necesario para detener “la

* El autor es economista del *Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)* del Banco de la República - Sucursal Cartagena. El autor agradece los comentarios de Adolfo Meisel, Jaime Bonet, María Aguilera, Javier Pérez, José Gamarra y Julio Romero. También agradece los comentarios de Eduardo Sarmiento y Olga Lucía Acosta durante el desarrollo del Coloquio “Políticas para reducir las disparidades regionales en Colombia”, Cartagena, 3 y 4 de agosto de 2006.

¹ Cohen, Ernesto, *et al.*, (2000). “Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos”, Vol. I, *Serie Políticas Sociales*, 42, Naciones Unidas, Santiago de Chile CEPAL, p. 11.

² Corpoeducación, (2001). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Bogotá, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, p. 58.

transmisión intergeneracional de la pobreza es que cada persona cuente con por lo menos doce grados de educación”³. De ahí la necesidad de impulsar una política educativa con un fuerte componente de inversión, como un mecanismo para mejorar la calidad de vida de la población en el Caribe colombiano.

El objetivo de la presente investigación es proponer políticas y acciones que contribuyan a mejorar el capital humano en la Costa Caribe, y así lograr aumentar los niveles de competitividad y de crecimiento económico regional.

II. Antecedentes de la política educativa

En los años 1986-1987 se emprendió en Colombia un proceso de descentralización educativa, a partir del cual el Ministerio de Educación asumió la dirección de la política pública y cada municipio se convirtió en el ente encargado de ejecutar tales políticas. En 1987 comenzó el Plan para la Universalización de la Educación Básica Primaria y en 1992 el Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (PACES), ambos programas cofinanciados con recursos del Banco Mundial.

La Constitución Política de 1991 estableció la obligatoriedad de la educación para las personas entre cinco y quince años de edad. La Carta también determinó que debía destinarse a educación un porcentaje elevado de las transferencias de la nación a los entes territoriales. En 1994 se aprobó la Ley General de Educación, la cual fijó en nueve años la educación obligatoria. También se empezaron a aplicar pruebas estandarizadas a los estudiantes de tercero, quinto, séptimo y noveno grados en algunas zonas del país.

El Acto Legislativo 1 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual organizó en una sola bolsa los recursos educativos y estableció las transferencias bajo un criterio de responsabilidad fiscal. La Ley 715 del mismo año asignó los recursos del SGP, los cuales se definieron en función del número de niños atendidos. Adicionalmente, el Decreto 1278 de 2002 expidió un nuevo estatuto docente, en el que se establecieron los criterios para ingreso, ascenso y retiro del servicio educativo estatal y una nueva estructura del escalafón⁴.

³ Corpoeducación, *Op. cit.*, p. 62.

⁴ Iregui, Ana María, *et al.*, (2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, p. 7.

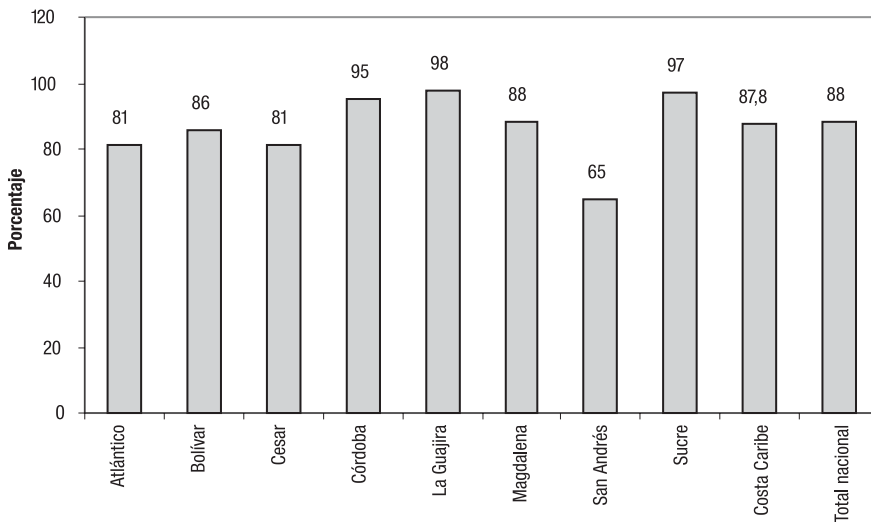
III. Cobertura en educación básica

Entre 2002 y 2005 el número de estudiantes de educación básica y media en Colombia aumentó en 800.000, hasta llegar a cerca de 11 millones de estudiantes. A nivel regional, los estudiantes de educación básica en la Costa Caribe aumentaron en 300.000, llegaron a 2,7 millones. Con este crecimiento, la participación del número de estudiantes de la región Caribe dentro del total nacional pasó de 24,5% en 2002 a 25,4% en 2005.

Durante el mismo período, la cobertura nacional creció en seis puntos, al pasar de 82% a 88%. En 2002, Cesar y Magdalena fueron los departamentos de la Costa Caribe con menor cobertura en educación básica (74%), ubicándose 8 puntos porcentuales por debajo de la media nacional. Tres años después (2005) Cesar continuaba siendo el departamento con menor cobertura en la región Caribe (82%), junto con Atlántico. Se debe destacar el acelerado crecimiento de la cobertura en el Departamento del Magdalena (14 puntos), hasta alcanzar la media nacional (88%).

Pese al aumento de la cobertura educativa en las últimas décadas, resulta preocupante que sólo el 36,6% de los colombianos haya terminado la educación básica primaria, el 32,6% la secundaria, el 12% educación superior (tecnológica

Gráfico 1. Cobertura en educación básica, departamentos de la Costa Caribe y Colombia, 2005



Fuente: MEN

y profesional) y el 1,4% haya finalizado estudios de especialización, maestría o doctorado⁵.

Todavía en 2005 un 12% de la población entre 5 y 17 años, equivalente a 1,5 millones de niños y jóvenes, estaba por fuera del sistema educativo colombiano. De esta población desescolarizada el 20% se concentraba en los departamentos del Caribe colombiano, lo que equivale a cerca de 300 mil niños y jóvenes. Los tres departamentos costeros con mayor población por fuera del sistema educativo fueron Atlántico (120.000 niños y jóvenes desescolarizados), Bolívar (90.000) y Cesar (59.000). Por el contrario, el Departamento de Córdoba aparece con una cobertura en educación básica por encima de 100%, fenómeno que puede estar asociado a una elevada población en extraedad, y a problemas en la proyección de la población. Este último inconveniente debería corregirse o aclararse una vez se tengan los datos definitivos del censo 2005.

A partir de la década de 1960 en Colombia se impulsó una política de gran alcance para aumentar la cobertura en educación primaria. Por el contrario, la secundaria se dejó en manos del sector privado, cuyo acceso estuvo limitado a las familias de mayores ingresos. Como la educación pública secundaria no pudo responder a la creciente demanda de los estudiantes de bajos ingresos, se generó un cuello de botella en el paso de la educación primaria a la secundaria⁶.

Este desfase, aunado a la deserción del sistema como consecuencia de la baja calidad de la educación, ha producido un cuello de botella entre la educación primaria y la secundaria (ver Gráfico 2). En 2002, Colombia tenía 5,2 millones de estudiantes matriculados en básica primaria (lo que representa un 82% en cobertura neta) y 2,8 millones en básica secundaria (hasta noveno grado).

En Colombia la cobertura neta en secundaria básica fue del 55% en el 2002, por debajo de la media observada en los países de América Latina y el Caribe (65%), en Irlanda (85%), así como en Finlandia y Japón (94%)⁷. En el caso de la Costa Caribe, la cobertura neta de los distritos especiales de Santa Marta, Cartagena y Barranquilla estaba por encima de la media nacional (68%, 63% y 60% respectivamente), pero en el “resto” de departamentos la cobertura era muy baja: Magdalena (33%), Bolívar (38%) y Cesar (45%).

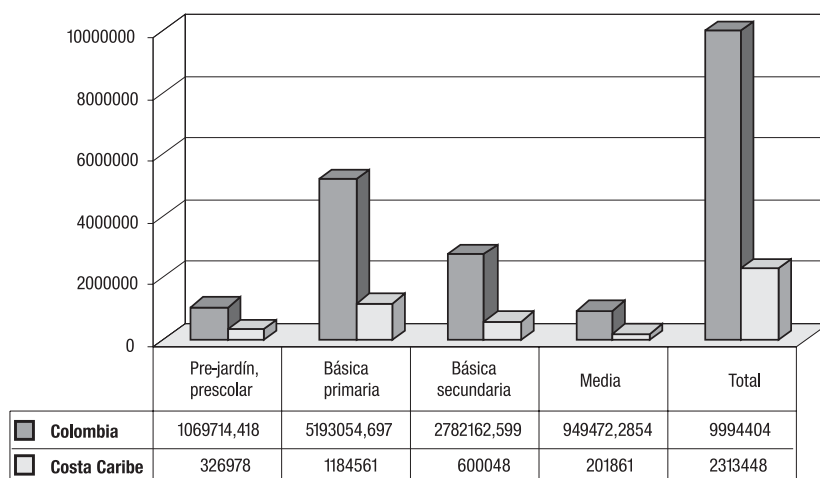
⁵ Fedesarrollo (2006). *Tendencia Económica*, N° 50, Bogotá, p. 4.

⁶ Barrera, Felipe, (2005). “La política de educación en Colombia 1957-2004”, *Coyuntura Económica – 35 años*, Bogotá, Fedesarrollo, p. 307.

⁷ Turriago, Gladis, (2006). “Retos de la educación para la competitividad”, *Revista Andi*, N° 198, Bogotá, p. 14.

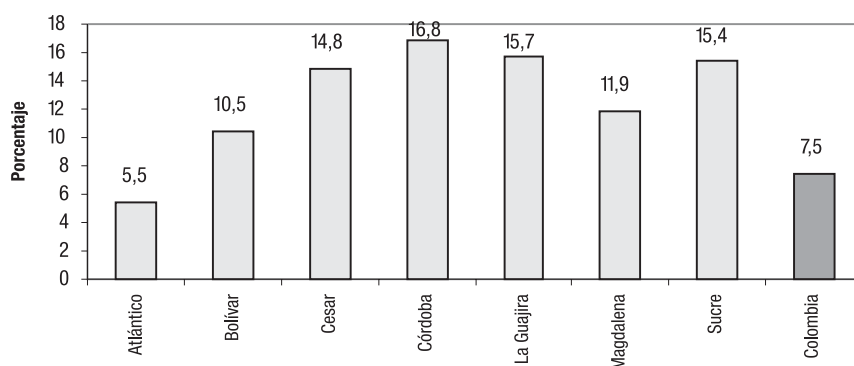
Otro de los indicadores que muestra el crecimiento del sistema educativo colombiano es la tasa de analfabetismo, la cual disminuyó en 4 puntos porcentuales entre 1990 y 2002. En este último año el analfabetismo fue de 7,5% en la población mayor de 15 años⁸, equivalente a 2,2 millones de personas.

Gráfico 2. Colombia y Costa Caribe: matrícula por nivel, 2002



Fuente: MEN

Gráfico 3. Tasa de analfabetismo en Colombia y departamentos del Caribe , 2002



Fuente: MEN

⁸ De acuerdo con la información preliminar del censo 2005, el analfabetismo en Colombia era de 8,6%; Cfr. Dane, Censo 2005.

Con la excepción de Atlántico, los demás departamentos del Caribe colombiano presentaron una tasa de analfabetismo superior a la media nacional, en las que Córdoba (16,8%) y La Guajira (15,7%) tenían las tasas más elevadas. En las zonas rurales la situación del analfabetismo es aún más dramática: mientras a nivel nacional se calcula en 16%, en departamentos como La Guajira y Córdoba llega a 30% y 25% respectivamente.

IV. Calidad de la educación

En Colombia, los diseñadores de políticas públicas deben buscar alternativas creativas que superen los problemas de calidad y eficiencia educativa. Se ha hecho común tratar de mejorar la eficacia de la educación a través de variables relacionadas con el contexto educativo como los insumos, materiales, prácticas institucionales o textos escolares. Estas intervenciones son necesarias, pero no suficientes para mejorar la eficiencia del sector educativo. Los factores extraescolares explican cerca del 60% del rendimiento escolar, como los años de estudio de los adultos del hogar, la capacidad económica de los padres y el nivel de organización familiar (hogares con padres separados, mujer cabeza de familia o los integrados por ambos cónyuges)⁹.

De acuerdo con lo anterior, las políticas y estrategias educativas para desarrollar en el ámbito de la escuela, tendrán un impacto máximo del 40% sobre el rendimiento de los estudiantes. Algunos factores determinantes del aprendizaje están directamente relacionados con la disponibilidad de buenas bibliotecas, el estricto cumplimiento del número de horas de instrucción y la duración del año escolar, así como la asignación de tareas para desarrollar en casa, entre otros.

Sobre el tema de la calidad vale la pena conocer la experiencia de Bogotá, en la medida en que la gestión del sector educativo en el Distrito vivió una transformación significativa en el período 1998-2003. En esos seis años el gasto social se orientó hacia la búsqueda de metas ambiciosas en cobertura, calidad y eficiencia de la educación.

De acuerdo con la Secretaría de Educación Distrital (SED), los factores asociados a la calidad educativa están referidos al uso del tiempo escolar, el liderazgo de los rectores, la formación continua de los docentes y la dotación

⁹ Cohen, Ernesto, *et al.*, *Op.cit.*, pp. 12 y 14.

y uso de medios en función de los requerimientos de los planes de mejoramiento¹⁰. A continuación se especifican cada uno de tales factores:

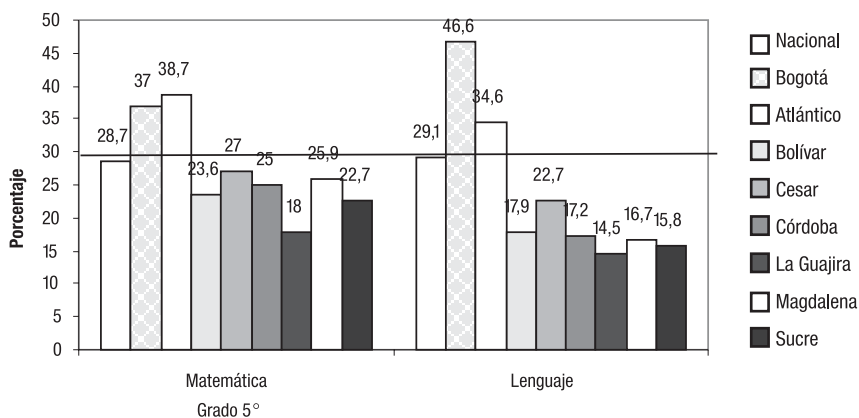
- i) El tiempo escolar: diferentes estudios otorgan especial énfasis al tiempo de aprendizaje como factor asociado estrechamente con el desempeño de los estudiantes. En este sentido, la SED dio alta prioridad al cumplimiento de las disposiciones sobre calendario y jornada escolar, así como al manejo del tiempo.
- ii) La dirección escolar: se definieron formalmente los roles de los distintos actores, en donde se hizo responsable al rector por los resultados de la institución, quien debe ejercer un liderazgo integral. Se dejó en claro que el rector es el líder de un equipo de docentes y su jefe inmediato.
- iii) Formación permanente de docentes: la capacitación en servicio se había convertido en un asunto privado, en tanto respondía a la demanda individual de cada docente, motivado por los incentivos que ofrece el ascenso en el escalafón. En Bogotá la SED desarrolló la visión de “formación permanente de docentes”, programa estructurado en 270 horas de clase, que deben cursarse en un año lectivo.
- iv) Los recursos pedagógicos: la SED estableció que las dotaciones pedagógicas de los centros educativos deben guiarse al menos por dos criterios: asegurar un mínimo óptimo de textos, libros, ayudas educativas y laboratorios; y que estas dotaciones estén en concordancia con el proyecto educativo de la institución (PEI). “La capacitación para la selección de los textos fue realizada por Fundalectura, a través de talleres con los miembros de un comité de textos designado por cada institución educativa”. Así mismo, con el apoyo de Maloka la SED revisó los estándares y realizó un diagnóstico de elementos y uso de los laboratorios.

A. Pruebas estandarizadas: SABER

Es indispensable medir periódicamente la calidad de la educación en los tres niveles (primaria, secundaria y superior), así como difundir los logros esperados en cada uno de ellos, para que la sociedad en general y padres de familia en particular conozcan el comportamiento del sector, y escojan con

¹⁰ Peña Borrero, Margarita, (2005). *Aprendizajes sobre gestión educativa. La experiencia de Bogotá 1998-2003*, Bogotá, Fundación Empresarios por la Educación, pp. 75-82.

Gráfico 4. Pruebas SABER 2005: logros en matemáticas y lenguaje del grado 5°, nivel D (superior)



Fuente: MEN, Pruebas SABER, información de Internet

suficiente información el colegio o universidad para sus hijos. En Colombia se practican varios exámenes a los estudiantes como las pruebas Saber, exámenes de Estado para ingresar a la educación superior (exámenes del Icfes) y Ecaes (educación superior).

Desde 1991 el Ministerio de Educación Nacional viene evaluando los logros de los estudiantes de los grados tercero, quinto, séptimo y noveno en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y convivencia ciudadana. Las pruebas se califican sobre cien (100) puntos y en cada área se establece el porcentaje de estudiantes que alcanzan los tres niveles de competencia: B, C y D en quinto grado y C, D y E en noveno grado. Los estudiantes que no alcanzan el nivel B en grado quinto o C en noveno (los niveles de menor complejidad) se ubican en el nivel A. Por el contrario, los niveles D en grado quinto y E en noveno requieren procesos más complejos y elaborados.

La evaluación SABER aplicada entre 1997 y 1999 fue muestral y representativa a nivel departamental, pero no así a nivel institucional. A partir de la Ley 715 de 2001 se destinaron recursos a los entes territoriales que permiten que las evaluaciones se realicen cada tres años. La evaluación de lenguaje y matemáticas aplicada en 2002 y 2003 se considera como la primera de carácter censal realizada en educación básica en Colombia.

Los resultados de las pruebas SABER aplicados en 2002 y 2004 no son alentadores. Solo 1 de cada 100 alumnos de noveno grado está en capacidad de resolver problemas matemáticos complejos y 30 de cada 100 resuelve

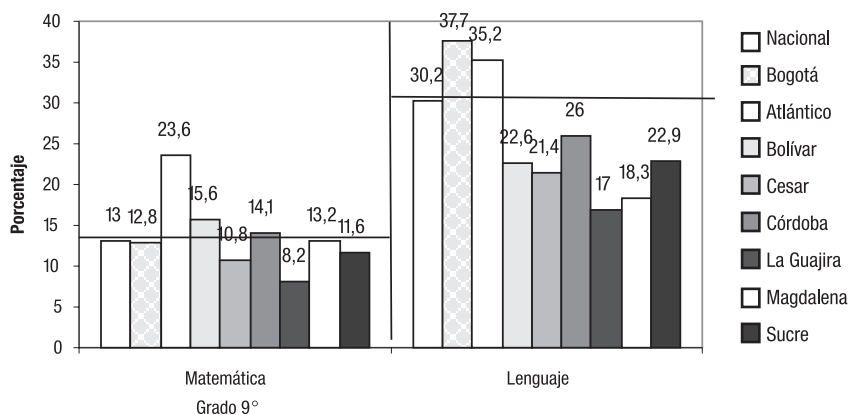
problemas simples. En lenguaje apenas el 3% de los alumnos tiene capacidad crítica de lectura¹¹.

Los resultados de las pruebas SABER 2005 aquí presentados se refieren a los grados quinto y noveno de los departamentos del Caribe colombiano, comparados con Bogotá y la media nacional. El análisis se limita a las pruebas de matemáticas y lenguaje, y se circunscribe al nivel D cuando se trata del grado quinto y al nivel E cuando es el grado noveno. En las pruebas de matemáticas y lenguaje de quinto grado, en promedio el 29% de los estudiantes colombianos alcanzaron el nivel deseado de calidad (nivel D), inferior a los del Departamento del Atlántico y a los del distrito de Bogotá. Los restantes departamentos del Caribe colombiano tuvieron resultados inferiores a la media nacional.

En noveno grado el desempeño en las pruebas de matemáticas fue inferior que en lenguaje. Así, encontramos que sólo el 13% de los estudiantes de toda Colombia que presentaron la prueba de matemáticas alcanzaron el nivel E, mientras que en el Atlántico esta cifra fue de 24%, la más alta a nivel nacional, seguido por el Departamento de Santander.

En las pruebas de lenguaje, los puntajes de Bogotá y de Atlántico fueron superiores a la media, mientras los otros departamentos de la Costa Caribe tuvieron logros inferiores. Resulta preocupante encontrar que en las cuatro

Gráfico 5. Pruebas SABER 2005: logros en matemáticas y lenguaje del grado 9°, nivel E (superior)



Fuente: MEN, Pruebas SABER, información de Internet

¹¹ Turriago, Gladys, (2006). *Op. cit.*, p. 14.

pruebas (matemáticas y lenguaje en los grados 5° y 9°) los estudiantes del Departamento de La Guajira fueron los de menor desempeño (nivel D en 5° grado y E en 9°).

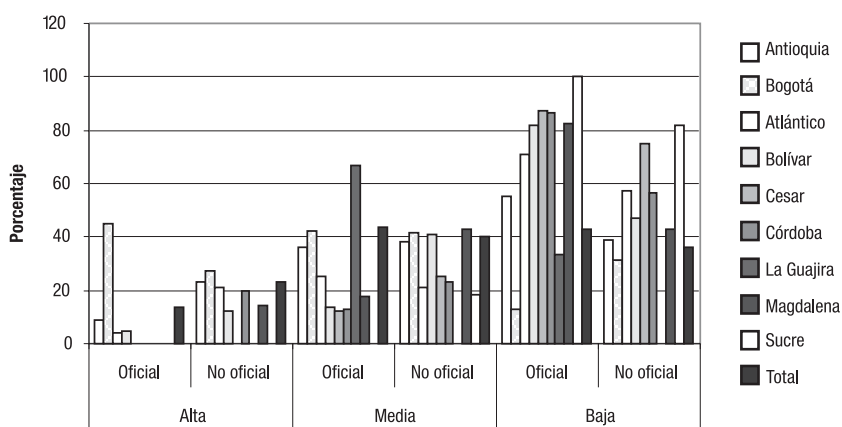
Como síntesis de los resultados de las pruebas SABER aquí analizados se deben destacar los logros en matemáticas y lenguaje de los estudiantes de quinto y noveno grados del Atlántico. Así mismo, el buen desempeño en matemáticas de los estudiantes de grado noveno del Departamento de Bolívar.

B. Clasificación de los colegios por categoría ICFES

A partir de los exámenes de Estado, el ICFES elabora una clasificación de colegios por departamento, sector (oficial y no oficial) y categoría (alta, media y baja). En esta sección se hace un análisis comparativo entre los resultados de 1980 y 2003. En ambos años se observa una gran diferencia a favor de los colegios de Bogotá en la categoría alta, tanto oficiales como no oficiales. Es así como en 1980 el 45% de los colegios oficiales de Bogotá se clasificaban en categoría alta, frente al 4,5% y 4,2% de los de Bolívar y Atlántico respectivamente.

El porcentaje de colegios en categoría alta de los diferentes departamentos del Caribe colombiano fue inferior a la media nacional, tanto en 1980 como en 2003. Por el contrario, en el extremo de la categoría baja, Bogotá tenía el

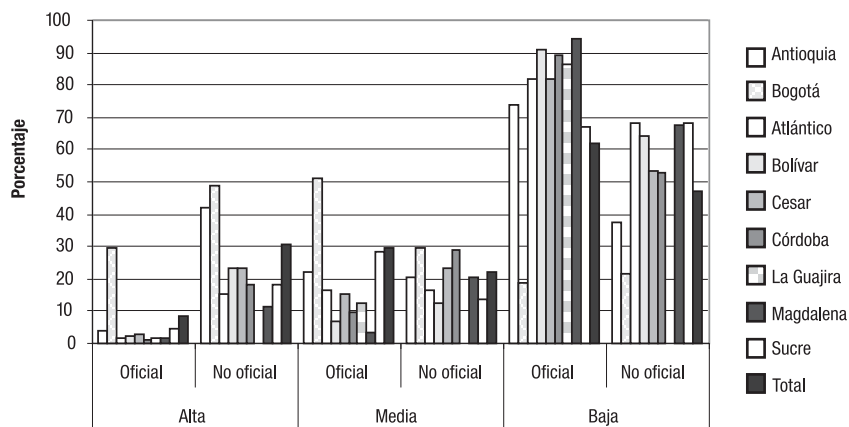
Gráfico 6. Categoría de colegios por departamentos y sector, 1980



Fuente: Iregui *et al.*, 2006, p. 39

menor porcentaje de colegios, mientras todos los departamentos del Caribe colombiano tenían porcentajes muy elevados en esas categorías, en especial en el sector oficial, como Sucre (100% de sus colegios estaban en esta categoría), así como Cesar y Córdoba (87%).

Gráfico 7. Categoría de colegios por departamentos y sector, 2003



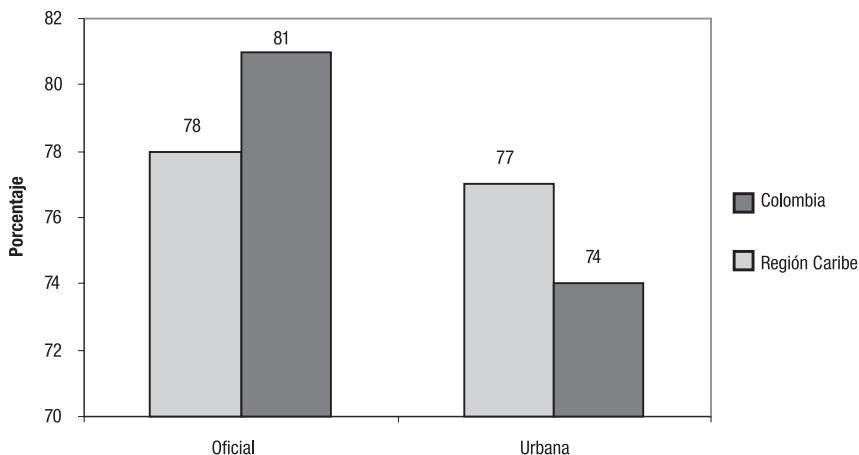
Fuente: Iregui *et al.*, *Op. Cit.*, 2006, p. 39.

El análisis a través del tiempo nos muestra que el porcentaje de colegios oficiales de categoría alta disminuyó en un 36%, entre 1980 y 2003, mientras los no oficiales aumentaron en un 32%. De nuevo los colegios de Bogotá tuvieron los mejores resultados en esta categoría, mientras los de la Costa Caribe se ubicaron por debajo del promedio.

Durante casi 15 años los colegios de la Costa Caribe se han mantenido en la categoría baja. Así, en el 2003, más del 80% de los colegios oficiales de los departamentos de Atlántico, Cesar, Córdoba, La Guajira, y más del 90% de Bolívar y Magdalena se concentraban en esta categoría, muy por encima de la media nacional (62%).

Estudios empíricos han encontrado que en Colombia la calidad de la educación puede estar asociada al sector y la zona del plantel. Por lo general, los planteles privados tienen mejor calidad que los oficiales, y los urbanos más que los rurales. Esto es aún más grave para la educación básica en el Caribe colombiano, pues la participación de la educación oficial y de los planteles rurales es mayor en esta región que en el total nacional. De ahí la urgente necesidad de mejorar la calidad de la educación en los colegios de la Costa Caribe, poniendo especial énfasis en los oficiales.

Gráfico 8. Educación básica en Colombia y la región Caribe: participación de los colegios oficiales y urbanos en el total de la matrícula, 2002



Fuente: cálculos del autor con base en MEN

V. Gasto en educación

La educación en Colombia utiliza tal cantidad de recursos económicos y humanos, que algunos estudiosos del tema han calificado el sector como la empresa más grande del país. En 2005 se contaba con una población aproximada a los 12 millones de estudiantes entre 5 y 24 años de edad, cerca de 510.000 docentes y 55.500 establecimientos educativos. En 1999, el gasto total en educación representó el 8,8% del PIB, esto es, unos 15 billones de pesos: ocho billones de presupuesto oficial y siete billones que destinaron las familias para gastos en este servicio¹².

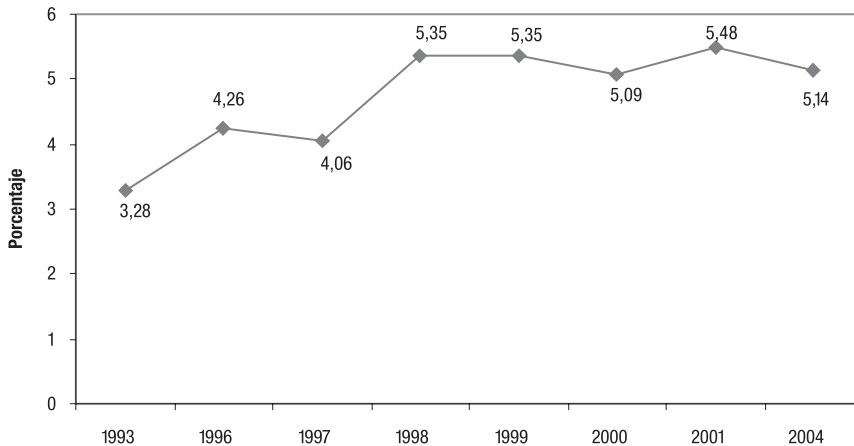
La financiación de la educación a nivel nacional se logra a través de cuatro subsistemas: transferencias de la nación (Ley 60 de 1993 y luego Ley 715 de 2001, denominado “Sistema General de Participación”), recursos del presupuesto nacional, recursos propios de las entidades territoriales y recursos propios de la educación superior. En el período 1998-2004, los recursos de la nación financiaron cerca del 86% del gasto en educación, y los recursos propios de las entidades territoriales aportaron el 14%¹³.

¹² Corpoeducación, (2001). *Op. cit.*, p. 20.

¹³ Iregui *et al.*, (2006). *Op. cit.*, p. 27.

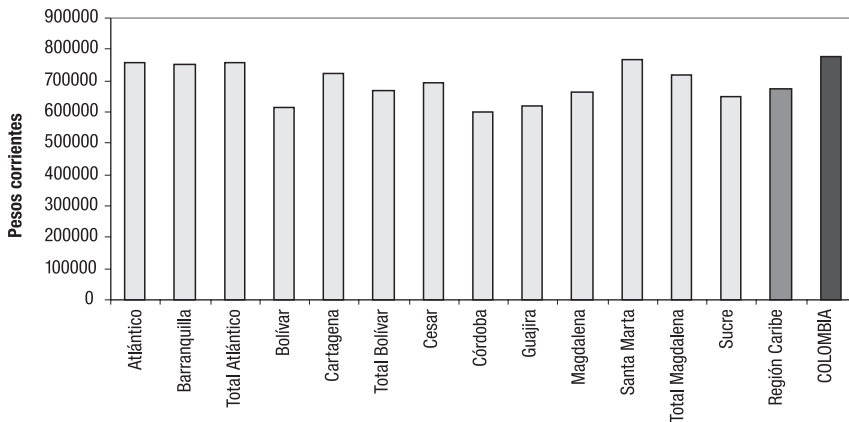
Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 el gasto en educación ha sido creciente. En efecto, entre 1993 y 1999 el gasto total en el sector se incrementó de 3,3% a 5,3% del PIB, en el 2000 tuvo una leve caída producto de la recesión económica, y en los años siguientes su participación ha tenido altibajos.

Gráfico 9. Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 1993-2004



Fuente: Iregui *et al.*, (2006). *Op. cit.*, p. 27.

Gráfico 10. Colombia y departamentos de la Costa Caribe:
Asignación promedio por alumno en educación básica, 2002



Fuente: MEN

Este crecimiento del gasto ha sido positivo al relacionarlo con los indicadores de cobertura y analfabetismo, pero los indicadores de calidad todavía siguen siendo bastante preocupantes.

A partir de la vigencia de la Ley 60 de 1993 y disposiciones subsiguientes, cerca del 80% de los recursos destinados a educación van a gastos de funcionamiento, dentro de los cuales se encuentran el pago de la nómina y las prestaciones sociales de los docentes. En el 2002 los gastos de funcionamiento sobrepasaron la barrera del 90%, y dos años después se habían elevado a 97%. Esta anomalía limita las inversiones en los centros educativos, así como la financiación de útiles, textos y otros elementos de ayuda pedagógica.

Uno de los indicadores utilizados para estudiar la política pública en el sector educativo es el gasto por estudiante. En el 2002, los departamentos de Colombia en su conjunto recibieron en promedio del Sistema General de Participaciones una asignación anual de \$777.209 por estudiante matriculado. Por su parte, los siete departamentos continentales del Caribe colombiano tuvieron una asignación inferior, correspondiente al 86% de la media nacional. Este desfase equivale a decir que los departamentos costeños dejaron de percibir cerca de \$105.000 por estudiante al año, lo que en total sumaría \$243.000 millones en el 2002.

De acuerdo con lo anterior, el SGP estaría castigando a los departamentos costeños, al no responder proporcionalmente a la mayor participación que se tiene en la matrícula de la educación básica. De hecho, en 2002, los departamentos del Caribe colombiano recibieron el 20,6% del total del SGP destinado a educación, mientras estas mismas entidades territoriales tenían matriculados el 24,5% de los estudiantes colombianos de educación básica.

No sólo los Nuevos Departamentos tuvieron altos indicadores de gasto por alumno debido a su baja densidad poblacional (lo que lleva a una baja relación alumno/docente); también varias de las entidades territoriales más prósperas del país como Bogotá, Valle del Cauca, Santander, Caldas, Quindío y Tolima, recibieron recursos del Sistema General de Participación superior a la media nacional. En este sentido, las autoridades regionales y locales deben buscar que el SGP reconozca al menos el monto medio por estudiante que transfiere a las entidades territoriales.

VI. Educación superior

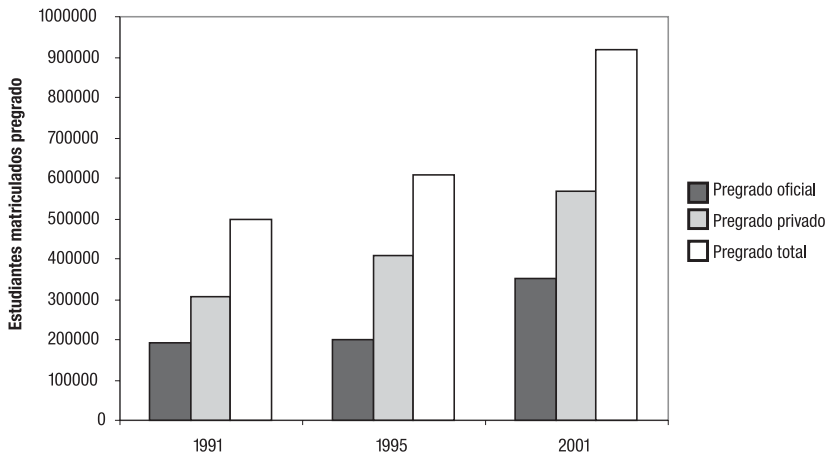
A. Cobertura

La segunda mitad del siglo XX fue la época de mayor expansión de la educación superior a nivel internacional: entre 1960 y 1995 el número de estudiantes matriculados en el mundo se elevó de trece a ochenta y dos millones¹⁴.

A partir de la década de 1970 se evidenció un acelerado crecimiento de la cobertura educativa en Colombia, al igual que en otros países de América Latina, con una alta participación de la universidad privada en la matrícula total¹⁵. El evidente crecimiento de la matrícula obedeció a múltiples causas: el proceso de urbanización del país, el aumento de las clases medias, el ingreso de la mujer a la educación superior y las demandas del mercado laboral, entre otros aspectos¹⁶.

La educación superior es un factor clave para el crecimiento económico de las naciones y la movilidad social de las personas¹⁷. En efecto, en el 2000

Gráfico 11. Colombia: estudiantes matriculados en pregrado



Fuente: ICFES, 2003 y Roa, Alberto, *Op. cit.*

¹⁴ UNESCO, (1998). Conferencia Mundial sobre Educación Superior, *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, Versión disponible en Internet.

¹⁵ ICFES, *Estadísticas de Educación Superior 2002*, Resumen Ejecutivo, Bogotá,

¹⁶ Roa Varelo, Alberto, (2003). *Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior colombiana*, Bogotá, Consejo Nacional de Acreditación, versión en Internet, p. 12.

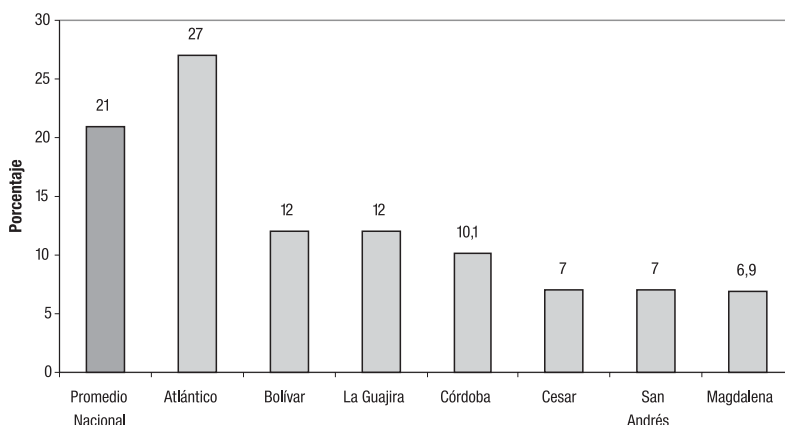
¹⁷ Turriago, Gladys, (2006). *Op. cit.*, p. 17.

la relación entre el salario de un trabajador con educación superior completa y el de un trabajador sin educación era de 364%¹⁸. De ahí la necesidad de ampliar la cobertura y elevar la calidad de la educación terciaria en el Caribe colombiano.

Entre 1991 y 2001 la matrícula universitaria en Colombia pasó de 510.000 a 970.000 estudiantes, lo que representó un crecimiento del 91% durante el período, equivalente a una tasa de 7% promedio anual (ver Gráfico 11). No obstante el crecimiento de las instituciones de educación superior y el número de estudiantes matriculados, la cobertura se considera aún limitada a la luz de los estándares internacionales. En el 2002, Colombia registró un nivel de cobertura del 20% en educación superior, inferior al promedio de los países de América Latina y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, a la cual pertenecen los países desarrollados), los cuales en 1997 tenían coberturas del 25% y 54% respectivamente¹⁹.

En el 2003 la cobertura nacional se elevó a 21,2%, y ese año el Atlántico fue el único departamento costero con un indicador superior a la media (27%) (ver Gráfico 12).

Gráfico 12. Cobertura de educación superior en los departamentos del Caribe colombiano, 2003

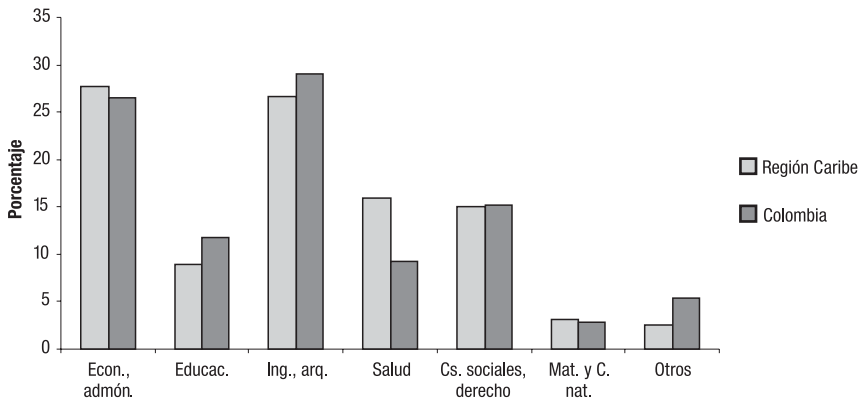


Fuente: Ministerio de Educación Nacional, (2004). *Perfil del Sector Educativo Departamental*, departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira y San Andrés, Bogotá

¹⁸ Sarmiento, Alfredo, *et al.*, (2001). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Bogotá, Educación, Compromiso de todos, Corpoeducación, p. 69.

¹⁹ Ministerio de Educación Nacional, 2002, *La Revolución Educativa. Plan Sectorial 2002-2006*, Bogotá, p. 13.

Gráfico 13. Participación de matrícula por área de conocimiento, 2002



Fuente: Cálculos del autor con base en ICFES, (2002). *La educación superior en la década 1990-1999*, Resumen estadístico, Bogotá, p. 96.

La participación de la matrícula en pregrado por áreas de conocimiento se ha mantenido estable a través de los años, en donde los programas de ciencias económicas tienen la mayor demanda (administración, economía, contaduría, finanzas y afines), seguido por ingenierías, arquitectura y urbanismo. En estas áreas se concentra el 50% del total de la matrícula. Se podría suponer que las universidades han concentrado sus esfuerzos en aquellos programas que requieren escasa inversión en laboratorios, insumos o talleres. Por el contrario, los programas de matemáticas, ciencias naturales, agronomía, veterinaria, humanidades y ciencias religiosas, sólo concentran el 4% de la matrícula. Situación muy diferente se presenta en el sistema universitario de los países del sudeste asiático, Irlanda, Finlandia y otros países que han logrado un acelerado crecimiento económico en las últimas décadas.

B. Calidad

Antes de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 30 de 1992, la prioridad de los planes de desarrollo educativo era aumentar la cobertura, masificar la educación, así como discutir la financiación o los niveles de descentralización educativa. La calidad sólo vino a ser prioridad nacional a partir de la década de 1990. Evaluar la calidad de la educación plantea la dificultad de qué objetivos y estándares considerar, que faciliten una medición más objetiva y comparable.

1. La acreditación

Los estándares mínimos de calidad deben estar asociados a un proceso de evaluación, que sea capaz de identificar los aciertos y deficiencias de cada programa e institución educativa. La Ley 30 de 1992 creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), como el ente encargado de evaluar la calidad de las instituciones y programas de educación superior del país. El CNA se instaló en 1995, y en el 2001 estableció los “Lineamientos para la Acreditación Institucional”.

Cuadro 1. Programas e instituciones de educación superior acreditados y registro calificado a nivel nacional y región Caribe, 2005

Clase de acreditación	Total nacional	Región Caribe	Participación (%)
Acreditación voluntaria	320	25	7,8
Acreditación educación	821	92	11,2
Total programas acreditados	1.141	117	10,2
Registro calificado ingenierías y ciencias de la salud	60	5	8,3
Instituciones	10	1	10

Fuente: Consejo Nacional de Acreditación, programas acreditados 2005

En el 2003, Colombia tenía 3.400 programas académicos registrados, de los cuales 110 habían obtenido la “Acreditación de Alta Calidad”. En diciembre de 2005 el CNA había acreditado 320 programas y otorgado la Acreditación de Alta Calidad a diez instituciones de educación superior (seis privadas), de las cuales cuatro eran de Bogotá, dos de Medellín y las restantes eran de Cali, Barranquilla (Universidad del Norte), Bucaramanga y Pereira, una en cada ciudad.

Con respecto a los programas acreditados hasta el 2005, la participación de las universidades de la región es baja. De 320 programas con acreditación de alta calidad (voluntaria), sólo el 7,8% eran impartidos en las universidades de la región (ver Cuadro 1). Por universidad, la del Norte tenía nueve programas (profesionales) acreditados, la Escuela Naval de Suboficiales seis (a nivel técnico), la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”, tres, las universidades Tecnológica de Bolívar, del Magdalena y de Córdoba, dos programas cada una, y la Universidad de Cartagena con uno.

En diciembre de 2005 había 1.141 programas acreditados en todo el país, de los cuales 117 (10,2%) correspondían a programas impartidos en la región.

Los anteriores datos se convierten en una señal de alerta al sistema universitario de la región Caribe, para que ponga en práctica una estrategia que permita en el corto y mediano plazo aumentar el número de programas y universidades acreditadas.

2. Los exámenes ECAES

El Ministerio de Educación ha emprendido acciones para mejorar la calidad de los programas e instituciones de educación superior, como la definición de estándares de calidad para la creación de programas de pregrado, y los exámenes de calidad para la educación superior, ECAES²⁰. Los exámenes ECAES son pruebas que buscan determinar el nivel de conocimientos de los estudiantes de últimos semestres, en concordancia con las expectativas académicas de cada área de conocimiento.

Al analizar el conjunto de los exámenes ECAES presentados en el 2003 y 2004, encontramos puntajes muy bajos para la mayoría de las facultades de la región Caribe. Es así como en los exámenes del 2003, las universidades de la Costa Caribe tuvieron en promedio los puntajes más bajos en los programas de arquitectura (los tres más bajos a nivel nacional), enfermería, odontología y psicología (los dos más bajos), medicina, fisioterapia y derecho (ver Anexo 5).

Pero no todo son malas noticias con respecto a los ECAES de los universitarios costeños. Algunos programas y universidades muestran que se pueden obtener mejores resultados, si se canalizan de forma más eficiente los recursos disponibles. La Universidad de Sucre es el mejor ejemplo: es satisfactorio encontrar que una pequeña universidad de provincia haya obtenido durante dos años consecutivos (2003 y 2004) los mejores promedios en el programa de ingeniería civil, por encima de universidades de reconocimiento y experiencia como la Nacional, los Andes o la UIS.

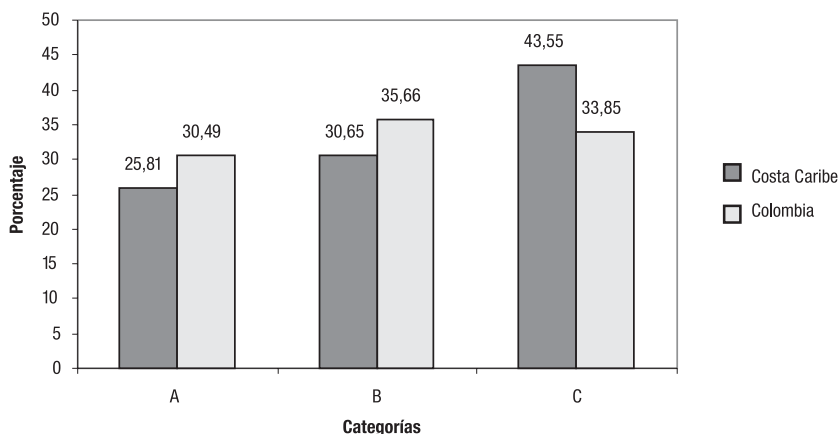
En el 2004 los ECAES se ampliaron a otros programas, y los resultados fueron igual de preocupantes que el año anterior. De 27 programas considerados, las universidades de la región Caribe tuvieron el puntaje promedio más bajo en doce de ellos y en otros diez estuvieron de penúltimo.

3. Los grupos de investigación

La inversión que destina Colombia a la investigación en ciencia y tecnología es insuficiente, y todavía muy alejada de los estándares internacionales. Pese

²⁰ Roa Varelo, Alberto, *Op. cit.*, pp. 30-31.

Gráfico 14. Categorización de grupos de investigación reconocidos por Colciencias, 2004



Fuente: Cálculos del autor con base en Muñoz y Uribe, *Op. cit.*, 2005

al rezago evidente en términos de inversión, Colciencias viene impulsando programas y proyectos destinados a consolidar la investigación en ciencia y tecnología en todo el país.

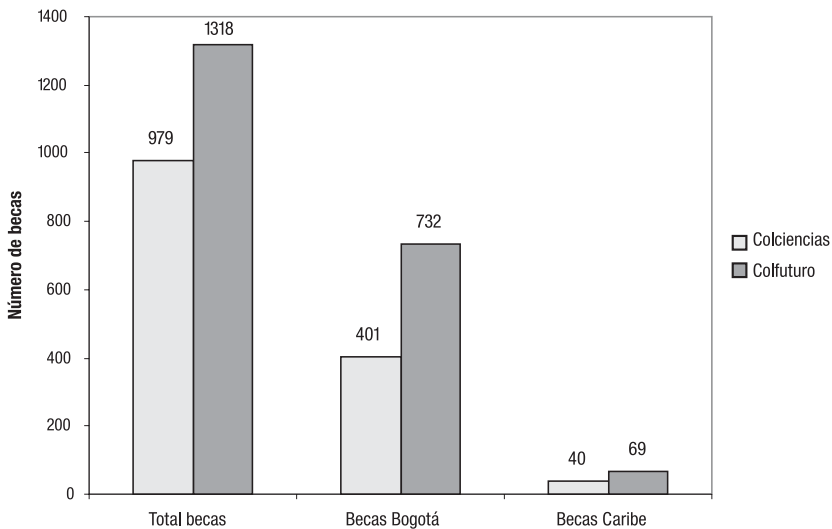
Hasta septiembre de 2004, Colciencias había reconocido 1.445 grupos de investigación, en los que participaban 15.648 investigadores en todo el país. El incipiente desarrollo de la investigación en la Costa Caribe muestra que sus grupos reconocidos e investigadores apenas representan el 9,7% y 8,8% respectivamente del total nacional.

A nivel regional las tres instituciones con mayor número de grupos de investigación fueron la Universidad del Norte de Barranquilla, con 21, Universidad del Magdalena, con 12, y Universidad del Atlántico, con 10. En total, en la región Caribe los grupos de investigación sumaron 62, de los cuales 16 fueron categoría A. Las anteriores cifras muestran que los grupos de investigación de la Costa Caribe representaban el 8% del total nacional, siendo la participación más baja los de categoría A, que apenas llegaban al 6,8%.

4. Becas y becarios

Otro indicador que en nada favorece a la región Caribe es el de becarios: en el caso de los becarios financiados por Colciencias en el período 1992-2004, de los 979 beneficiarios sólo 40 eran de la región, lo que representa el 4,1% (ver Gráfico 15).

Gráfico 15. Becarios beneficiados por Colfuturo y Colciencias, 1992-2004



Fuente: Cálculos del autor con base en David, Zully, *Codecyt Atlántico: perspectiva de ciencia y tecnología e innovación desde la Visión Colombia 2019*, Colciencias, Bogotá, presentación en Power Point. 2005, y COLFUTURO-PCB, Estadísticas 1992-2004, Bogotá, Disponible en Internet www.colfuturo.org

En el otro extremo estaba Bogotá con más de 400 beneficiarios, que representaron el 41% del total²¹. Para el caso de las becas-créditos de Colfuturo, los resultados no son más alentadores para la región Caribe. En el período 1992-2004 se beneficiaron del Programa de créditos-beca de Colfuturo para posgrados en el exterior 1.318 estudiantes, de los cuales 732 eran oriundos de Bogotá (56% del total) y 69 de la región Caribe (5,2%). Ahora, si el análisis se hace por el origen de la universidad, 1.032 beneficiarios estudiaban en universidades bogotanas (78,3%) y 15 en universidades de la Costa Caribe (1,1%)²².

Esta dramática realidad se presenta para todos los aspirantes que no nacieron o estudiaron en el denominado “Triángulo de Oro” Bogotá-Medellín-Calí. De ahí que algunos economistas piensen que “el subsidio implícito en la beca-crédito de Colfuturo es altamente regresivo”²³. De acuerdo con los anteriores datos, tanto Colfuturo como Colciencias han contribuido “de esta forma a

²¹ David, Zully, 2005, *Op. cit.*

²² Colfuturo-PCB, *Op. cit.*

²³ Meisel Roca, Adolfo, (2005). “El mundo bizarro de Colfuturo”, *Semana*, N° 1.166, Septiembre 5, Bogotá.

que la gente mejor preparada del país sea... una tecnocracia muy diferente a lo que es este inmenso país con regiones muy diferentes en sus características culturales”²⁴.

VII. Propuestas para mejorar el capital humano

La inversión en educación contribuye tanto a lograr un mayor crecimiento económico de las naciones, como a mejorar las condiciones de vida de la población educada. En este sentido, si la región del Caribe colombiano logra estructurar una política educativa de amplia cobertura y mayor calidad, su aparato productivo se hace más competitivo, se dinamiza su economía, se genera más empleo y el nivel de vida de su población mejora. En este sentido, la presente sección concreta un conjunto de estrategias y políticas educativas tendientes a mejorar el capital humano de la región Caribe, como una forma de superar su rezago económico.

A. Banco de cupos y colegios en concesión: la experiencia de Bogotá

Para mejorar los logros en educación y la efectividad de las políticas educativas, es necesario incidir directamente en algunos factores determinantes del aprendizaje. Es oportuno analizar la experiencia de la Secretaría de Educación de Bogotá con sus programas de “Banco de Cupos” y convenios de concesión con instituciones educativas privadas. En el “Banco de Cupos” se concentran todos los recursos del subsidio educativo del Distrito. El Programa busca garantizar la educación de los niños de estratos 1 y 2 que no logren ingresar al sistema de planteles oficiales.

En el 2002 la Secretaría de Educación pagaba a un colegio privado \$1.050.000 anuales por alumno, y el plantel se comprometía a brindarle al estudiante educación de buena calidad. Para lograr esto último, la Secretaría hace una evaluación de los planteles educativos que pueden prestar el servicio, a partir de diferentes criterios, como los resultados de las pruebas en competencias básicas, la calidad y coherencia de su Proyecto Educativo Institucional (PEI), así como la hoja de vida de los profesores del colegio. Con esta evaluación, la Secretaría busca que los colegios escogidos se clasifiquen como de alto rendimiento académico²⁵. Eso sí,

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Información suministrada por María Fernanda González, funcionaria de la Secretaría de Educación de Bogotá.

se debe tener cuidado en no repetir la mala experiencia de las becas PACES. Estas becas consistían en un subsidio que la Secretaría de Educación correspondiente otorgaba a algunos colegios privados por cada estudiante de estratos uno y dos que ellos le asignaran.

La evidencia demostró que la calidad de estos colegios era precaria, los profesores tenían escasa calificación y las condiciones de infraestructura eran muy deficientes. Al ser un sistema penetrado por el favoritismo, y el monto de los subsidios por estudiante tan reducido, ningún colegio privado de calidad se interesó en tales subsidios o becas. Estos problemas de calidad obligaron al Ministerio de Educación a dar por terminado el programa de becas PACES y demás subsidios en el 2001, y reorientar los recursos a un nuevo programa en el que el Ministerio concentra toda la “población subsidiada” y gira las partidas correspondientes²⁶.

Todos deben estar muy atentos a no repetir la mala experiencia de las “escuelas flexibles” en Cartagena. En efecto, la administración del ex alcalde Alberto Barbosa firmó convenios con cuatro escuelas por \$ 1.500 millones de pesos, para ofrecer cupos a niños y jóvenes de estratos bajos, en desarrollo del Programa Escuelas Flexibles. “Sin embargo, veedores cívicos de la ciudad encontraron que nunca hubo estudiantes y que el dinero, al parecer, fue cobrado por ventanilla...”²⁷.

La experiencia educativa de Bogotá debe estudiarse y replicarse en sus aspectos positivos. En el período 1998-2003, la matrícula oficial en Bogotá se incrementó en el 37%, equivalente a una tasa de 6,5% promedio anual²⁸. Las autoridades distritales emplearon diferentes estrategias para ampliar la cobertura de educación básica, que podrían servir de modelo por replicar en el Caribe colombiano. En concreto se recomienda implementar las siguientes estrategias:

- i) Plena utilización de la capacidad existente, que implica asignación eficiente de recursos a las instituciones educativas a partir de parámetros definidos respecto al tamaño de los grupos y número de profesores por grupo. Adicional a lo anterior, se recomienda desarrollar programas ya experimentados en Bogotá, como fomentar la retención escolar e

²⁶ Viloria, Joaquín, (2002): “Educación primaria en Cartagena: análisis de cobertura, costos y eficiencia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 33, Cartagena, Banco de la República, pp. 16-17.

²⁷ *Revista Cambio*, N° 4815, Bogotá, información disponible en Internet www.cambio.com.co.

²⁸ Peña Borrero, Margarita, (2005). *Aprendizajes sobre gestión educativa. La experiencia de Bogotá 1998-2003*, Bogotá, Fundación Empresarios por la Educación, p. 28.

impulsar el servicio de transporte escolar desde sectores con déficit de oferta educativa pública a centros con capacidad excedente.

- ii) Construcción de nuevos centros educativos con déficit de oferta, para atender a la población más pobre. En Bogotá, estos colegios fueron entregados en concesión y son operados por colegios privados de reconocida trayectoria y calidad. Todos los centros educativos construidos entre 1998 y 2003 fueron entregados en concesión para ser administrados por colegios privados de amplia trayectoria y alta calidad. Los contratos se suscribieron por un período entre 11 y 15 años. La continuidad del concesionario en este programa está supeditada al logro de los resultados de calidad²⁹.
- iii) Convenios con centros educativos privados con capacidad excedente, para atender niños y jóvenes de los estratos más pobres del Distrito, en aquellos sectores donde el Distrito tenga déficit de oferta educativa.

Estas experiencias deben servir de modelo a las secretarías de educación de los diferentes departamentos y ciudades del Caribe colombiano, para mejorar el rendimiento académico de sus estudiantes y optimizar la asignación de recursos en el sector.

El gran esfuerzo de la política educativa en el Caribe colombiano debería concentrarse en universalizar la cobertura de secundaria y expandir la cobertura de preescolar³⁰. Una educación de preescolar de buena calidad, puede aumentar la permanencia en el sistema y tener efectos positivos sobre los resultados académicos en la educación básica.

Otra manera de aumentar la cobertura educativa consiste en implementar o reforzar una política de capitación, que consiste en aumentar el número de niños atendidos por profesor en aquellas escuelas o colegios donde esta relación es baja. Es posible que esta estrategia esté llegando a sus límites y requiera de medidas complementarias como las ya expuestas.

B. Políticas para mejorar la calidad

De acuerdo con un estudio de la CEPAL y el BID, las intervenciones en educación primaria que alcanzan el costo-efectividad más elevado son: la

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Barrera, Felipe, (2005). “La política de educación en Colombia 1957-2004”, *Coyuntura Económica* – 35 años, Bogotá, Fedesarrollo, pp. 309-310.

asignación de los mejores maestros al primer grado de educación primaria; la prohibición expresa del cambio de profesor de curso durante el año escolar, y la realización de una prueba objetiva al 10% de los alumnos de 4° grado, para luego distribuir los resultados entre los maestros³¹. En este sentido, se recomienda impulsar estas intervenciones que son de gran impacto, toda vez que implican enfoques simples y costos moderados.

En el otro extremo, las intervenciones con el menor costo-efectividad esperado fueron los programas de acceso de una hora semanal a los computadores, capacitación para los docentes sin material de seguimiento y aumento del sueldo de los profesores en un 20%.

Un estudio comparativo del Banco Mundial analiza los factores determinantes del aprendizaje efectivo. El 90% de los estudios de caso asocian el mayor rendimiento en la educación primaria con la disponibilidad de bibliotecas y el número de horas de instrucción, y el 80% lo relacionan con las tareas hechas en casa³².

Es preocupante constatar que en los primeros años del siglo XXI, cerca del 30% de los establecimientos educativos de Cartagena no cuentan con una biblioteca central, que el 70% no disponen de un laboratorio de sistemas o informática y el 94% no tienen laboratorios de idiomas³³. Esta información de Cartagena debe ser similar en las otras ciudades capitales del Caribe colombiano y peor aún en los municipios pequeños de la región Caribe.

No cabe duda acerca de la relación directa de las bibliotecas escolares con la calidad de la educación. De ahí la recomendación de dotar a cada centro educativo oficial con un centro bibliográfico. Estas dotaciones pedagógicas de los colegios deben guiarse al menos por dos criterios: asegurar un mínimo óptimo de textos, ayudas educativas y laboratorios, y que estas dotaciones estén en concordancia con el proyecto educativo de la institución (PEI).

Con respecto a las tareas en casa, los problemas surgen cuando el estudiante hace parte de una familia pobre y sus padres o parientes son iletrados. Esta deficiencia debería suplirla el colegio, así sea parcialmente, brindándole al estudiante espacios de apoyo y asesoría, orientación y refuerzo pedagógico.

³¹ Schiefelbein, Ernesto, Lawrence Wolf y Paulina Schiefelbein, (2000). “El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina. Estudio basado en la opinión de expertos”, *Serie Políticas Sociales*, 42, Santiago de Chile, CEPAL – NACIONES UNIDAS.

³² Cohen, Ernesto, *et al.*, *Op. cit.*, p. 15.

³³ Vilorio, Joaquín, (2002). *Op. cit.*, p. 35.

Si se amplía la brecha de calidad entre los colegios públicos y privados (en contra de los primeros), esto puede llevar a que se haga más grande la brecha de capital humano en la región Caribe y en Colombia, con consecuencias negativas en la distribución del ingreso. No obstante lo anterior, en los últimos años la calidad de la educación pública ha aumentado por varios factores, siendo los más destacados el programa de los colegios por concesión en Bogotá y la capacitación a los profesores³⁴.

Una forma de reducir esas diferencias de calidad público-privado en la educación, es la implementación del programa de colegios por concesión a los departamentos del Caribe colombiano, así como los mecanismos de ayuda a colegios rezagados en pruebas estandarizadas (Pruebas Saber e Icfes). Este debe ser un mecanismo que involucre el componente pedagógico, la capacitación del personal docente y aspectos de la infraestructura del centro educativo.

Se recomienda a las secretarías de educación departamentales y municipales identificar en su jurisdicción los colegios rezagados en pruebas estandarizadas (Saber, Icfes). A estos centros educativos se les debe brindar una intervención para mejorar en calidad. Se propone que colegios con bajo puntaje promedio “reciban un choque de mejoramiento en infraestructura, capacitación de profesores y soporte pedagógico y administrativo. De esta forma se hace una intervención en calidad con un criterio redistributivo”³⁵.

C. Transferencias condicionadas

Una propuesta para reducir el costo de oportunidad de la educación secundaria está relacionada con los programas de transferencias condicionadas dirigidas a los hogares de menores ingresos. Estos programas se comprometen a otorgar recursos monetarios a los hogares, con el compromiso de los padres para que sus hijos asistan regularmente a clase. Estos recursos se constituyen en un soporte para las familias cuando no hay ingresos suficientes para costear la educación de los hijos. En la actualidad, en Colombia operan dos programas de transferencias condicionadas: Familias en Acción (a nivel nacional) y Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (Alcaldía de Bogotá)³⁶.

³⁴ Fedesarrollo, (2006). *Tendencia Económica*, Bogotá.

³⁵ Barrera, Felipe, (2005). *Op. cit.*, pp. 313-314.

³⁶ Fedesarrollo, (2006). *Op. cit.*, p. 5.

Al poner en operación este tipo de programas, el principal problema que surge es la cantidad de recursos que se requieren, en tanto se deben garantizar pagos al hogar por lo menos durante once años de educación básica y vocacional. Ante este problema financiero, se hace necesario alcanzar una adecuada focalización o asignación eficiente de los recursos. En Bogotá se está pensando en diseños según los cuales la transferencia de recursos esté centrada únicamente en grados específicos (10 y 11 grados). La expectativa de recibir el subsidio en un futuro, podría eliminar la deserción de grados inferiores, y el costo total se reduciría de manera considerable.

En esta línea de acción, Fedesarrollo propone reorganizar la oferta de servicios sociales y dirigir los recursos que se liberen hacia las transferencias condicionadas. De acuerdo con este centro de investigación, “podría evaluarse la conveniencia de pasar los recursos del subsidio de las Cajas de Compensación Familiar hacia estos programas”³⁷. De cualquier forma las transferencias condicionadas, aunque necesarias, deben estar limitadas en el tiempo.

D. Estrategias para la educación superior

La educación superior en la región Caribe y en Colombia se enfrenta con dos elementos críticos: la dificultad para acceder a ella y la escasa presencia de la educación técnica. El acceso está supeditado a la conclusión de los estudios secundarios, a la calidad de la educación básica recibida y a la situación económica del estudiante o su familia para pagar los costos de la educación superior.

Para aumentar el acceso a la universidad se proponen algunas medidas: la primera consiste en “realizar una transferencia sustancial al final de secundaria, condicionada a terminarla y a ingresar a la educación terciaria. Con el fin de garantizar continuidad, se propone profundizar el programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES)”³⁸.

No se puede ocultar la dificultad de acceso de los estudiantes costeños a becas y créditos a nivel nacional. Así, por ejemplo, de las becas otorgadas por Colciencias y Colfuturo durante el período 1992-2004, sólo el 4% y el 5.2% respectivamente fueron para estudiantes oriundos de la región Caribe.

Esta marginación de hecho contra estudiantes y universidades del Caribe y otras regiones de Colombia, obliga a pensar en la organización de una ins-

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Fedesarrollo, (2006). *Op. cit.*, p. 10.

titución o fondo de becas al cual puedan acceder estudiantes costeños de alta calidad académica y de escasos recursos económicos. Este Fondo podría funcionar como Colfuturo, estaría limitado a estudiantes costeños o graduados en universidades de la Costa Caribe, y buscaría su financiación entre las empresas de la región y las entidades territoriales del Caribe colombiano.

Se propone que los criterios para otorgar estas becas o becas-crédito a estudiantes costeños sean al menos seis: alto desempeño académico, carencia de recursos económicos por parte del estudiante, elección de programas académicos pertinentes, alto impacto en el crecimiento económico de la región y del país, calidad de la institución seleccionada para estudiar y compromiso por parte del estudiante de regresar a la región por un tiempo mínimo determinado.

Con respecto a la oferta de educación técnica universitaria, se busca que esté en concordancia con los requerimientos de conocimiento y tecnología. Algunos estudios proponen la reorganización del SENA, como una forma de aumentar la oferta de educación técnica en el país. De acuerdo con Fedesarrollo, se “podría cambiar la focalización actual, basada en estratos, a una basada en el Sisben, ampliando significativamente la oferta a las personas de bajos ingresos”³⁹. En esta línea de acción, es necesario que desde las universidades del Caribe colombiano se estudien con detalle experiencias internacionales en educación superior, como las ocurridas en los países del sudeste asiático, Irlanda y Finlandia.

En los países del sudeste asiático, con altas tasas de crecimiento de su economía, la educación está en función del desarrollo económico, y el énfasis de la educación superior consiste en formar científicos, técnicos e ingenieros⁴⁰. Por su parte, en Irlanda se definió que la educación tecnológica debía ser la base del desarrollo económico, por lo que se decidió incentivar las profesiones relacionadas con la tecnología como las ingenierías y las matemáticas. En efecto, un 70% de los estudiantes de educación superior se dedican a las ingenierías, la informática y las áreas relacionadas con la administración de negocios. A partir de un capital humano altamente calificado, desde la década de 1990 la economía irlandesa tuvo un crecimiento entre el 7% y el 9% promedio anual.

En Finlandia, el desarrollo se ha basado en el dinamismo del sector exportador. El énfasis de la educación superior está puesto en mejorar la productividad y el desarrollo tecnológico, por lo que los estudiantes deben dominar

³⁹ Fedesarrollo, (2006). *Op. cit.*, p. 6.

⁴⁰ Turriago, Gladys, (2006). *Op. Cit.*, p. 9.

tres idiomas y contar con una fuerte formación matemática. En los años 90 se identificó a las tecnologías de la información y la comunicación como el camino para superar la crisis económica:

“Este es el origen de los politécnicos creados en 1991, instituciones multidisciplinarias, formadas de varias entidades ya existentes para garantizar flexibilidad de los programas, con métodos que enfatizan el trabajo por proyectos, estrechamente vinculados a las empresas y con docentes que deben tener maestrías o doctorados”. Estos politécnicos agrupan cerca del 60% de los estudiantes finlandeses que están en educación superior⁴¹. Con base en estas experiencias internacionales, se recomienda redireccionar la educación superior de la región Caribe y de Colombia, para enfocarla alrededor de la educación técnica y tecnológica, tomando como modelo los institutos politécnicos que funcionan en Irlanda y Finlandia.

En síntesis, el diagnóstico de la educación en el Caribe colombiano señala debilidades en aspectos relacionados con la cobertura en educación básica y nivel de analfabetismo en la mayoría de departamentos de la región. Con respecto a la calidad de la educación, los resultados en las diferentes pruebas estandarizadas (Saber, ingreso a la universidad y Ecaes) han sido inferiores a la media nacional, mientras los programas universitarios acreditados y los grupos de investigación reconocidos apenas representan el 10% del total nacional.

Esta situación poco ayuda a acelerar el crecimiento económico de la región, ni tampoco a mejorar las condiciones de vida de su población. Por tanto, una política de desarrollo regional para el Caribe colombiano, necesita acciones encaminadas a elevar el nivel de su capital humano. Las recomendaciones están dirigidas a aumentar la cobertura, a mejorar la calidad y a redireccionar la pertinencia de la educación superior, poniendo especial énfasis en la educación técnica y tecnológica.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 10-11.

Anexos

Anexo 1. Alumnos matriculados en educación básica, 2002-2005

Departamento	2002	2003	2004	2005	Cobertura 2005 (%)
Atlántico	486.355	503.657	505.550	544.110	82
Bolívar	481.021	523.146	536.794	554.643	86
Cesar	243.004	249.719	256.518	269.338	82
Córdoba	538.943	552.956	541.165	576.746	107
La Guajira	148.370	154.377	146.885	159.147	99
Magdalena	310.219	327.804	331.636	367.338	88
San Andrés	15.206	14.735	14.816	14.638	65
Sucre	226.587	236.723	239.177	250.976	98
Subtotal Costa Caribe	2.449.705	2.563.117	2.572.541	2.736.936	90
Total Nacional	9.994.404	10.323.583	10.501.959	10.785.469	88

Fuente: MEN

Anexo 2. Porcentaje de colegios en cada categoría de acuerdo con los exámenes del ICFES, 1980

Departamento	Alta		Media		Baja	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
Antioquia	8,8	23	36	38,1	55,2	38,9
Bogotá	45	27,3	42,2	41,4	12,8	31,3
Atlántico	4,2	21,3	25	21,3	70,8	57,4
Bolívar	4,5	12,5	13,6	40,6	81,9	46,9
Cesar	0	0	12,5	25	87,5	75
Córdoba	5,3	44,4	5,3	44,5	89,4	11,1
La Guajira	0	0	66,7	0	33,3	0
Magdalena	0	14,3	17,6	42,9	82,4	42,8
Sucre	0	0	0	18,2	100	81,8
Total Nacional	13,7	23,3	43,3	40,3	43	36,4

Fuente: Iregui *et al.*, 2006, p. 39

Anexo 3. Porcentaje de colegios en cada categoría de acuerdo con los exámenes del ICFES, 2003

Departamento	Alta		Media		Baja	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
Antioquia	3,9	42	22	20,3	74,1	37,7
Bogotá	29,7	48,9	51,4	29,4	18,9	21,7
Atlántico	1,9	15,5	16,4	16,5	81,7	68
Bolívar	2,1	23,2	6,8	12,7	91,1	64,1
Cesar	2,9	23,2	15,3	23,2	81,8	53,6
Córdoba	1,2	18,2	9,6	29,1	89,2	52,7
La Guajira	1,5	0	12,3	0	86,2	0
Magdalena	1,8	11,5	3,6	20,7	94,6	67,8
Sucre	4,7	18,2	28,3	13,6	67	68,2
Total Nacional	8,8	30,8	29,4	22,3	61,8	46,9

Fuente: Iregui *et al.*, 2006, p. 40

Anexo 4. Asignación promedio por alumno en Colombia y departamentos del Caribe colombiano, 2002 (en pesos)

Atlántico	\$ 756.683
Bolívar	\$ 614.710
Cartagena	\$ 724.587
Cesar	\$ 694.136
Córdoba	\$ 598.988
La Guajira	\$ 620.576
Santa Marta	\$ 767.822
Resto Magdalena	\$ 665.991
Total Magdalena	716.907
Sucre	\$ 650.576
Región Caribe	672.275
Colombia	\$ 777.209

Fuente: MEN

Anexo 5. Resumen de los exámenes ECAES 2003:

Puntajes más altos y más bajos a nivel nacional y de la región Caribe

Nombre Programa	N° Progs.	Puntajes más altos a nivel nacional	Puntajes más altos a nivel regional	Puntajes más bajos a nivel regional
Arquitectura	26	1 Univ. Nacional	13 Univ. del Norte	24 C.U. Rafael Núñez
		2 Univ. del Valle		25 Unisinú
				26 CUC
Ing agronómica	13	1 Univ. Nacional	4 Univ. de Córdoba	10 Univ. del Magdalena
		2 Univ. de Caldas		
Ing ambiental	27	1 Univ. Andes	4 U.P.C.	17 Univ. de la Guajira
		2 Esc. Ing. de Antioquia	7 C.U.C.	
Ing civil	40	1 Univ. de Sucre	1 Univ. de Sucre	31 C.U.C. Barranquilla
		2 Univ. Andes	7 Univ. del Magdalena	34 Univ. Cooperativa Sta Mta
Ing. de alimentos	16	1 Univ. Córdoba	1 Univ. Córdoba	
		2 Univ. Caldas	6 Univ. de Cartagena	
Ing. de sistemas	70	1 Univ. Andes	12 Univ. del Norte	57 Unisinú
		2 Univ. Nacional	14 Univ. del Magdalena	65 Univ. Simón Bolívar
Ing. eléctrica	15	1 UIS	9 Univ. del Norte	11 Unisinú
		2 Univ. del Valle	10 Univ. Tec. de Bolívar	14 C.U.C. Barranquilla
Ing electrónica	41	1 Univ. Javeriana	2 Univ del Norte	39 C.U.C. Barranquilla
		2 Univ. del Norte	15 Univ. Popular del Cesar	
Ing. industrial	51	1 Univ. Andes	2 Univ. del Norte	49 Univ. Simón Bolívar
		2 Univ. del Norte	8 Univ. del Atlántico	50 Univ. de la Guajira
Ing. mecánica	29	1 Univ Andes	3 Univ del Norte	19 Univ. Tec. de Bolívar
		2 Univ. Nacional	6 Univ del Atlántico	20 Univ. Autónoma del Caribe
Medicina	38	1 Univ. del Valle	13 Univ. de Cartagena	33 Univ. Cooperativa Sta. Marta
		2 Univ. Tec. Pereira	21 Univ. del Norte	38 Univ. Metropolitana
enfermería	34	1 UIS	9 Univ. de C/ gena	33 Univ. Metropolitana
		2 Univ. del Cauca	17 Univ. de Sucre	34 Unisinú
filoterapia	19	1 UIS		17 Univ. Metropolitana
		2 Univ. del Valle		19 Univ. Simón Bolívar
Fono audiología	12	1 Univ. del Rosario	10 Univ. Metropolitana	10 Univ. Metropolitana
Nutrición y dietética	7	1. Univ. Nacional		5. Univ. Atlántico
		2 Univ. Antioquia		6 Univ. Metropolitana
Odontología	17	1 Univ. Nacional	7 Univ. de Cartagena	17 C.U. Rafael Núñez
		2 Univ. del Valle	11 Univ. Coop. Santa Marta	18 Univ. Metropolitana
Optometría	5	1 Univ. Santo Tomas		4 Univ. Metropolitana
Terapia ocupacional	9	1 Univ. Nacional	6 Univ. Metropolitana	6 Univ. Metropolitana
		2 Univ. del Valle		
Derecho	66	1 Univ. Nacional	9 Univ. del Norte	64 Unisinú
		2 Univ. Javeriana	12 Univ. de Cartagena	66 Univ. Simón Bolívar
Psicología	42	1 Univ. Nacional	14 Univ. Tecnol. de Bolívar	41 Univ. Cooperativa Sta. Mta.
		2 Univ. Andes	16 Univ. del Norte	42 Univ. Metropolitana

Fuente: Cálculos del autor, con base en información del ICFES, Resultados ECAES 2003

Anexo 6. Resumen de los exámenes ECAES 2004:

Puntajes más altos y más bajos a nivel nacional y de la Región Caribe

Nombre Programa	N° Progs.	Puntajes más altos a nivel nacional	Puntajes más altos a nivel regional	Puntajes más bajos a nivel regional
Terapia ocupacional	8	1 Univ. del Valle	5 Univ. Metropolitana	
		2 Univ. Nacional		
Optometría	6	1 Univ. Sto. Tomás	2 Univ. Metropolitana	
		2 Univ. Metropolitana		
Odontología	18	1 Univ. del Valle	5 Univ. Cartagena	17 Univ. Metropolitana
		2 Univ. Nacional	12 UniSinú	18 Univ. R. Núñez
Nutrición y dietética	6	1 Univ. Nacional		5 Univ. del Atlántico
		2 UIS		6 Univ. Metropolitana
Medicina vete y zootecnia	11	1 Univ. Caldas	4 Univ. Córdoba	
		2 Univ. Tolima		
Medicina	37	1 Univ. Antioquia	13 Univ. del Norte	34 Univ. R. Nuñez
		2 Univ. del Valle	19 Univ. Cartagena	35 UniSinú
				37 Univ. Metropolitana
Fonoaudiología	11	1 Univ. Rosario	6 Univ. Sucre	11 Univ. Metropolitana
		2 Univ. Nacional		
Fisioterapia	19	1 Univ. del Valle	10 Univ. San Buenaventura	17 Uni. Simón Bolívar
		2 U I S	15 UniSinú	19 Univ. Metropolitana
Enfermería	37	1 Univ. Cauca	12 Univ. Cartagena	36 Univ. Metropolitana
		2 UIS	16 Univ. del Norte	37 Univ. Coop. Santa Marta
Bacteriología	13	1 UIS	7 Univ. Córdoba	10 Univ. R. Nuñez
		2 Univ. del Valle	8 Univ. San Buenaventura	13 Univ. Metropolitana
Trabajo social	19	1 Univ. del Valle	5 Univ. de Cartagena	18 Unisinu
		2 Univ. Nacional		19 Univ. Metropolitana
Ingeniería química	11	1 Univ. Nacional	5 Univ. del Atlántico	10 Univ. San Buenaventura
		2 Univ. del Valle		
Ingeniería mecánica	32	1 Univ. Nacional	6 Univ. del Atlántico	10 Univ. San Buenaventura
		2 Univ. del Valle	7 Univ. del Norte	
Ingeniería industrial	58	1 Uni. Andes	2 Univ. del Atlántico	40 Univ. Antónoma del Caribe
		2 Univ. del Atlántico	8 Univ. del Norte	44 Univ. Simón Bolívar
Ingeniería eléctrica	16	1 UIS	8 Univ. del Norte	13 UniSinú
		2 Univ. Nacional		15 C.U.C. Barranquilla
Ingeniería electrónica	50	1 Univ. Nacional	10 Univ. del Norte	35 U. Antónoma del Caribe
		2 Univ. del Valle	17 Univ. Popular del Cesar	39 C.U.C Barranquilla
Ingeniería de sistemas	81	1 Univ. Andes	14 Univ. del Norte	63 UniSinú
		2 Univ. Nacional	18 Univ. Magdalena	73 Univ. Simón Bolívar
Ingeniería civil	41	1 Univ. Sucre	1 Univ. Sucre	26 C.U.C. Barranquilla
		2 Univ. Nacional	5 Univ. del Norte	27 UniSinú
Ingeniería ambiental	36	1 Univ. Andes	8 Univ. Bolivariana	19 Univ. de la Guajira
		2 Univ. del Cauca	9 Univ. Popular del Cesar	
Ingeniería agronómica y agrícola	23	1 Univ. Nacional	3 Univ. Sucre	9 Univ. del Magdalena
		2 Univ. Caldas	5 Univ. Córdoba	
Arquitectura	35	1 Univ. Nacional	12 Univ. del Atlántico	33 UniSinú
		2 Univ. del Valle	24 CECAR Sincelejo	35 C. U. R Nuñez
Comunicación social	37	1 Univ. del Valle	7 Univ. del Norte	32 Univ Simón Bolívar
		2 Univ. Cauca	28 Unisinu	34 U. Antónoma del Caribe
Psicología	53	1 Univ. Nacional	16 Univ. del Norte	49 Univ. Tecnol. de Bolívar
		2 Univ. Andes	26 Univ. Bolivariana	52 CECAR Sincelejo
Derecho	70	1 Univ. del Norte	9 U. S. Arboleda	69 U. Antón Caribe
		2 Univ. de Cartagena	22 Univ. Bolivariana	70 Univ. Simón Bolívar
		3 Univ. San Buenaventura		
Economía	52	1 Univ. Andes	14 Univ. Cartagena	49 Univ. Popular del Cesar
		2 Univ. Nacional	18 Univ. Tecnol. de Bolívar	52 Univ Simón Bolívar
Contaduría	78	1 Univ. Nacional	6 Univ. Cartagena	77 C.U.C Barranquilla
		2 Univ. Antioquia	14 Univ. Atlántico	78 Univ Simón Bolívar
Administración	116	1 Univ. Andes	12 Univ. del Norte	114 CECAR Sincelejo
		2 Univ. Nacional	21 Univ. Tecnol. de Bolívar	115 Univ de la Guajira

Fuente: Cálculos del autor, con base en información del ICFES, Resultados ECAES 2004

Bibliografía

- BÁEZ, JAVIER Y DUNCAN, GUSTAVO, (1999). “Características y problemas en educación básica y media en la Costa Caribe”, en: Haroldo Calvo y Adolfo Meisel (editores), *El rezago de la Costa Caribe colombiana*, Bogotá, Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano Seccional del Caribe.
- BARRERA, FELIPE, (2005). “La política de educación en Colombia 1957-2004”, *Coyuntura Económica – 35 años*, Bogotá, Fedesarrollo.
- CÁRDENAS, PATRICIA, (2003). *Financiamiento de la educación superior: enseñanzas y retos para Colombia*, Bogotá, Asobancaria.
- COHEN, ERNESTO, et al., (2000). “Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos”, Vol. I, *Serie Políticas Sociales*, 42, Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL.
- COLFUTURO-PCB, Estadísticas 1992-2004, Bogotá, Disponible en Internet www.colfuturo.org
- CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN, programas acreditados 2005.
- CORPOEDUCACIÓN, (2001). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Bogotá, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco.
- CORPOEDUCACIÓN, FUNDACIÓN CORONA, FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN, PREAL, (2005). *Calidad y cobertura, asuntos pendientes. Informe de progreso educativo. Atlántico 2004*, Bogotá.
- CORPOEDUCACIÓN, FUNDACIÓN CORONA, FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN, PREAL, (2005). *Nuestros niños necesitan aprender más y mejor. Informe de progreso educativo. Bolívar 2004*, Bogotá.
- DAVID HOYOS, ZULLY, (2005). *Codecyt Atlántico: perspectiva de ciencia y tecnología e innovación desde la Visión Colombia 2019*, Bogotá, Colciencias, presentación en power point.
- DÁVILA, MARÍA PAULINA, (1999). *Education Decentralization in Colombia: Where do the Resources Go?*, The Pennsylvania State University, Thesis in Educational Theory and Policy.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP-PDH, UNDP-GTZ, (2006). *Los municipios colombianos hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Salud, educación y reducción de la pobreza*, Bogotá.
- FEDESARROLLO, (2006). *Tendencia Económica*, N° 50, Bogotá.
- GAVIRIA, ALEJANDRO Y BARRIENTOS, JORGE, (2001). “Determinantes de la calidad de la educación en Colombia”, *Archivos de Economía*, N° 159, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- GIMÉNEZ, GREGORIO, (2005). “La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 86, Santiago.
- GORDILLO, MARCELO Y ARIZA, NATALIA, (2005). “Evolución de los resultados de la educación en Colombia (1997-2003)”, *Archivos de Economía*, N° 286, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- ICFES, (2002). *La educación superior en la década 1990-1999*, Resumen estadístico, Bogotá.
- ICFES, *Estadísticas de Educación Superior 2002*, Resumen Ejecutivo, Bogotá.
- ICFES, Resultados ECAES 2003 y 2004.
- IREGUI, ANA MARÍA, MELO, LIGIA Y RAMOS, JORGE, (2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*, Bogotá, Banco de la República.
- LAVERDE, MARTHA, (2004). “Antioquia, una experiencia de educación aplicable en el territorio colombiano”, Banco Mundial en breve, N° 43, Washington.
- MEISEL ROCA, ADOLFO, (2005) “El mundo bizarro de Colfuturo”, *Semana*, N° 1.166, septiembre 5, Bogotá.
- MINA CALVO, ALEJANDRO, (2004). “Factores asociados al logro educativo a nivel municipal”, *Documento CEDE*, N° 2004-15, Bogotá, Universidad de los Andes.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - MEN, Pruebas SABER, información de Internet.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - MEN, (2003). *La Revolución educativa*. Plan sectorial 2002-2006, Bogotá.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, (2004). *Perfil del sector educativo departamental*, Departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira y San Andrés, Bogotá.
- PEÑA BORRERO, MARGARITA, (2000). *Propuestas para el fortalecimiento de las instituciones educativas en Colombia*, Bogotá, Corpoeducación.
- PEÑA BORRERO, MARGARITA, (2005). *Aprendizajes sobre gestión educativa. La experiencia de Bogotá 1998-2003*, Bogotá, Fundación Empresarios por la Educación.
- RAMÍREZ, MARÍA TERESA Y TÉLLEZ, JUANA, (2006). “La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX”; Bogotá, Banco de la República.
- Revista Cambio*, N° 4815, Bogotá, información disponible en Internet www.cambio.com.co
- ROA VARELO, ALBERTO, (2003). *Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior colombiana*, Bogotá, Consejo Nacional de Acreditación, versión en Internet.
- SÁNCHEZ, FABIO, FERNÁNDEZ, CAMILA, CUESTA, LAURA Y SOTO, VICTORIA, (2006). “Logro académico, asistencia escolar y riesgo de trabajo infantil y juvenil en la Sabana de Bogotá”, *Documento CEDE*, N° 2006-18, Bogotá, Universidad de los Andes.
- SARMIENTO, ALFREDO, LUZ PERLA GÓMEZ, CARMEN ALAM, (2001). “Situación de la educación básica, media y superior en Colombia”, Bogotá, Educación, Compromiso de todos - Corpoeducación.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO, WOLF, LAWRENCE, Y SCHIEFELBEIN, PAULINA, (2000). “El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina. Estudio basado en la opinión de expertos”, *Serie Políticas Sociales*, 42, Santiago de Chile, CEPAL – NACIONES UNIDAS.
- TURRIAGO, GLADYS, (2006). “Retos de la educación para la competitividad”, *Revista Andi*, N° 198, Bogotá.
- UNESCO, Conferencia Mundial sobre Educación Superior, (1998). *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, Versión disponible en Internet.
- VILORIA DE LA HOZ, JOAQUÍN, (2002). “Educación primaria en Cartagena: análisis de cobertura, costos y eficiencia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 33, Cartagena, Banco de la República.
- VILORIA DE LA HOZ, JOAQUÍN, (2006). “Educación superior en el Caribe colombiano: análisis de cobertura y calidad”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 69, Cartagena, Banco de la República.

Cultura, instituciones y desarrollo en el Caribe colombiano

Elementos para un debate abierto¹

WEILDLER GUERRA CURVELO,

JORGE LUIS NAVARRO ESPAÑA,

NADIA ALBIS SALAS

Introducción

Los nuevos paradigmas sobre el desarrollo regional han cambiado en las últimas décadas. Los territorios empiezan a ser vistos no solo en términos de las ventajas de su localización e infraestructura, sino que se perciben como la base de complejas relaciones sociales, de comportamientos culturales y normas. La atención se centra hoy en los procesos de construcción social de las economías locales lo cual implica interesarse en las redes de actores, en el tipo de interacción existente entre lo privado y lo público y también en la inserción de la región en la economía global. Dado que las regiones compiten unas con otras por capital, tecnologías y mercados, se hace cada vez más imperativo alcanzar una mayor cohesión y cooperación en su interior. De acuerdo con Keating (1999) se requiere, por tanto, de una combinación aparentemente contradictoria de cualidades que comprende tanto la voluntad de abrirse hacia afuera como el afianzamiento de los principios y valores locales. Estas cualidades deben fundirse en la construcción social de la región en sí misma.

Un enfoque importante en las nuevas discusiones sobre desarrollo regional se dirige a examinar el papel de las instituciones y su aporte a la creación del comportamiento cooperativo y competitivo. No se trata aquí solo del institucionalismo convencional, el cual se refiere a aquellas instituciones que tienen base formal y legal, sino a lo que Douglas North ha definido como el conjunto de reglas formales e informales que dan forma, condicionan y ponen los límites a la conducta humana entre los cuales toma forma el comportamiento de los individuos (North, 1991). Las instituciones, según este autor, definen

¹ Los autores agradecen la valiosa asistencia de investigación prestada por las pasantes Carmen E. Ocampo L. de la Universidad de Cartagena y Aura T. García M. de la Universidad Pontificia Bolivariana-Seccional Montería.

y limitan las escogencias de los individuos, proporcionan una estructura a la vida diaria, crean orden y reducen las incertidumbres en los intercambios. Al involucrar sanciones, costumbres, tabúes y códigos de conducta -y no solo constituciones, leyes y derechos de propiedad- el vínculo entre instituciones y cultura se estrecha y sus límites se tornan difusos.

Las nuevas concepciones de desarrollo regional hacen énfasis, por tanto, en la cohesión cultural e institucional². Por ello, se considera relevante tener en cuenta las características culturales regionales, sin caer en determinismos, pues este conocimiento puede ser usado favorablemente en el proceso de construcción de instituciones y de la misma región. A pesar de que se encuentran en la producción bibliográfica regional diversos trabajos que resaltan la importancia de la cultura y de las instituciones en el desarrollo económico, son pocos los que exploran en conjunto su interacción así como sus consideraciones subregionales en el seno de las propias regiones³.

El presente ensayo se enmarca dentro del coloquio llamado ¿Cómo corregir las inequidades entre las regiones? y parte de los siguientes planteamientos:

1. En el Caribe colombiano coexisten trayectorias históricas heterogéneas y variantes subregionales de instituciones, redes, prácticas, movimientos sociales y normas de conducta no formales que inciden en el funcionamiento de las instituciones, los patrones culturales y el desarrollo económico.
2. Las diferentes subregiones generan órdenes sociales diversos: en algunas de ellas se encuentra una relativamente amplia vigencia de instituciones estatales democráticas; en otras, por el contrario, el dominio de grupos armados al margen de la ley se traduce en órdenes alternativos que desconocen y retan ese orden estatal. En otras, finalmente, se dan combinaciones y confrontaciones de órdenes. Por orden social se entenderá el conjunto de arreglos institucionales estatales y sociales mediante los cuales una sociedad se conserva y se reproduce en el tiempo
3. Hasta el momento no ha sido posible configurar en la región un contexto político e institucional que permita aprovechar la diversidad cultural, económica y social de manera creativa y plural para enriquecer las instituciones.

² El presente artículo está sustentado en las discusiones llevadas a cabo para la participación en la convocatoria de Centros de Excelencia en los temas de cultura, instituciones y desarrollo para 2004, en conjunto con el IEPRI, CESO, CIDER y el Observatorio del Caribe colombiano y, en 2006, en el tema de ilegalidad, conflictos armados y órdenes regionales en colaboración con la Universidad de los Andes, el Itanh y la Universidad del Rosario.

³ Geertz, Clifford (1992). *La interpretación de las culturas*. México, Gedisa.

4. No existe una articulación funcional entre los procesos institucionales y los procesos de desarrollo; esto se expresa de maneras distintas en las subregiones. En este proceso se mezclan diversos factores entre los que están la debilidad histórica de las instituciones políticas, el conflicto armado y las dinámicas económicas (rezago económico y estructuras económicas diferenciadas).
5. En la dinámica de las relaciones centro periferia, que producen intermeditaciones de elites locales, se afianzan dinámicas como el clientelismo, entendido éste como las relaciones informales de poder entre grupos o individuos en posiciones de desigualdad, basado en el intercambio de beneficios (Duarte, 2003). Este ha evolucionado en la región de un clientelismo de base agraria y señorial en las épocas anteriores al Frente Nacional, a un clientelismo moderno (surgido durante el Frente Nacional), que comprende las empresas electorales y en tiempos recientes el clientelismo armado. El Estado central, sin embargo, en forma paralela ha generado una forma particular de relacionarse con ellas a través de la delegación de poderes. En el ejercicio de su dominación, la función de estas elites, además de servir de mediadores entre el Estado central y sus respectivas regiones, es la de contribuir a privatizar la política y a desvirtuar la universalidad de la hegemonía estatal.

El presente ensayo, considera que el desarrollo de las regiones de Colombia, así como el proceso de fortalecimiento del Estado, de las culturas regionales y de la democracia, se ve amenazado por la existencia de ordenes sociales autoritarios que privan a los habitantes de las distintas regiones de los derechos y libertades de los que otros habitantes del mismo Estado nación disfrutaban sin problemas. A nuestro entender ésta constituye la más dramática de las inequidades. En consecuencia, es necesario entender cómo funcionan estas expresiones y los retos que establecen, tanto para la consolidación de la democracia y del Estado social de derecho como para el desarrollo regional y el aprovechamiento de la multiculturalidad.

Es de resaltar que sobre el Caribe colombiano aún son pocas las investigaciones que plantean una necesaria interrelación en materia de instituciones y cultura en cuanto elementos claves para el desarrollo. Éste es, sin duda, un campo del conocimiento que es indispensable explorar de manera multidisciplinaria y sistemática si se quiere indagar holísticamente las causas del rezago social y económico de nuestra región y plantear estrategias acertadas para

su superación. No obstante, dada la complejidad del tema, no se pretenden aquí plantear soluciones definitivas a la problemática del desarrollo en el Caribe colombiano, ni a dar respuestas absolutas al papel de las instituciones y la cultura en el desarrollo. Para esto se requieren procesos de construcción colectiva y mayor conocimiento, en lo regional y local, sobre los elementos clave que determinan los procesos sociales, económicos e institucionales. Por esta razón más que recomendaciones de política, se plantean en el documento lineamientos generales para tener en cuenta como insumos en la construcción de políticas regionales hacia el Caribe colombiano.

1. Cultura y capital social: la construcción social de una región heterogénea

La cultura puede entenderse, según Geertz (1983), como la red de significados que los individuos y grupos le otorgan a las acciones⁴; también como un conjunto de actitudes y valores compartidos por diversos grupos⁵. Ésta es percibida por medio de la inmersión en el ambiente y descubierta a través de la vivencia humana y cercana de las texturas culturales, esto es, de las redes de significación tejidas por quienes pertenecen a una cultura. La cultura aparece como una construcción en la que participan los distintos individuos de un conjunto humano localizado territorialmente, quienes comunican sus ‘fuentes de iluminación simbólica’ (la estructura simbólica) a la generación que les sucederá.

Según Fukuyama (2001), es necesario tener en cuenta que las normas formales pueden ser modificadas por la política pública; las normas culturales, por el contrario, no pueden modificarse fácilmente y, a pesar de que van cambiando con el tiempo, resulta mucho más complejo definir su evolución. Empero, los factores culturales influyen enormemente en la evolución de las instituciones formales. North (2001) muestra que las reglas informales, sobre todo las culturales, tienen importancia por sí mismas como limitaciones reales de conducta humana, que en muchos casos se imponen o sobreviven a las modificaciones en las leyes y otros tipos de normas formales⁶.

⁴ Geertz, Clifford, (1983). *Local Knowledge*. New York, Basic Books.

⁵ Inglehart, Robert, (1997). *Modernization and Postmodernization: cultural economic and political change in 43 societies*. Princeton University Press.

⁶ North, Douglas, (2001). “*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*”, México, Fondo de Cultura Económica.

Aunque la dimensión cultural aún no es parte decisiva de los debates y las políticas sociales y económicas, cada vez es mayor el reconocimiento de la cultura y su expresión en el capital social como un factor estratégico en el desarrollo económico de los países^{7, 8}. El capital social tiene que ver con cohesión social e identificación con las formas de gobierno y con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen que la sociedad sea más cohesiva y represente más que una suma de individuos (Baas, 1997).

Algunos investigadores (Kliksberg, 1999) consideran que la cultura es, asimismo, un factor decisivo de cohesión social. En ella las personas pueden reconocerse mutuamente, crecer en conjunto y desarrollar la autoestima colectiva. Como señala al respecto Stiglitz (1998), preservar los valores culturales tiene gran importancia para el desarrollo, por cuanto ellos sirven como una fuerza cohesiva en una época en que muchos otros valores se están debilitando.

Otros autores (Platteau, 2000) mencionan que entre las características culturales favorables al desarrollo económico y el efectivo funcionamiento de las instituciones democráticas están: 1) La confianza entendida como el respeto a los otros y a la autodeterminación⁹, 2) La percepción de que las elecciones individuales tienen algún impacto sobre los resultados económicos individuales¹⁰, 3) El predominio de una moral generalizada sobre una moral limitada¹¹,

⁷ Ver: Iglesias, E. (1997a): “Cultura, educación y desarrollo”, trabajo presentado en la asamblea General de la Unesco, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y Kliksberg B. (1999). “La cultura, y Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, N° 69. Diciembre.

⁸ El Banco Mundial clasifica el capital en cuatro formas básicas: el natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el construido, generado por el ser humano que incluye diversas formas de capital: infraestructura, bienes de capital, financiero, comercial, etc.; el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población, y el capital social. Algunos estudios adjudican a las dos últimas formas de capital, un porcentaje mayoritario del desarrollo económico de las naciones a fines del siglo XX. Indican que allí hay claves decisivas del progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno y la estabilidad democrática (Kliksberg B, 1999).

⁹ La confianza facilita los intercambios económicos y reduce la necesidad de implementar mecanismos externos para regular los arreglos contractuales, lo que disminuye los costos de transacción y aumenta los beneficios de la división del trabajo y las ganancias del mercado.

¹⁰ Por su parte, la idea de que las elecciones individuales poseen algún impacto sobre los resultados económicos individuales incentivaría el trabajo duro, la inversión, la innovación y el emprendimiento. De hecho, “si los individuos consideran que los resultados económicos son debidos a la suerte o a eventos externos fuera de su control, probablemente existirá una actitud pasiva, resignada y débil con respecto a lo económico”.

¹¹ El predominio de una moral limitada, que consiste en la aplicación restringida a un grupo humano de principios morales tiene efectos negativos sobre la confianza. En su presencia son más probables comportamientos de *free riders* con consecuencias no deseadas sobre la política y la administración pública.

y 4) La existencia de un entorno cultural colectivo y familiar no coercitivo de la individualidad.

La participación de los individuos en la vida política y administrativa de sus comunidades ha sido considerada por Putnam (1999) como un componente clave para organizar la provisión correcta de bienes públicos y para monitorear la representación política y a los administradores locales. La pérdida del respeto y la confianza hacia los otros miembros de la comunidad y hacia lo público hace que la asignación de bienes públicos sea inadecuada, pudiendo generar así mismo nepotismo y corrupción.

En Colombia cultura, región y territorio se han tomado como conceptos inseparables (país de regiones, país de culturas). Desde esta perspectiva, lo local y lo regional tienen plena vigencia y su expresión cultural tiene representaciones y lógicas distintas¹², muchas veces enfrentadas entre ellas. La región y el territorio se convierten en receptores de redes y pautas de significados, representaciones y símbolos que moldean el comportamiento de los individuos y de los grupos¹³. No obstante, congruente con su gran diversidad cultural, no existen culturas homogéneas por región. Éstas se caracterizan por tener múltiples sub-culturas, muchas de ellas en pugna y en constante transformación. Partimos de la premisa de que hasta el momento no ha sido posible configurar en el país un contexto político e institucional que permita aprovechar esas diferencias de manera creativa y plural para enriquecer las instituciones.

Esta diversidad cultural se manifiesta igualmente en la presencia de distintos ámbitos y tipos de regulación cultural, entre ellos la cultura política, la cívica y la legal y algunas que son expresión de las mismas como la corrupción y la violencia. Uno de los rasgos centrales en la configuración regional es el enorme peso y consenso en algunos casos que tiene la cultura de la ilegalidad, de la violencia y de la corrupción. Por otra parte, existe debilidad en culturas políticas democráticas, en el ejercicio de la tolerancia y el pluralismo.

El proceso de construcción social de una región ha sido definido por Keating (1999) como un proyecto político en el cual los líderes utilizan referencias simbólicas, políticas públicas y desarrollo institucional para edificar una estructura territorial de referencia y un sistema de acción territorial.

Los factores culturales influyen enormemente en la evolución de las instituciones formales. North (2001) muestra que las reglas informales, sobre todo las culturales,

¹² Martín Barbero, Jesús, *et al.*, (2000). *Cultura y región*, Bogotá, ES- Ministerio de Cultura.

¹³ Geertz, Clifford, *Op. cit.*, (1992). *La interpretación de las culturas*. México, Gedisa.

tienen importancia por sí mismas como limitaciones reales de conducta humana, que en muchos casos se imponen o sobreviven a las modificaciones en las leyes y otros tipos de normas formales¹⁴. Para poder explicar las relaciones entre cultura y las instituciones en el Caribe colombiano es necesario indagar cuáles son las diferencias históricas y culturales entre la región y el resto del país¹⁵.

Al intentar abordar el proceso social de construcción de la región Caribe necesariamente surgen las siguientes preguntas ¿cuáles son las raíces históricas y culturales que explican las diferencias regionales en materia del desempeño de las instituciones, de las prácticas y tradiciones políticas, de la evolución del conflicto y de las dimensiones del desarrollo económico?; ¿cómo se articulan y retroalimentan las dinámicas sociales, económicas y políticas hasta conformar distintos órdenes regionales?

Desde el siglo XVI se observa un patrón de poblamiento mucho más disperso y un control del poder colonial más descentralizado con respecto al interior del país. Como afirma Zambrano (2000): “En primer lugar, la población indígena de la costa no se articulaba alrededor de uno de los centros prehispánicos hegemónicos, sino que más bien conformaba un mosaico de grupos, de lenguas y de culturas de menor densidad de población que la que presentaban las culturas asentadas en los altiplanos andinos. Igualmente, por no responder a la centralidad de un mandato unificado, los indígenas de la costa eran aún más difíciles de controlar (Luna, 1993)”¹⁶.

Este mismo autor (2006) considera que a diferencia de otras zonas del Gran Caribe, en el Caribe colombiano no se dio una economía de plantación que pudiese establecer vasos comunicantes muy fuertes con la revolución industrial. De esta manera, no se contó con dos de los posibles motores de la modernización que hubiesen servido de sustento a los cambios que se introdujeron en las relaciones sociales como consecuencia de la llegada de la modernidad por la vía revolucionaria. Ello tuvo consecuencias también en nuestro escaso desarrollo portuario y aun en las estructuras organizativas de la población que incremento su ruralización. Por lo tanto, el ingreso a la modernidad significó

¹⁴ North, Douglas, *Op. cit.*,(2001). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁵ Esta lectura de la relación histórica entre cultura e instituciones se basa en los planteamientos de Abuchaibe et al. *Diagnóstico del Caribe colombiano para la construcción de una estrategia de desarrollo regional*. Fundesarrollo y Observatorio del Caribe colombiano, 2004.

¹⁶ Zambrano, Fabio, (2000). “El escenario geográfico del Caribe colombiano”, en *Poblamiento y ciudades del Caribe colombiano*. Alberto Abello Vives y Silvana Giaimo Chávez, Compiladores, Bogotá, Observatorio del Caribe colombiano. Editorial Gente Nueva Ltda.

nuevos desafíos: y el autor se pregunta ¿Cómo construir lo público en una sociedad acostumbrada al contrabando, moldeada por la fronterización, golpeada por los pardos que pretendían ser ciudadanos y acosada por una representación proveniente de las trincheras raciales?

Bell y Meisel encuentran que desde los comienzos de la Gran Colombia, pasando por el presidente Nieto, la época federalista, la presidencia de Núñez, la Liga Costeña de 1919 y, más recientemente la candidatura de Evaristo Sourdis, el regionalismo caribeño ha sido débil, ambiguo e intermitente; no se ha dado en torno a una identidad étnica, ni mucho menos cívica. Posada Carbó¹⁷ ha escrito al respecto:

“vista en perspectiva histórica la costa no se ha identificado como una comunidad etno-cultural basada en principios y valores comunes ... la costa ha sido ante todo una referencia territorial, que desde temprano abarcó indistintamente una diversa y heterogénea población”.

Desde sus inicios en el siglo XIX, las manifestaciones integracionistas en la región Caribe se caracterizaron más por sus intentos de obtener una mayor participación política que una mayor autonomía¹⁸. Ya en el siglo XIX la distribución de empleos de la burocracia nacional era una de las preocupaciones mayores de los políticos locales. Asimismo, la debilidad financiera de los territorios implicaba una dependencia del fisco central, coincidiendo con una cultura del clientelismo. En este contexto “el poder político se tradujo quizás como una respuesta al estancamiento económico prevaleciente, en una intensificación de la lucha por el reparto burocrático y por el manejo de los presupuestos sectoriales. Y no era que los recursos públicos fueran muy abundantes, sino que ante la pobreza generalizada, su control resultaba vital para el mantenimiento y reproducción de la clase política” (Meisel, *ibid*).

A pesar de la arraigada percepción en algunos sectores del centro del país sobre la región Caribe como un espacio territorial culturalmente homogéneo su heterogeneidad étnico cultural es justamente una de sus principales características. Ésta se distingue por la presencia de subregiones que albergan en su interior diversas culturas, indígenas, afro colombianas, criollas, muchas de ellas en pugna y en constante transformación. No obstante, ni el país ni la región ha sabido reconocer la otredad interna y, por tanto, éstos se construyen sobre

¹⁷ Posada Carbó, (1998). Eduardo. *El regionalismo político en el Caribe colombiano*.

¹⁸ *Ibid*.

lo que Rojas (2001)¹⁹ ha denominado “régimenes de representación” que suprimen la voz y la identidad de los otros internos; negros, indígenas, mujeres, migrantes, árabes y judíos, etc.

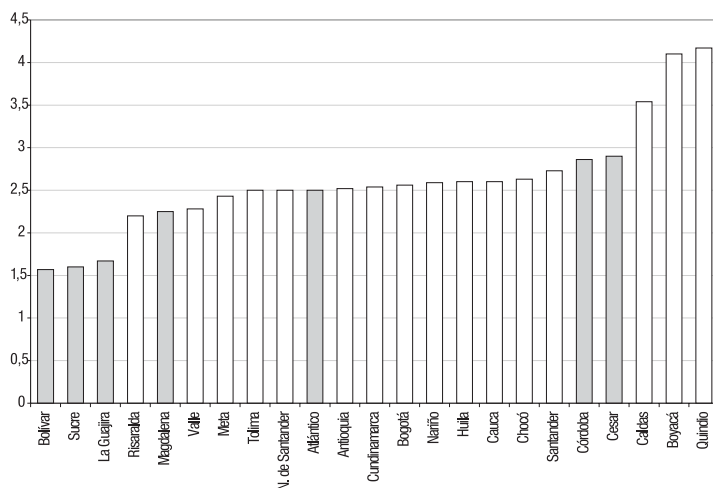
Algunos patrones de tramitación de conflictos y representación de intereses, inserción institucional, construcción de redes políticas y sociales, tienen raíces profundas de larga duración. Esos hilos de largo aliento pueden arrojar pistas sobre las razones que explican las diferencias regionales y subregionales, y sobre todo el hecho de que mientras en unas zonas del país emergen órdenes autoritarios, en otras, órdenes potencialmente más democráticos buscan consolidarse (CESO-CIDER, Observatorio del Caribe, IEPRI, 2004).

La presencia de diversas zonas de frontera que escaparon al control político hispánico durante la época colonial, la mayor parte de ellas habitadas por pueblos históricos o amerindios no reducidos, comunidades de negros cimarrones, y lugares de rochela en donde convivían gentes libres de todos los colores, ponen en evidencia los diferentes órdenes sociales que coexistieron en el Caribe durante la época colonial, algunos de los cuales se extendieron a los tiempos de la república. Esas fueron áreas de contacto, conflicto, contrabando y resistencia frente a los intentos de establecer un orden social hegemónico por parte de la corona y de la república.

Margarita Serje en su obra *El revés de la nación* (2005) considera que los territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie se han convertido en lugares de pesadilla del mundo moderno y corresponden a lo que Foucault llama heterotopías: lugares que seducen y disparan la imaginación por el hecho de que la densidad de su representación los muestra como una inversión del orden del que hacen parte. Dichos territorios son designados con un conjunto de metáforas como fronteras, márgenes y periferias, tierras de nadie, cuyos habitantes son romantizados en obras de la literatura nacional como *La vorágine* o *Cuatro años a bordo de mí mismo*. Los sujetos y paisajes que allí se encuentran están por fuera del dominio de lo nacional y al margen de la historia. Son regiones ricas o supuestamente ricas en recursos naturales, pero caracterizadas por una histórica violencia constitutiva. La Guajira, la Sierra Nevada y la del Perijá en el Caribe colombiano, así como las regiones cocaleras del sur forman parte de estas geografías imaginadas y conceptualizadas como un contexto que se configura a partir de imágenes, nociones y relatos.

¹⁹ Rojas, Cristina. (s.f.) *Civilización y violencia: la búsqueda de la identidad en el siglo XIX* Bogotá, Editorial Norma.

Gráfico 1. Confianza en el sistema judicial, 2002



Fuente: Encuesta sobre competitividad departamental - CEPAL

Refiriéndose al siglo XX Posada Carbó (1998) también ha resaltado una “actitud generalizada de rechazo del individuo costeño a ser reclutado por la policía y el ejército, además de no interesarse por contar en su territorio con miembros de la policía. Asimismo, establece de qué manera se generaliza en la región el contrabando, con bastante aceptación social”²⁰.

Justamente, si se evalúan algunos indicadores sobre la confianza en las instituciones resalta el hecho de que en la mayoría de los departamentos de la región existe una baja credibilidad hacia lo público. Se observa que la confianza en el sistema judicial, que refleja en parte la legitimidad de un marco institucional que protege los derechos de propiedad, es baja en la Guajira, Bolívar y Magdalena. Solo Cesar está por encima de este registro (Gráfico 1)²¹.

En la región aunque existen valores culturales positivos y tecnologías sociales para la resolución de disputas, sentido de solidaridad, amplias redes sociales familiares y espíritu crítico que constituyen en última el capital social de la región, éstas tienen un alcance restringido, pues no alcanzan a conformar un tejido social más allá de la esfera de la familia, la vecindad, el barrio; y no involucran lo público, el ejercicio efectivo de la ciudadanía y la movilización frente a temas cruciales de índole local y regional. A lo anterior, se suman las dificultades para

²⁰ Posada Carbó, Eduardo. (1999). *Op. cit.*

²¹ Hay que resaltar que los niveles de los departamentos de la región Caribe son similares a los del resto del país, a excepción de Caldas, Bogotá y Cundinamarca.

el ejercicio de una adecuada participación ciudadana debido a las presiones y la intimidación derivada de la relación entre la política y sectores armados que se han construido en gran parte de la región Caribe (PNUD, 2005).

Esta diversidad regional se manifiesta igualmente en distintos patrones y formas de entender el desarrollo, así como en grados variables de articulación de las regiones con el mercado nacional e internacional. Estos procesos han afectado tanto positiva como negativamente la consolidación de instituciones democráticas y el fortalecimiento de un Estado nacional.

2. Elementos del desarrollo en el Caribe colombiano

Luego de los resultados insatisfactorios de los procesos de globalización económica, las reformas estructurales, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, amparadas en el Consenso de Washington, y al creciente descontento social, manifiesto en el deterioro del medio ambiente y en la escalada de la inequidad, y en el rezago social y económico de grandes porciones del globo, se ha presentado un fuerte debate alrededor del concepto tradicional de desarrollo tanto en el ámbito académico como en el político²². Es paradójico que el incremento en los niveles de pobreza e inequidad a nivel mundial se dé precisamente en un contexto de grandes avances tecnológicos y de fortalecimiento de los mercados mundiales que han ampliado las posibilidades de producción y generación de riqueza (Klikberg B, 1999).

En primer lugar, se ha encontrado que el crecimiento económico no genera de manera automática la disminución de los niveles de pobreza si al tiempo no se mejoran los problemas de inequidad²³ y la sostenibilidad ambiental. La

²² Amartya Sen, premio Nobel de Economía 1998, cuestiona la vía usualmente pregonada para el desarrollo, que describe como “de sangre, sudor y lágrimas”, calificándola como una “política cruel de desarrollo”, que al mismo tiempo es altamente ineficiente (Sen, 1997b). Joseph Stiglitz aboga por un consenso pos Washington que revise las metas y los instrumentos de dicho consenso, y resalta que “la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo, que se toman como verdad” (Stiglitz, 1998). James Wolfensohn, plantea que “sin desarrollo social paralelo no habrá desarrollo económico satisfactorio” (Wolfensohn, 1996). Enrique V. Iglesias, presidente del BID, señala que “el desarrollo sólo puede encararse en forma integral; los enfoques monistas sencillamente no funcionan” (Iglesias, 1997a) (Klikberg B, 1999)

²³ La inequidad no sólo se refiere a las desigualdades en la distribución del ingreso sino también a la inequidad en el acceso a los bienes públicos, en las oportunidades para los hombres y las mujeres, en lo ambiental, en el potencial de desarrollo entre subregiones, en términos de tecnología, oportunidades y libertades.

“tradicción neoclásica” ha enfatizado en factores tradicionales y en cierta manera “tangibles” para el crecimiento económico como el capital físico, el capital humano y la tecnología. Actualmente se reconoce que existen otros factores que afectan el desarrollo y que pueden explicar las diferencias de bienestar entre regiones del mundo, entre ellas los procesos institucionales, la historia, el territorio y la cultura; todas ellas variables olvidadas del desarrollo²⁴.

Nuevos enfoques, derivados del concepto de desarrollo humano, la teoría del capital social y el neoinstitucionalismo han enriquecido la discusión sobre los factores que explican las diferencias en desarrollo de los países y regiones, poniendo su atención más allá del crecimiento. Sobre esto último, la noción de *desarrollo humano o desarrollo centrado* ubica a la gente en el centro del problema, al definirse como la posibilidad de las personas para acceder a las condiciones materiales, de sentirse incluida y de participar en la sociedad, de tener una identidad y una calidad de vida en armonía con el medio ambiente²⁵.

En este trabajo entendemos por desarrollo un “proceso complejo de cambio de una sociedad hacia una visión de futuro (concebida generalmente en términos de posibilidades y oportunidades, y de un orden deseado al cual se busca llegar), que involucra interacciones en varias esferas o dimensiones (social, política, económica, cultural, ambiental), entre agentes y actores de diversa naturaleza (por consiguiente involucrando procesos de negociación entre diversos intereses y motivaciones, y la construcción colectiva de escenarios)” (CESO-CIDER-IEPRI-Ocaribe, 2005). El desarrollo debe concebirse de manera

²⁴ Una de las principales preocupaciones de los cultores de la ciencia económica, así como la de los que pertenecen a otras disciplinas sociales, es descubrir qué factores están detrás del progreso y bienestar material de las personas. La economía abordó esta pregunta desde su momento fundacional, con la publicación de la *Investigación acerca de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, de Adam Smith, además, de los factores económicos, Smith también enfocó su análisis en los factores políticos para entender el desempeño de las naciones. Asimismo, Carlos Marx estudió la manera en que el sistema capitalista desarrolla sus procesos de acumulación desde una perspectiva histórica y dialéctica. En sus estudios, Marx tocó aspectos que posteriormente fueron objeto de análisis del institucionalismo y el neoinstitucionalismo. Entre esos factores se encontraban elementos como la ideología - a la que Marx llamó superestructura - que según este autor determina las relaciones sociales de producción, lo que en últimas afecta la distribución del ingreso en la sociedad. Una interpretación sociológica de esta idea puede ser que, la ideología predominante en una sociedad afecta sus posibilidades de cohesión, en el sentido que conforme a como las personas califiquen de justas o injustas estas relaciones sociales de producción, podrán tener incentivos para seguir perteneciendo a ella (cohesionándola) o a desligarse de ella (desintegramosla).

²⁵ El concepto de desarrollo humano impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, va en la misma línea de las ideas de desarrollo, como libertad, de Amartya Sen. Precisamente, Sen tuvo gran influencia en el desarrollo del concepto y en la elaboración del índice de Desarrollo Humano que el PNUD calcula desde 1990.

multidimensional e involucrar diversos ámbitos entre los que se cuentan el desarrollo social y humano²⁶, el desarrollo territorial²⁷, las instituciones formales y no formales, el capital social, la acción colectiva, los movimientos sociales²⁸, el multiculturalismo y los efectos de la globalización sobre el desarrollo²⁹.

En el Conpes 91 de 2005 “*Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015*”, se puede observar que aunque a nivel nacional existen avances en cuanto al desarrollo humano, “aún se presentan grandes diferencias entre los distintos grupos poblacionales, convirtiéndose la equidad en el principal reto para el desarrollo humano colombiano. Por departamentos los indicadores de Bogotá son semejantes a Hungría (país de alto desarrollo humano, puesto 38 en el mundo) en tanto los de Chocó se asemejan a Kenia (país de bajo desarrollo humano, puesto 148 en el mundo). Por zonas, la mayor parte de los indicadores en el área rural son inferiores a los de la urbana y entre grupos sociales la distribución por deciles de ingreso es insatisfactoria”.

En la región Caribe, una de las regiones más rezagadas de Colombia, la evidencia de más de una década, mostrada en varios estudios, ha señalado que la región al final del siglo XX mantenía un rezago económico y social frente al resto del país y no había alcanzado aún los efectos benéficos que se proyectaban con las reformas de finales de siglo, en particular en cuanto a la relocalización industrial, su capacidad exportadora y la superación de la pobreza; además, sus principales sectores económicos fueron golpeados duramente, en especialmente el agro y la industria con estas reformas (Meisel, 1998; Meisel y Bonet, 1999; Abello y López, 1998; Abello et al., 2000)^{30, 31}. De hecho en los

²⁶ Incluye los ámbitos del capital humano, justicia social, paz / pobreza, desigualdad, exclusión social, informalidad, marginalidad, estrategias de supervivencia, conflicto.

²⁷ Economía regional; aprendizajes; empleo; procesos productivos territoriales, encadenamientos, desarrollo rural; ordenamiento territorial.

²⁸ Actores y agentes del desarrollo, y relaciones entre ellos.

²⁹ Impactos territoriales, institucionales, ambientales, poblacionales de la globalización.

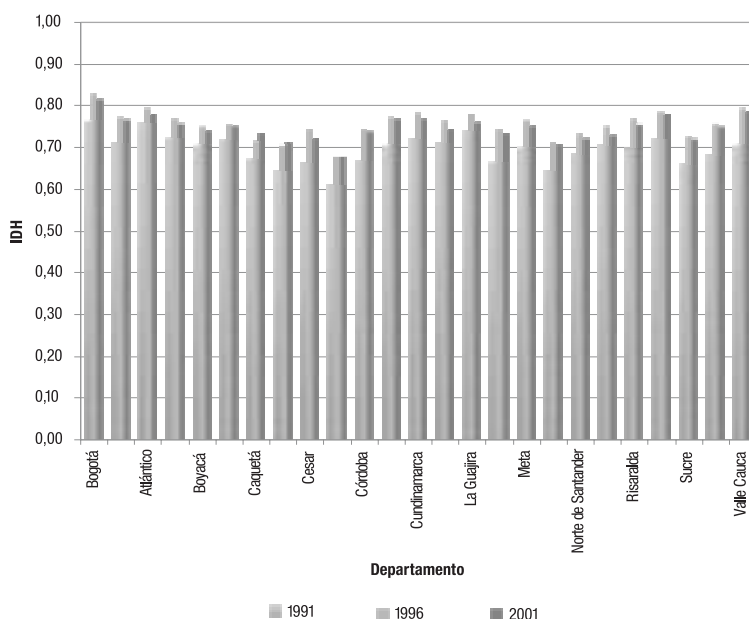
³⁰ Ver: Abello, Alberto; Cecilia López. (1998). *El Caribe colombiano, la realidad regional al final del siglo XX*. Observatorio del Caribe colombiano. Abello, Alberto y otros. *Estructura industrial del Caribe colombiano, 1974-1996*. Observatorio del Caribe colombiano, Universidad del Atlántico, Dupont Colombiana S.A., Bogotá, diciembre de 2000. Meisel, Adolfo. (1998). *¿Por qué perdió la costa el siglo XX?* En: Adolfo Meisel y Haroldo Calvo (Editores): “El rezago de la Costa Caribe colombiana”. Banco de la República, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Fundesarrollo y Universidad del Norte. Meisel, Adolfo; Jaime Bonet. (1999). *La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República.

³¹ Los orígenes del rezago relativo de la región Caribe colombiana con respecto a las demás regiones del país son diversos. Según Meisel (1998; 1999) en la primera mitad del siglo XX las

años 90 el aporte de la región a la economía nacional fue similar al obtenido en los ochenta y evidenció un estancamiento en la participación del PIB Regional en el PIB Nacional. En los 80 la contribución de la región en el PIB nacional osciló entre el 14,1% y 15,4%. Esta participación para el año 1999 aumentó muy levemente, alcanzando sólo el 15,8%³².

Al igual que en el resto del país el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los departamentos de la región Caribe presentó un fuerte deterioro desde mediados

Gráfico 2. IDH en los departamentos de Colombia, 1991, 1996 y 2001



Fuente: PNUD, *Informe nacional de desarrollo humano*, 2003

exportaciones regionales se rezagaron en términos relativos como resultado de las consecuencias macroeconómicas del auge cafetero (enfermedad holandesa), la alta tasa de crecimiento demográfica, a lo que se suman algunas características de los productos de expansión (principalmente la ganadería, con bajo encadenamiento y alta dependencia de la demanda doméstica) que imponen restricciones al crecimiento económico regional de largo plazo y las bajas dotaciones de capital humano frente a otras regiones del país. Según Abello (1998), entre las causas de este atraso las falencias de los procesos de acumulación de capital y la presencia de una estructura productiva con bajos niveles de generación de valor agregado y encadenamientos entre el sector primario y secundario, y en la escasa articulación histórica de la región con respecto al resto del país explican también el atraso económico y social de la región. La región no fue integrada a las principales actividades de la economía nacional y la producción regional no contó con facilidades de acceso al mercado interno colombiano lo que limitó sus posibilidades de crecimiento.

³² Reporte sobre el estado de la región Caribe colombiana. Observatorio del Caribe colombiano.

de los noventa, reversando los logros alcanzados en la primera mitad de la década como se muestra en el Gráfico 2. Lo dramático de este hecho es que en muchos de los departamentos del Caribe, que ya poseían niveles de desarrollo humano muy inferiores al resto del país a principios de la década -como es el caso del Cesar- vieron disminuidos sus niveles en desarrollo humano, mientras que otros como Córdoba, Sucre y Magdalena se estancaron.

Tabla 1. Porcentaje de población por zona de residencia. 1951 y 1997

Departamento	1951		1997	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Atlántico	87,9	12,1	94,8	5,2
Bolívar	54,6	45,4	68,8	31,2
Cesar	25,1	74,9	64,9	35,1
Córdoba	24,6	75,4	47,1	52,9
La Guajira	20,3	79,7	64,3	35,7
Magdalena	42,1	57,9	60,9	39,1
Sucre	33,0	67,0	71,9	28,1
San Andrés	51,9	48,1	70,8	29,2
Caribe	49,9	51,0	69,9	30,1
Colombia	0,39	99,6	71	99,3

Fuente: Cálculos propios con base en Dane. Censos de población

Los procesos de cambio en la sociedad condicionan los cambios institucionales y en el largo plazo, el cambio cultural. Los procesos de urbanización acelerados y la modernización crean presiones sobre las instituciones formales e informales que a su vez tienen ritmos de cambio distintos (Sudarsky, 2001). Los procesos de transformación estructural en el Caribe colombiano se caracterizaron por el rápido crecimiento poblacional, acelerados procesos de urbanización y por una transformación productiva, que más tarde, desde los ochenta, significó una drástica disminución del peso de la agricultura y de la industria en favor de una mayor importancia del renglón de los servicios y la minería³³.

Así mismo, la región pasó de representar el 16,7% de la población total del país en 1950 a un 21,4% en el año 2001, mientras que el porcentaje de población urbana pasó de ser el 49% en 1951 al 71% para el año 2001, lo que se relaciona con las transformaciones en la estructura productiva que ocasionan procesos de concentración y urbanización, así como procesos de migración

³³ Espinosa, Aaron (2004). *Estructura y dinámicas del mercado laboral de Sucre, 1996-2003*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Observatorio del Caribe colombiano para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

interna³⁴, pero también están determinados por la evolución del conflicto armado, en el que centros urbanos de la región son los principales receptores de población desplazada.

No obstante, el Caribe colombiano presenta diferencias departamentales en los cambios en su estructura económica y en los procesos de poblamiento. Actualmente, Bolívar y Atlántico, con una mayoría de población urbana, tienen una base productiva sustentada en los servicios y la industria. El resto de los departamentos, aunque de mayoría urbana³⁵, poseen estructuras productivas basadas en el sector primario y los servicios. En La Guajira es importante la minería, en San Andrés priman los servicios y el comercio, mientras que en el resto de departamentos predominan las actividades agrícolas.

Tabla 2. Participación media de los sectores económicos en el PIB departamental. 1991, 1995 y 2001

	Agropecuario			Minería			Industria			Gobierno			Servicios		
	1991	1995	2001	1991	1995	2001	1991	1995	2001	1991	1995	2001	1991	1995	2001
Atlántico	7,8%	5,5%	6,8%	0,5%	0,5%	0,3%	25,0%	18,8%	18,2%	11,2%	12,3%	15,9%	52,8%	56,9%	56,9%
Bolívar	24,7%	20,5%	16,5%	5,5%	3,2%	1,4%	18,3%	16,6%	20,7%	12,4%	13,8%	19,6%	37,6%	42,5%	37,9%
Cesar	60,4%	51,3%	44,1%	3,5%	6,8%	16,0%	6,0%	4,6%	3,3%	5,1%	7,3%	8,8%	24,0%	27,3%	26,7%
Córdoba	50,2%	45,2%	39,9%	12,7%	8,0%	10,3%	1,6%	1,7%	2,0%	5,2%	8,8%	9,1%	29,1%	30,1%	36,6%
La Guajira	19,8%	25,7%	13,1%	53,5%	29,1%	50,1%	0,8%	0,7%	0,5%	4,6%	9,3%	9,4%	17,1%	31,4%	25,5%
Magdalena	56,2%	46,5%	50,4%	0,2%	0,3%	0,2%	2,8%	2,9%	2,2%	6,6%	9,1%	9,4%	32,1%	37,2%	36,4%
Sucre	58,8%	49,4%	40,3%	0,8%	0,8%	0,5%	3,3%	2,5%	2,2%	6,9%	9,0%	16,0%	28,9%	34,2%	38,9%
Caribe	34,0%	29,0%	26,2%	8,3%	4,6%	7,1%	11,7%	10,1%	10,5%	8,5%	10,7%	13,6%	35,4%	41,0%	40,3%

Fuente: Cálculos de los autores con base en DANE-Cuentas nacionales

3. Instituciones en el Caribe colombiano

La teoría neoinstitucionalista es una corriente complementaria a la teoría neoclásica y enfatiza en aspectos no tangibles, pero que también son determinantes del desarrollo económico y social de las sociedades. A pesar de que los conceptos de su núcleo de análisis no son fácilmente medibles (costos de transacción, instituciones), su poder analítico ha hecho que esta teoría sea

³⁴ Abello, Alberto; Cecilia López. (1998). *El Caribe colombiano, la realidad regional al final del siglo XX*. Observatorio del Caribe colombiano. Abello, Alberto y otros.

³⁵ Córdoba es el único Departamento de la región con una población en su mayoría rural.

cada vez más usada para explicar los problemas del rezago o desarrollo de las sociedades³⁶.

Desde los sesentas, historiadores económicos de la talla de Douglass North y Robert Thomas retomaron el estudio de los factores históricos y las instituciones en los análisis sobre el desempeño de largo plazo de las sociedades³⁷. Esta corriente histórica, junto a la de los costos de transacción -en la cual está Ronald Coase-, la del análisis del accionar colectivo -Mancur Olson el más reconocido- y la de los contratos incompletos -la cual integra Oliver Williamson, entre otros- vinieron a conformar el llamado neoinstitucionalismo. Esta escuela de pensamiento pone el acento en el análisis de la correcta definición de los derechos de propiedad, la presencia de costos de transacción importantes, la incompletitud de los contratos, la presencia de información imperfecta y sus consecuencias -riesgo moral- para entender la esencia e implicaciones del comportamiento de los agentes económicos.

Los costos de transacción³⁸ son centrales en los traspasos de derechos de propiedad en el sentido que si éstos son altos, simplemente pueden hacer que los beneficios de un intercambio mutuamente provechoso desaparezcan. El problema con el acervo teórico de esta escuela de pensamiento es que el núcleo de sus análisis -instituciones, costos de transacción, etc.- tiene fuerza conceptual, pero presenta la dificultad de poder comprobarse a través de modelos

³⁶ La corriente institucionalista, anterior a esta escuela, es iniciada por Thorstein Veblen. Su principal preocupación fue estudiar las normas sociales de conducta que influyen en el desempeño de las sociedades. Otros autores como Mitchell y Commons también integraron esta escuela haciendo énfasis en diversos aspectos de la vida social, además de los económicos.

³⁷ Esta sección es desarrollada en gran parte con base en: Navarro, Jorge, (2004). *Notas de clases sobre neoinstitucionalismo*, mimeo, Cartagena y Valdivieso, Susana, (2006). “¿Nuevos aires en la teoría del desarrollo?, Problemas del desarrollo”, *Revista Latinoamericana de Economía*.

³⁸ Los costos de transacción han sido definidos de diferente manera. Por ejemplo, en Kerguelén (2001), se nos recuerdan dos definiciones aportadas por Arrow y Williamson. Para el primero, éstos son los costos de administrar el sistema económico. Para el segundo, son los costos en los que hay que incurrir en la “redacción, la negociación y establecimiento de las salvaguardas de un acuerdo y posteriormente, los costos en los cuales se incurre para asegurar su cumplimiento si se presentan disputas”. El profesor Rodrigo Mardones, de FLACSO- Chile, durante una conferencia los definió como los costos en los que se incurre para llegar a un acuerdo y para posteriormente hacerlo creíble y sostenible. North (2001) los define como los costos de medir (características físicas medibles y verificables) y de hacer cumplir los acuerdos (acuerdos de pena y castigos por incumplimiento). Desde la perspectiva de Coase (1937), son los costos de usar el sistema económico o el mecanismo de precios. Una última conceptualización los define como los costos de poder realizar un traspaso eficiente de derechos de propiedad. Las características que se pueden sintetizar de todas estas definiciones son que usar el mercado para intercambiar bienes tiene un costo. Y este costo tiene un componente ex ante (llegar al acuerdo de traspaso y hacerlo medible y verificable), y otro componente ex post (el costo de hacer cumplir el acuerdo).

económicos. Así, los trabajos de Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, vinieron a subsanar estos vacíos³⁹.

La teoría neoinstitucionalista entiende las instituciones, en un sentido amplio, como el conjunto de reglas formales e informales que dan forma, condicionan y ponen los límites entre los cuales tiene sentido el comportamiento de los individuos. Estas reglas o limitaciones, de acuerdo con el neoinstitucionalismo, determinan el desarrollo económico de los países y las diferencias que se observan entre ellos en términos de tal desarrollo. En este sentido, las instituciones proveen un marco de reglas y procedimientos que permiten a los individuos seguirlos para realizar sus acciones, reduciendo de esta manera la incertidumbre. La reducción de la incertidumbre permite a los agentes tomar decisiones con un mayor nivel de certeza acerca de los resultados que se obtendrán de éstas. Podemos definir las instituciones de una manera genérica como todo aquello que ha sido aceptado o instituido (de ahí el nombre) en una sociedad⁴⁰.

Las instituciones pueden ser de dos tipos, formales e informales. Entre las formales se encuentran la democracia, el sistema político, el Estado, el mercado, la religión; de otro lado, entre las informales se encuentran las normas de conducta, la idiosincrasia, los hábitos, la religiosidad popular, las expresiones culturales, entre otros. Se puede decir que las instituciones formales normalmente tienen un sustento jurídico, o tienen su asiento en la sociedad respaldadas en letra escrita. En contraposición, las instituciones informales subsisten en el saber popular, pero normalmente no están respaldadas por documento jurídico alguno.

Desde el punto de vista económico, una institución es eficiente cuando disminuye los costos de transacción⁴¹. Las buenas instituciones tienen tres características claves (Acemoglu, 2003): a) Permiten la aplicación de los derechos

³⁹ Un buen resumen de estos trabajos está contenido en Acemoglu (2003). De igual manera se puede visitar la página del profesor Acemoglu en http://econ-www.mit.edu/faculty/?prof_id=acemoglu

⁴⁰ En el Diccionario de La Real Academia Española se define “institución” como “cosa establecida o fundada” y define “instituir” como “establecer algo nuevo; dar principio a una cosa”. De manera que de forma general se puede definir “Instituciones” como todo aquello que nosotros hemos establecido en nuestra sociedad. Y lo que hemos establecido puede tener sustento legal (lo formal) o asiento en el saber o aceptación popular (lo informal). Jairo Parada llama a esto lo “escrito” y lo “no escrito”.

⁴¹ Como se mencionó, altos costos de transacción pueden hacer prohibitivo un intercambio en el mercado. Esto es porque ante elevados costos de transacción existe una disminución en el número de transacciones, y por esta vía, se contrae el volumen de producción. En caso contrario si una institución logra disminuir los costos de transacción provee un marco que reduce la incertidumbre y un marco adecuado para la realización de las transacciones, lo que a su vez hace que los que participan en ella se beneficien del traspaso de derechos de propiedad. De ahí que, instituciones como la corrupción, sean ineficientes porque aumentan los costos de ponerse de acuerdo y de hacer cumplir los acuerdos.

de propiedad a un amplio segmento de la sociedad, haciendo que las personas tengan altos incentivos para invertir y tomar parte de la actividad económica, b) Limitan el poder de las elites, políticos y otros grupos poderosos en la sociedad, evitando que éstos no puedan expropiar las rentas o inversiones de otros segmentos de la sociedad, o crear condiciones desiguales (*que les favorezcan*)⁴², y c) Proveen igualdad de oportunidades para amplios segmentos de la sociedad posibilitando la inversión individual, especialmente en capital humano, y la participación en actividades económicas productivas.

Esta última aseveración es importante, pues pone de manifiesto el hecho que los individuos deben verse incentivados a participar en actividades económicas *productivas*. Según esto, en sociedades donde existen actividades económicas que tienen un carácter especulativo o en otros casos, no legales (como algunas formas de corrupción), se crean incentivos para que las personas encausen sus esfuerzos hacia ellos, sobre todo cuando estas prácticas terminan siendo legitimadas por la mayoría.

Un último aporte importante en la teoría neoinstitucionalista es el análisis de los llamados “problemas de acción colectiva”. En la perspectiva de Olson (1998), servicios como los que proveen los sindicatos, los partidos políticos, los gremios, entre otros, tienen la característica de bienes públicos. Es decir, no hay rivalidad en el consumo y no hay forma de excluir a quienes no paguen por el servicio. Por ello, este tipo de servicios inducen comportamientos tipo free-rider (parásito o polizón) entre sus potenciales beneficiarios. Aún con ello, estos servicios se prestan a sus afiliados apelando a lo que se denominan incentivos selectivos positivos (premios) y negativos (castigos) para conseguir la cooperación de todo el grupo de interesados⁴³.

⁴² El texto en cursivas es de los autores.

⁴³ Aún así, la posibilidad de que el servicio sea prestado está relacionado con el tamaño del grupo de interesados y la homogeneidad del grupo. En los grupos pequeños, hay mayores incentivos para organizarse y conseguir sus objetivos, a diferencia de lo que ocurre con los grupos de gran tamaño. Es más fácil poner de acuerdo a un grupo relativamente menor de personas que a uno con mayor número de integrantes. Asimismo, es más fácil poner de acuerdo a varias personas que piensan de la misma manera que a un grupo donde el pensamiento es más heterogéneo. A esto habría que agregarle, como se afirma en Navarro (2004), los costos de identificación de los potenciales beneficiarios de la acción grupal que tendría que asumir quien quiera liderar el proceso de organizar el grupo. El punto clave es que los dos factores listados antes hacen que los costos de transacción de los grupos más pequeños sean menores, y por tanto puedan organizarse para la consecución de sus objetivos. Así los contingentes de tamaño relativamente pequeño y homogéneo (gremios vs. consumidores; sindicalistas vs. desempleados; políticos vs. votantes) tienen más incentivos para organizarse en la búsqueda de sus intereses que los grupos más grandes.

Para comprender y analizar las trayectorias y los cambios a nivel regional es preciso estudiar no sólo las reglas formales, sino las prácticas, códigos de comportamiento, significados y representaciones presentes en las reglas informales.

En Colombia la gran diversidad existente en marcos y dinámicas institucionales formales e informales ha servido para configurar órdenes regionales con diferentes niveles de confianza, distintos tipos de pactos —o acuerdos— y arraigo de normas o prácticas culturales hacia las instituciones estatales. De esta forma, en el país conviven configuraciones regionales donde se genera confianza entre grupos sociales, entre éstos y el Estado (grupos indígenas regionales); y otras donde no existe tal confianza e imperan las lealtades del más fuerte, relaciones de dependencia, sentimientos de intimidación y amenaza, con baja cooperación.

La historia de la conformación regional, como resultado de estas dinámicas institucionales informales y su coexistencia con dinámicas formales, no sólo está relacionada con sus consecuencias y efectos sobre el tejido social, la cultura, la vida política, sino sobre los patrones de desarrollo, en particular del económico, teniendo efectos sobre los costos de transacción y a través de ellos, sobre el marco de certidumbre.

Las instituciones determinan el comportamiento económico de las personas, en el sentido que éstas proveen los incentivos necesarios para que los agentes maximicen la utilidad que derivan de cada una de sus decisiones. Las instituciones determinan los costos de transar y las posibilidades de que una transacción pueda arrojar beneficios positivos. De esta manera, varios teóricos postulan que el legado histórico de las instituciones determinan el comportamiento actual de los agentes económicos y, por ende, influyen en el comportamiento de largo plazo de las economías (Acemoglu, 2003; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2000). A nivel mundial estos trabajos han ofrecido evidencia empírica acerca de esta hipótesis.

En Latinoamérica Corbo et al., (2005), al estudiar la experiencia del crecimiento chileno⁴⁴ durante los noventa, concluyen que parte del éxito alcanzado por este país obedeció a la profundidad de las reformas y al marco institucional —reglas del derecho, control de la corrupción, efectividad gubernamental, estabilidad política—. Concluyen, aunque no de manera categórica, que las instituciones no están dadas y que los países tampoco están condenados por su legado, ya que pueden modificar sus instituciones a través del tiempo.

⁴⁴ En realidad, el estudio comprende el análisis de los datos de una serie de países, no solo de Chile.

En el caso de Colombia, Bonet y Meisel (2006), realizan un análisis con base en Acemoglu, Johnson y Robinson de los efectos del pasado colonial sobre el ingreso per cápita de los departamentos del país. Utilizando el tamaño relativo de los grupos colonizadores en cada departamento y el número de esclavos en 1843 y 1851, encontraron que en el caso colombiano la primera de las variables resultó significativa estadísticamente y las dos últimas no. La principal conclusión de los autores es que en el caso de Colombia el legado colonial explica gran parte de las diferencias actuales en el ingreso entre los departamentos. No obstante, no pueden llegar a concluir a través de qué vía se dio este influjo. Posiblemente, esta influencia pudo darse por medio de las instituciones, medida por el tamaño relativo del grupo colonizador (oportunidades para la mayor parte de la población), o vía capital humano.

Si bien en Bonet y Meisel (Ibid) no se hace un análisis exclusivo de la región Caribe, al referirse a esta región, afirman que en ella se desarrolló una clase dirigente de comerciantes y terratenientes que encabezaron una “sociedad muy diferenciada en donde la esclavitud tuvo un papel muy importante”. Es decir, la costeña fue desde sus tiempos coloniales una sociedad en la que las oportunidades estuvieron concentradas en unos pocos de sus segmentos. Por último, hacemos alusión a Ripoll (2006) quien aludiendo a las dinámicas políticas y económicas del contrabando en el Caribe colombiano, permite deducir, a nuestro modo de ver, dos grandes rasgos de esta institución: 1) fue una consecuencia de las instituciones políticas y comerciales del imperio español; 2) indujo a que los administradores del sistema público español, o tomaran directa parte de la actividad prohibida o recibieran beneficios económicos por medio del soborno⁴⁵.

De lo expuesto respecto a las instituciones del Caribe colombiano desde el punto de vista histórico, es que éstas por un lado, fueron ineficientes en el sentido de su efecto sobre la productividad de la clase campesina, si bien es cierto que, como se sobreentiende de Bonet y Meisel (2006), Kalmanovitz

⁴⁵ Aclaramos que no estamos asumiendo una posición moralista condenatoria de esta actividad en el Caribe colombiano. La misma Ripoll califica a su documento como un trabajo no ‘moralista’. En la página 161, Ripoll afirma: “Se percibe un consenso entre los historiadores a los que este trabajo hace referencia, sobre lo extendida que se mantuvo esta práctica (*refiriéndose al contrabando*) en todos los estamentos de la sociedad colonial, involucrando desde los pequeños y medianos comerciantes, hasta los mayoristas, pasando por las autoridades oficiales encargadas de impedirlo”. (...) Según Graham el comercio ilícito fue en (*el caso de*) Cartagena una forma de vida que conectó a todos los sectores de la sociedad, abarcando la burocracia, los gobernadores militares, el estamento eclesiástico y los comerciantes de todo nivel”.

(2001) y Vásquez (1985), esto no fue una característica exclusiva de la región Caribe, ya que los únicos departamentos del país que establecieron instituciones que tuvieron efectos benignos sobre la clase campesina fueron Santander y la antigua Antioquia. Asimismo, las instituciones políticas y sociales de la región Caribe no democratizaron las oportunidades para todos, lo que las hace ‘no buenas’ desde la perspectiva de Acemoglu (2003)⁴⁶. De igual manera, es posible que la concepción del Estado como una fuente de captura de rentas por parte de los agentes sea un legado colonial español. Esta sección sugiere que las instituciones costeñas que desde el punto de vista histórico hemos revisado aquí, o fueron ineficientes o enviaron señales equivocadas a los agentes económicos. Aún con esto, la idea está en que esta revisión parece confirmar la tesis de Robinson (2006): la mayor parte de las sociedades latinoamericanas tienen su desempeño actual condicionado por las instituciones heredadas del imperio español.

3.1 Las instituciones políticas y el desarrollo: el caso del clientelismo en el Caribe colombiano

A pesar de los esfuerzos del país por llegar a las regiones a través de los procesos de descentralización administrativa, muchos procesos de larga duración se perpetúan en las relaciones entre el centro y las regiones. En la historia de la conformación del Estado nacional y las disputas interregionales “en el marco de las dinámicas partidistas y los intereses económicos se iban articulando las diferentes regiones del país, estableciendo lealtades partidistas entre los distintos estamentos sociales y propagando sus respectivas ideologías (...) los partidos se convirtieron en el mejor instrumento para la construcción del denominado imaginario político nacional (...) este proceso se iba dando concomitantemente con la evolución del regionalismo en la región Caribe, en una forma que ambos se favorecían mutuamente” (Bell y Meisel, 21).

Este legado aún continúa presente en las relaciones entre el centro y la región; aunque manifestándose con intensidades y matices distintos en sus diversas zonas. De hecho, Malo (2002) encuentra al estudiar los resultados de la descentralización en el Caribe colombiano que el desempeño del promedio de los municipios en la democratización de la vida local y la gestión política no

⁴⁶ Recuérdese que una de las características de las instituciones buenas, según Acemoglu es que democratizan las oportunidades para amplios segmentos de la sociedad.

logró los resultados esperados. Esto se ve reflejado en la escasa legitimidad de los procesos políticos, en una baja participación comunitaria y la insuficiente gobernabilidad local. En sus palabras: “La descentralización política en los municipios estudiados presenta resultados débiles, especialmente en lo que hace referencia a la legitimidad y a la aparición de nuevas alternativas políticas”.

Como hipótesis de trabajo, planteamos que no existe una articulación funcional entre los procesos institucionales y los procesos de desarrollo, problema en el que se mezclan diversos factores institucionales entre los que están la debilidad histórica de las instituciones políticas del país a nivel local, regional y nacional, las dinámicas del conflicto armado y el rezago económico.

De acuerdo con lo anterior es conveniente ampliar a continuación el análisis y plantear alguna hipótesis con respecto a los efectos que sobre las instituciones mismas y el desarrollo han tenido la configuración histórica del poder político nacional y regional en el contexto de la relación centro-periferia, aportando algunos elementos sobre el caso particular del clientelismo y sus redes de poder en la región.

Acemoglu y Robinson (2000), postulan que una de las causas por la cual el desarrollo de un país (aproximado mediante el PIB o el ingreso) puede verse limitado, es la presencia de poderosos grupos de interés que bloqueen la introducción de nuevas tecnologías más eficientes, cuando les disminuye el poder que poseen o les menguan las rentas que fluyen hacia ellos desde la sociedad⁴⁷. Las sociedades solo pueden alcanzar estos desarrollos tecnológicos cuando son capaces de derrotar a estos grupos. Ellos llaman a esta idea “la hipótesis de los perdedores económicos”. Los autores argumentan que el efecto del cambio económico sobre el poder político es un factor clave para determinar qué cambios económicos y avances tecnológicos serán bloqueados. En particular, los actores que tienen el poder político y temen perderlo serán quienes bloquearán cualquier cambio tecnológico que pueda lesionar sus intereses.

En este contexto, los autores argumentan que las “buenas instituciones” no serían elegidas por los actores del poder político al no maximizar sus rentas. Detrás de esto existe un problema de agencia entre los representantes de la sociedad y los integrantes de la misma. Lo que Acemoglu y Robinson expresan, es un problema de acción colectiva, tal como lo explicó Mancur Olson (1996). Los políticos incurren en menores costos de transacción para organizarse y

⁴⁷ No obstante, los autores reconocen que esta hipótesis puede tener un carácter especulativo. El artículo en el cual desarrollan el argumento recurre a modelos formales para afirmar su tesis, pero no ofrece evidencia empírica al respecto.

conseguir sus objetivos, si se les compara con los costos de transacción en los que incurren los ciudadanos- electores para conseguir su fin.

Como los políticos tienen menores costos de transacción para organizarse están más alerta para detectar la presencia de posibles instituciones que les puedan disminuir el poder que poseen. Si los ciudadanos no están organizados, es más difícil que ellos puedan lograr que estas instituciones “buenas” sean instaladas y prevalezcan para el beneficio de todos.

El análisis de Acemoglu y Robinson sugiere que se debe mirar más la naturaleza de las instituciones políticas, así como los determinantes de la distribución del poder político si queremos entender los retrasos tecnológicos⁴⁸. Si bien la manera como están expresadas estas ideas se refieren a los rezagos que las sociedades experimentan desde el punto de vista de la adopción de técnicas de producción más eficientes, de igual manera, la idea se puede asimilar a cualquier aspecto del desarrollo, o a su generalidad.

Podemos entender así por “tecnología” en un sentido amplio y no en un sentido restringido. Es decir, considerarla todo conjunto de conocimientos que amplía las posibilidades de crear nuevos conocimientos o de dar cauce a una acción, o solucionar un problema⁴⁹

Como lo anota Przeworski (1997):

“La economía es una red de relaciones diversas y diferenciadas entre clases particulares de agentes y principales: gerentes y empleados, propietarios y administradores, inversionistas y empresarios, ciudadanos y políticos, políticos y burócratas. El desempeño de las empresas, de los gobiernos y de la economía, como un todo depende del diseño de las instituciones que regulan estas relaciones. Lo que importa es si los empleados tienen incentivos para maximizar su esfuerzo, si los administradores tienen incentivos para maximizar los beneficios, si los empresarios tienen incentivos para tomar sólo buenos riesgos, si los políticos tienen incentivos para promover el bienestar público, si los burócratas tienen incentivos para implementar las metas fijadas por los políticos.”

⁴⁸ En el mismo texto se cita un trabajo no publicado de estos autores en el que se afirma que las oportunidades económicas y las limitantes encaradas por los grupos políticamente poderosos determina la estructura institucional y las políticas económicas. Esto último se puede generalizar por política pública. El documento inédito es “Political origins of poverty and prosperity”, MIT, 1999.

⁴⁹ El Diccionario de la RAE define en su primera acepción la tecnología como el conjunto de los conocimientos propios de un oficio mecánico o arte industrial. En un sentido amplio, la tecnología se define como el conjunto de conocimientos que se poseen para hacer algo.

Las instituciones organizan todas estas relaciones, tanto aquéllas que son puramente 'económicas', tales como las que se establecen entre empleadores y empleados, propietarios y administradores o inversionistas y empresarios, como aquéllas que son meramente 'políticas', tales como las que se establecen entre ciudadanos y gobiernos o políticos y burócratas, así como aquéllas que estructuran la 'intervención del Estado', aquellas entre gobiernos y agentes económicos privados. Si la economía va a funcionar bien, todas estas relaciones agente-principal deben estructurarse apropiadamente”.

Tal como lo expresa Przeworski, entre los dirigentes de una sociedad y esta hay una relación de agencia. Y los resultados de esta relación de agencia dependen en gran medida del tipo de instituciones que regulan las relaciones entre estos agentes y sus principales. Las ideas que han sido desplegadas en este apartado son vitales para entender la naturaleza del tipo de trabas al desarrollo que se han presentado en el caso de la región Caribe.

Cabe, entonces, plantear dos preguntas que a nuestro juicio son esenciales:

- a) ¿Cuáles han sido las instituciones claves para el desarrollo actual de la región Caribe y para el funcionamiento de las instituciones políticas?
- b) ¿De qué forma afectan estas instituciones la relación de agencia que existe entre la sociedad costeña y la clase política?

En cuanto a la primera pregunta, el funcionamiento de las instituciones políticas en la región Caribe está sustentada en prácticas de intermediación del poder político basado en una ética patrimonialista y el clientelismo (Parada, 1991); prácticas que tienen trayectoria de desarrollo diferentes en Colombia.

Hay que resaltar que las prácticas políticas clientelistas no son un problema exclusivo de la región Caribe, su desarrollo está enmarcado en la configuración histórica del poder político nacional, aunque se constituye en una de las instituciones clave para explicar el comportamiento de las instituciones en relación con el desarrollo.

De hecho, según Dávila et al. (2002) en Colombia el fenómeno del clientelismo ha evolucionado desde uno tradicional de base agraria y señorial en las épocas antes del Frente Nacional, el moderno surgido durante el Frente Nacional, y el de “tercera generación” con posterioridad a este período.

El moderno clientelismo político (resultado del Frente Nacional) es aquel “alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo y difundido valor social de las lealtades”. Se caracteriza por la “apropiación privada de recursos oficiales

con fines políticos”⁵⁰. La expresión moderna del clientelismo se caracteriza por tener un fuerte sustento en los recursos estatales contribuyendo a la articulación del sistema político. En las regiones el clientelismo se articuló y dio sustento a la actividad partidista en el nuevo régimen político luego del período del Frente Nacional.

En el clientelismo de tercera generación las lealtades propias del clientelismo tradicional y del moderno, se han transformado en redes de poder⁵¹. Hoy se habla de la evolución de este último hacia el clientelismo basado en microempresas electorales y el surgimiento del clientelismo armado, que sin embargo, no logra ser un sustituto y más bien se acomoda a las estructuras del clientelismo moderno.

Parada (1991), haciendo referencia a Kalmanovitz⁵², trae a colación el hecho que en la sociedad de la región Caribe, por efecto de la reproducción de lo acaecido con la colombiana, el nacimiento y fortalecimiento del “feudalismo laxo”, ha contribuido a un rezago institucional en la esfera política y en los partidos. Lo principal en este caso, según Parada, es que el retraso institucional se refuerza y magnifica a sí mismo. En esta misma línea, existen dos instituciones en la administración pública que se han instalado y que la incapacitan para desempeñar un papel progresivo en la sociedad. Estas instituciones son:

- a) Una ética patrimonialista: ésta consiste en que las regiones y las esferas del Estado son controladas por reductos familiares que están vinculadas a los más altos círculos de poder político y económico. Para la reproducción de esta situación, la dirección de estos círculos se transmite por “herencia” dentro de estas familias, no permitiendo que otros actores sociales puedan acceder a ellos. Así, este reducido grupo de familias se convierte en proveedores de dirigentes políticos, empresariales y gremiales, y establecen lo que en economía se denomina “barreras de entrada”.

⁵⁰ Leal Buitrago, Francisco y Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, (1994). *El clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Instituto de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, TM Editores.

⁵¹ Dávila Ladrón de Guevara, Andrés; Delgado Giraldo, Natalia, (2002). “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.). V.V.A.A., prólogo de Mainwaring, Scott, *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma.

⁵² Kalmanovitz, Salomón (1989) *La encrucijada de la sin razón y otros ensayos*. Bogotá, Editorial Tercer Mundo, 1989. Referenciado en Parada (1991).

En Navarro (2005), se ofrece una explicación similar al establecimiento de dichas barreras, que parte del hecho de que el prevailecimiento de este tipo de situaciones hace más factible que el nombre o apellidos de quienes figuran constantemente en la arena política sea de más fácil recordación para los electores, estableciéndose una suerte de “diferenciación de producto”, que obstaculiza la entrada al mercado político para los nuevos en la actividad o para las personas que provengan de grupos políticos diferentes al de los barones electorales tradicionales. De igual manera, se hace alusión al hecho que la inversión en una campaña política tiene todas las características de un costo hundido. Esto dificulta para cualquier desafiante que aspire por primera vez a una corporación de elección popular la consecución de financiación para su campaña.

- b) El clientelismo: Duarte (2003) define el clientelismo como “las relaciones informales de poder entre grupos o individuos en posiciones de desigualdad, basado en el intercambio de beneficios”⁵³. Parada lo define como una expresión “urbana y moderna” del gamonalismo, lo que a juicio de este autor no lo hace menos efectivo y eficaz. De esta manera, esta circunstancia permite que los administradores del poder público actúen como intermediarios entre el Estado y la comunidad. La actuación se da a través de la provisión de empleos, servicios públicos, educación, salud, entre otros. En palabras de Parada: “Ambas instituciones fortalecen la estructura del poder oligárquico en el país a través

⁵³ Duarte, Jesús, (2003) *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín, Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín. Editorial Universidad de Antioquia. p.5. En su trabajo resume las condiciones básicas requeridas para el desarrollo del clientelismo: 1) Limitadas o inexistentes conexiones autónomas entre el centro y la periferia: “el centro es incapaz de penetrar la periferia de manera independiente y requiere de intermediarios para llegar a ella. De otro lado, los grupos sociales más importantes de la periferia, no muestran una fuerte conciencia colectiva, o identidad propia, basada en la territorialidad, el parentesco o la clase social... tienen pocos mecanismos a través de los cuales puedan controlar el acceso a los recursos del centro y poca capacidad por sí mismos de influir en la creación de políticas o la distribución de recursos que se realiza en el centro”, 2) El clientelismo tiende a desarrollarse en sociedades donde los recursos básicos son escasos. Así la esencia del clientelismo “radica menos en la distribución de la abundancia, que en la hábil manipulación de la escasez”, 3) Los patronos deben querer o requerir de los servicios que proveen sus clientes, para que el intercambio de sus recursos se justifique. Esto genera una gran competencia entre patronos e intermediarios por el control de los recursos y los mercados, 4) Ausencia de una ética de distribución de recursos públicos mediante criterios universalistas o si existe no está debidamente implementada. La ausencia y debilidad de esta ética se expresa en la poca o nula rendición de cuentas en la gestión pública y 5) Balance entre el acceso potencialmente abierto a los mercados y centros de poder y los intentos por limitar el libre acceso por parte de patronos e intermediarios que lo controlan.

de un rígido bipartidismo y perturban la posibilidad de eficiencia del aparato público colombiano”.

La ética patrimonialista, entendida como la conducta o concepción caracterizada por el objetivo de dotarse de un patrimonio de la manera más fácil en el menor tiempo posible, ha hecho carrera principalmente a través del acceso a los bienes del Estado. Este tipo de instituciones envían señales equivocadas a los agentes económicos, en el sentido que inhiben el esfuerzo encausado a actividades productivas y lo orientan a otras que en algunos casos pueden llegar a tener un connotación ilícita. En este caso, no solo está el hecho de brindar incentivos a la realización de actividades que no favorecen el desarrollo, sino que redistribuyen de manera engañosa el excedente social, por lo que los sectores de la sociedad que no están incluidos en este “subsistema” de repartición de recursos, no tendrán incentivos para participar en el mercado de manera transparente, y preferirán actividades como el clientelismo (tratado en el siguiente aparte).

En este punto es pertinente recordar lo que se afirma en Kalmanovitz (1999, 3 y 4), “La infraestructura social favorable a los altos rendimientos por trabajador es la que apoya actividades productivas, la adquisición de destrezas, la invención y la transferencia de tecnología. (...) Para que el desarrollo económico sea rápido, el producto de las actividades debe ser capturado mayoritariamente por los participantes en ellas. (...) El gasto público asignado por sobornos y mordidas, amiguismo o nepotismo, será dilapidado por los criminales, los clientes de los políticos o los jueces y políticos corruptos y sus alcances productivos se verán muy disminuidos. La sociedad se orienta en tales casos por fines distributivos, los individuos luchan por capturar las rentas públicas y privadas, se educan en las carreras útiles para hacer política, en nuestro caso, el derecho, y en adquirir destrezas criminales y no inspirados por fines productivos como el dominio de la ciencia y de la técnica, la creación de empresa, su dirección racional y el aumento de la riqueza”.

No obstante, lo que se afirma aquí no es que este factor sea el único o principal obstáculo al desarrollo social y económico de la región Caribe, ni que éste sea exclusivo de esta región. Pero si ha influido en el estado actual de cosas de manera determinante⁵⁴, y que este hecho puede explicar el nacimiento de una

⁵⁴ En este caso no hay contradicción en el hecho que se usen los calificativos “principal” y “determinante”, pues el primer término hace alusión a que es el más importante. El segundo sólo hace referencia a que forma parte de los factores que desencadenan un hecho, pero no le otorga un orden de importancia específico.

suerte de “carrera” en algunas poblaciones por emanciparse de sus cabeceras municipales y constituirse en municipios sin mayor base productiva, sustentados principalmente en las transferencias del gobierno central y en los que la única fuente de empleo formal es el Estado. Esto es: la cultura de la disputa de las rentas que emanan desde el Estado. En el caso de los municipios del golfo de Morrosquillo y de La Guajira esto ha acarreado un fuerte clima de violencia e inestabilidad política (en el primero de los casos), y despilfarro de recursos⁵⁵, tal como lo describía Kalmanovitz (Ibíd.) en el caso de las sociedades no orientadas a actividades productivas.

En este sentido, recientemente el contralor general de la república, Antonio Hernández hacía alusión en el diario *El Herald* a lo que él llama “la empresa electoral”⁵⁶. Por este concepto se entiende en palabras del propio Hernández “Los políticos que so pretexto de prestar un servicio público, montan empresas electorales con ánimo de lucro. Los empresarios, que obtienen sus ganancias no a partir de su capacidad innovadora y competitiva en la producción y prestación de bienes y servicios para el Estado, sino mediante la adjudicación amañada de contratos”.

En otro aspecto relacionado con lo anterior, el mismo Hernández hace referencia a que “(...) los funcionarios públicos para quienes el ascenso al poder es una oportunidad de enriquecimiento personal o una ocasión para devolverles los favores a los dirigentes que los impulsaron a estos cargos, en una clara relación clientelista, que perpetúa la inoperancia del Estado”.

Si bien Hernández se refiere de manera general al caso colombiano, en la región Caribe han existido en los últimos años tres tipos de “empresas electorales”: el de los propios grupos políticos, el de empresarios privados,⁵⁷ y el de los grupos al margen de la ley. El primero de éstos, es la forma más tradicional de empresa electoral en el Caribe colombiano, como se desprende de las citas hechas en este mismo documento con base en los planteamientos de Jairo Parada. Las otras dos provienen desde los agentes privados. Una que tiene que ver con la financiación privada de las campañas de los candidatos a corporaciones públicas, lo que posteriormente debe ser retribuido con el

⁵⁵ Véase Viloría (2005).

⁵⁶ Edición del 16 de julio de 2006, 10ª.

⁵⁷ Este término no intenta satanizar a los empresarios de manera indiscriminada. Sólo se hace alusión al hecho que hay casos en que actividades y decisiones provenientes de una actividad privada han tenido influencia sobre acciones del Estado o de una administración pública.

otorgamiento de contratos con el sector público. Otra opción de favorecimiento puede ser la exención de impuestos o la promulgación de regulaciones que beneficien a los financistas de las campañas. Esto es lo que se conoce como la teoría de la búsqueda de rentas. En este enfoque, la financiación de la actividad política es vista por los grupos de interés de la sociedad como una oportunidad de inversión, de la cual se pueden extraer ganancias, por encima de lo que en economía se denominan “ganancias normales”. La segunda opción tiene que ver con lo que Duncan (2005) llama el paso de los “señores de la guerra” del área rural a la urbana, para influir, entre otras cosas, en la actividad política, en especial en la financiación de las campañas.

Si bien aún el proceso está en curso, los más sonados casos de presunta financiación de campañas públicas por parte de agentes privados en los que posteriormente se han iniciado conflictos jurídicos por la adjudicación de contratos de apuestas permanentes, son los que han tenido que ver con el Grupo “Unicat”⁵⁸. No solo se han presentado casos de controversias jurídicas por la adjudicación de licitaciones. En la actualidad su principal accionista está detenida acusada de lavado de activos y peculado⁵⁹. De igual manera, un grupo constructor que participa recurrentemente en la licitación de obras públicas de la región Caribe se le señala como financista de campañas políticas a cambio de la obtención de contratación pública⁶⁰.

En el *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, 2003: El conflicto, callejón con salida* se afirma que la debilidad histórica del Estado, debido a la fragmentación territorial y social, y su baja capacidad fiscal, reguladora y de monopolio de la fuerza, ha derivado en la *degradación de poderes regionales* expresada en que “La privatización del Estado tiende a ser mayor en la región que en la nación y es especialmente intensa en ciertas zonas. Bajo el régimen de hacienda que a su tiempo predominó en los Andes, en el Caribe y en la Orinoquia surgió un “capitalismo de familia” con influencia o control simultáneo sobre

⁵⁸ “Unicat” (o sus propietarios) tiene participación directa o indirecta en los negocios de apuestas en los departamentos de Bolívar, Atlántico, Sucre, Córdoba, Magdalena. Véase “La historia del perro y la Gata” *Cromos* N° 4603, mayo 24 de 2006, y “Del aire llegaron quienes capturaron a la Gata”, *El Universal* 10 de febrero de 2006. En este último artículo se afirma que un ex gobernador del Departamento de Bolívar le exigió a “Inverapuestas”, el operador del chance anterior a “Unicat”, \$5.000 millones por adjudicarles el contrato.

⁵⁹ Específicamente debe responder por el monto de cheques por valor de \$790 millones de pesos provenientes de la Alcaldía de Montecristo que fueron a parar a sus cuentas. Véase “Enilce López cae por cheques”, *El Universal*, 10 de febrero de 2006.

⁶⁰ “La historia detrás del nombre”, *El Universal*, 10 de febrero de 2006.

la tierra, el aparato electoral, la administración local, la justicia y los cuerpos de seguridad. Este arreglo tradicional —que además fue común a varios países latinoamericanos— perdió sus tintes, digamos, ‘paternalistas’, a medida que las tierras pasaban a manos de narcotraficantes y jefes guerrilleros o paramilitares. Las elites nacionales, dispersas, distraídas o cómplices, no le pusieron coto a este proceso que habría de entregar varias regiones de Colombia al maridaje entre señores de la guerra y autoridades locales, con el uso creciente de la fuerza para fines privados y la penetración mafiosa del sistema político (partidos y Congreso) de abajo para arriba o de la periferia al centro”.

Los cambios institucionales desde la Constitución de 1991, tales como la descentralización administrativa, así como la regulación y participación de los partidos políticos, dieron el paso a un clientelismo moderno de mercado, basados en las “empresas electorales” y sientan las bases propicias para la infiltración de los grupos armados en la política con el fin de salvaguardar sus intereses. Esta estructura perpetúa las ineficiencias institucionales del clientelismo en la prestación de bienes públicos y en la posibilidad de establecer una lógica universalista de redistribución de los recursos públicos, con un ingrediente más: la suplantación de la regulación económica, social y política del Estado por parte de estos grupos.

La actuación de los grupos al margen de la ley está descrita en Duncan (2005). La construcción de la influencia de los grupos ilegales en la administración pública de diferentes municipios se inició desde las zonas rurales, hasta construir lo que se conoce como “mafias” en el sentido de que son grupos que actúan ofreciendo servicios de “protección” y coerción a algunos sectores de la sociedad para extraer rentas de ella (Duncan, *Ibíd.*). En el documento citado se referencia el caso de Riohacha, como un caso de un municipio en que los recursos destinados al sector salud fueron a parar a la financiación de las actividades de uno de los grupos paramilitares con fuerte influencia en el Caribe colombiano. Desde el punto de vista Duncan⁶¹ la intromisión de los grupos ilegales en la financiación de la actividad política se ha dado, por un lado, por la manifiesta debilidad de la clase política, desde el punto de vista financiero como de representatividad ante los electores⁶². Pero, por otro lado, porque estos grupos vieron en la financiación de las campañas políticas una vía directa de pasar de la influencia rural al poder urbano.

⁶¹ Aunque no es sólo el caso de la región Caribe.

⁶² Para el caso de lo que se estudia en este documento, éstos son los dos factores que más influyen en el estado de las cosas en la región Caribe.

El tema del clientelismo en el Caribe es tratado en Navarro (Ibid) quien al hacer referencia al tema de las prácticas políticas en la región concluye que la institución del clientelismo permanece y se reproduce porque permite a los políticos asegurarse su reelección período tras período electoral. ¿De qué manera funciona el clientelismo en la provisión del poder de las élites políticas en la región Caribe?⁶³ En primera medida, los políticos de la región Caribe poseen un ejército de intermediarios entre ellos y los electores. Este ejército está constituido principalmente por líderes comunales que, en últimas, son los que se encargan de volver operativas las dádivas que los políticos ofrecen a los electores. Los políticos ofrecen a los electores dádivas como materiales para construcción, compra de lista de libros, entrega de medicinas, entre otros. Pero son los intermediarios quienes se encargan de estas tareas. ¿Qué obtienen los intermediarios a cambio? Básicamente reciben posiciones en la administración pública, es decir un empleo, lo que les permite tener cierta tranquilidad para obtener su sustento el tiempo que dure en el poder su jefe político. Es obvio que estos líderes comunales tienen fuertes incentivos para trabajar para que su jefe político permanezca por varios períodos electorales en el poder.

La siguiente pregunta para responder es qué obtienen los electores a cambio y por qué deciden seguir votando por las mismas personas. La respuesta se obtiene al entender que éste es simplemente un cálculo racional. Veamos, los electores saben que la mayor parte de las promesas de los programas de gobierno ofrecidos en campaña no serán cumplidas. En palabras de Akerlof, significa que saben que la mayor parte de los programas de gobierno ofrecidos son unos “cacharros”. En consecuencia, como saben que no van a recibir los bienes colectivos de provisión pública ofrecidos, prefieren obtener una parte de ellos, así sea una fracción muy pequeña del valor que esperaban inicialmente⁶⁴.

Así, los tres actores están en un juego en el que se configura un equilibrio de Nash. Es decir, ninguno de los implicados (electores, líderes comunales y políticos) tiene incentivos para cambiar las acciones que eligen en cada campaña electoral. Este hecho es posibilitado por los bajos niveles educativos de la

⁶³ La mayor parte de esta explicación acerca del funcionamiento del clientelismo en la región Caribe está basada en Navarro (2005).

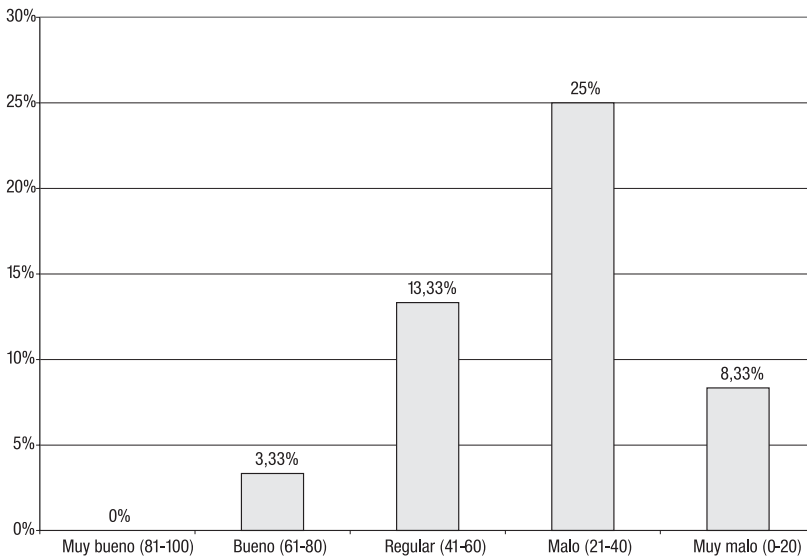
⁶⁴ Obviamente, una lista de libros es una fracción muy pequeña del valor total que tendría para cualquier joven un año adicional de educación. Pero también es más que evidente que es mejor obtener una fracción muy pequeña de ese valor que obtener cero.

región Caribe. Citando al mismo Parada (1991), “En la medida en que el atraso económico y la miseria se generalizan, estos factores de poder se fortalecen en la vida local”.

De esta forma, a los políticos de la región Caribe les interesa mantener una institución como el clientelismo porque a pesar de que ésta contribuye a frenar el desarrollo como sociedad de esta región, a ellos les asegura el mantenimiento del poder político, principalmente, y de las rentas económicas que fluyen hacia ellos desde la sociedad. Sin embargo, La hipótesis que se maneja en este documento, va más allá de la reproducción de la práctica del clientelismo a nivel regional.

Podría decirse que los políticos regionales se han conformado con ser los administradores a nivel regional del sistema bipartidista nacional. Es decir, los dirigentes de la región Caribe en lugar de conformar un bloque político con una orientación y definición regional, se han contentado con seguir directrices nacionales de partido, lo que les asegura ejercer la representación de éstos ante los electores de la región Caribe, y no los representantes de los electores costeños ante el país nacional. Obviamente, esta acción les asegura detentar el poder político regionalmente. Ésta es la respuesta a la segunda pregunta referida a como las instituciones presentes en lo político afectan la relación de agencia entre los políticos costeños y sus electores.

Gráfico 3. Clientelismo en los municipios de la región Caribe



Fuente: Cálculos con base en Malo y Díaz (2002)

Malo y Díaz (2002), trabajando sobre encuestas aplicadas en 30 municipios del Caribe colombiano expresan que el 60% de los municipios fueron calificados por su comunidad como “malos” y “muy malos” en el aspecto del clientelismo (ver Gráfico 3, entre paréntesis están los puntajes de calificación de cada categoría)⁶⁵. Las razones para ello radican en que el clientelismo es una práctica generalizada y sistemática de las administraciones, y también mantienen un mayor número de empleados que el que realmente necesitan para funcionar.

Las mencionadas autoras rematan diciendo que “la práctica del clientelismo en los municipios estudiados es un hecho que confirma el control burocrático de la administración por grupos políticos tradicionales, como también la cantidad de funcionarios contratados sin criterios técnicos y que exceden las posibilidades del presupuesto municipal”.

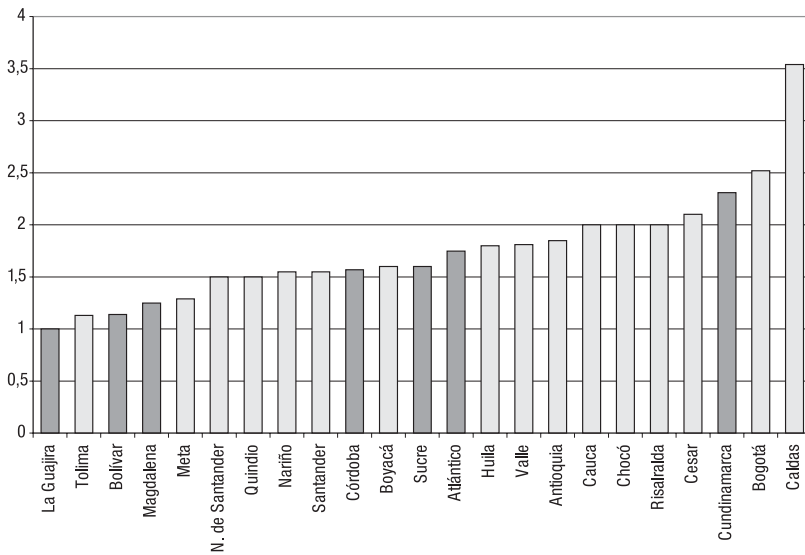
Al examinar un indicador de meritocracia (CEPAL, 2002)⁶⁶, la mayor parte de los departamentos del Caribe colombiano presentan una baja calificación. Esto muestra que la imagen que tienen los ciudadanos del sistema político de sus departamentos es que hay posibilidades reducidas de poder acceder a él por los méritos de los aspirantes. Llama la atención el hecho que dentro de los cinco departamentos del país con calificación más baja aparezcan tres departamentos costeños.

Es obvio que las instituciones de la ética patrimonial y el clientelismo son vitales para los políticos costeños si desean mantener el poder político regional, y de esta manera refuerzan el problema de agencia que se suscita entre ellos y los electores. De esta manera, tal como lo predicen Acemoglu y Robinson, intentarán bloquear cualquier mejora tecnológica que erosione su poder. Esto es, impulsar bloques políticos de aspiraciones regionales para ellos significaría derribar las barreras de entrada que impiden que otras personas o grupos puedan disputarles el poder político que han podido acumular. Con todo lo que aquí se ha expresado, no se deja de reconocer que el clientelismo en alguna

⁶⁵ La muestra de municipios incluye a Barranquilla, Cartagena, San Estanislao, Baranoa, Calamar, Curumaní, El Molino, Sampués, San Zenón, Tubará, Ariguani, Arjona, Caimito, Candelaria, Cicuco, Corozal, La Paz, Momil, Pedraza, Peñón, San Martín, Santo Tomás, Talaigua nuevo, Tierralta, Zambrano, Purísima, San Marcos, San Sebastián, Santa Ana, Ciénaga. Las categorías en que los ciudadanos encuestados pueden clasificar a sus municipios son “Muy bueno”, “Bueno”, “Regular”, “Malo” y “Muy malo”.

⁶⁶ Valores cercanos a uno indican que no se tiene en cuenta la meritocracia en la asignación de cargos públicos.

Gráfico 4. Meritocracia en la administración pública, 2002



Fuente: Encuesta sobre Competitividad Departamental - CEPAL

fase de su desarrollo en Colombia sirvió como un elemento articulador de las regiones nacionales. Pero en el caso actual de la región Caribe es un factor que perpetúa prácticas de bloqueo político, y en últimas afectan el desarrollo social, cultural y económico, sobre todo el de los municipios de mediano tamaño y aún el de algunas de las capitales departamentales.

Por último, es necesario señalar un problema central del clientelismo en relación con el desarrollo. Según Dávila: “la modernización (en términos económicos y políticos) significa la universalización de la lógica de mercado con todas sus implicaciones de libre acceso a los mercados, eficiencia económica y competencia, y el uso de criterios universalistas para la relación Estado y los ciudadanos. La lógica del clientelismo se basa en la monopolización de los centros económicos y políticos, y el uso de criterios personalistas para las relaciones Estado-ciudadano y la distribución de los recursos públicos”⁶⁷.

En las sociedades universalistas, abiertas o burocráticas “el acceso a los grandes mercados y centros de poder y la asignación de bienes públicos está abiertos a todos los miembros de las comunidades sin importar los vínculos con grupos específicos de la sociedad”. En contraste “estos principios no son

⁶⁷ Dávila, *Op. cit.*, p. 9.

característicos de las sociedades clientelistas en donde el acceso a los centros y mercados de distribución es limitado y donde hay mayor aceptación de la intermediación clientelista como medio de acceder a los bienes públicos. De esta forma el clientelismo desvía los esfuerzos por mejorar las condiciones económicas y sociales reforzando la marginalidad y la dependencia”⁶⁸.

Conclusiones

En Colombia subsisten grandes diferencias entre grupos poblacionales y entre regiones; pero a su vez estas desigualdades se repiten en el seno de sus unidades territoriales. La más notoria de las inequidades se encuentra en los diversos órdenes de macroilegalidad que amenazan el orden estatal nacional. El conflicto armado y la violencia han generado un impacto severo sobre la situación de los derechos humanos, los procesos económicos y la eficacia de las instituciones democráticas en las distintas regiones. El fortalecimiento del Estado y de la democracia en Colombia sólo será posible si se superan estas dramáticas inequidades.

Una nueva visión del desarrollo regional centra su atención sobre el grado de respuestas diferenciales que dan las regiones a los recientes retos surgidos de procesos globales y del cambio tecnológico. Sin embargo, ello no debe llevarnos a olvidar el marco político, espacial e institucional específico en que se consolidan los nuevos sistemas de acción territorial. En la región Caribe colombiana existe una diversidad cultural que se manifiesta en distintos patrones y formas de entender el desarrollo, así como en grados variables de articulación de las subregiones con el mercado nacional e internacional. Este contexto heterogéneo establece, a su vez, la necesidad de políticas públicas diferenciales frente al tratamiento del bienestar económico y social, la consolidación de instituciones democráticas, el manejo del conflicto y la multiculturalidad. Se hace necesario reconocer la existencia de la otredad interna representada en las poblaciones indígenas, afro caribes y de emigrantes, las cuales pueden aportar sus particulares visiones de desarrollo como las instituciones que les son propias: sistemas normativos, tecnologías sociales para la solución de conflictos, prácticas festivas, conocimientos tradicionales, concepciones ambientales y valores que se suman a las otras instituciones de la región. Sólo en la unidad de lo diverso es posible la construcción de la nación.

⁶⁸ Dávila, *Op. cit.*, p. 10. *Ibid.*

En caso del Caribe colombiano existen elementos articuladores que configuran unas características que le definen históricamente, que han sido el resultado de procesos de larga duración y de la conjunción de aspectos geográficos, socioeconómicos, institucionales, demográficos y etno-culturales. Entre otros aspectos se pueden mencionar la existencia de un poder colonial mucho más descentralizado, la ausencia de una economía de plantación similar a la que predominó en el Caribe insular, la pervivencia de territorios y pueblos indígenas no sometidos a la dominación colonial, la aparición temprana de palenques y rochelas, los procesos de inmigración y el escaso control de la iglesia sobre la población. A pesar de que prevalece una baja confianza en lo público institucional, ésta coexiste con valores culturales positivos como el sentido de solidaridad, amplias redes sociales familiares, espíritu crítico conformando el capital social de la región; lo que debería ser aprovechado para crear redes hacia lo público y el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Según Posada Carbó la región se construye bajo nociones de igualdad y de ser libre: “desde el principio la costa no se concibió sobre principios etno-culturales excluyentes, sino territoriales e incluyentes (...) La costa empieza a identificarse como una sociedad abierta, fluida y tolerante en contraste con otras regiones del país”.

Aprovechar el potencial y enfrentar los desafíos del desarrollo, cualquiera que sea su concepción, en nuestra región, dependerá de la eficiencia y legitimidad de las instituciones locales del gobierno y de la sociedad civil, las políticas públicas, los esfuerzos de las organizaciones privadas y la naturaleza de la acción colectiva en este territorio. Es necesario reactivar el ejercicio pleno de la ciudadanía, el fortalecimiento de la cultura y la formación sociopolítica para la recuperación de la confianza en las instituciones del Estado y la gobernabilidad democrática.

Es preciso mejorar los niveles de capital humano en el Caribe colombiano. Un ciudadano educado es más productivo, pero también es más capaz de entender la importancia de participar en la democracia, es decir, que se integre a los procesos de decisión sociales y exigir procesos de accountability. Igualmente, es necesario generar mayor investigación regional en los temas tratados, en especial es importante identificar y caracterizar los distintos órdenes sociales en lo económico, cultural e institucional que se da en el Caribe colombiano. Esta es una tarea vital si se quiere entender de qué manera los aspectos culturales en asocio con los institucionales afectan las posibilidades de desarrollo de esta región y sus variaciones subregionales.

En ese orden de ideas, es relevante mejorar los procesos políticos e incentivar el abandono de prácticas clientelistas que generan distorsiones microeconómicas (Robinson, 2006). Para el logro de este propósito deben modificarse las prácticas políticas que tienen un fuerte arraigo y una suma compleja de factores que dificultan su problemática y realidad. Lastimosamente, como se dijo en el desarrollo del trabajo, la política es vista como un campo de lucha por el poder en los ámbitos locales, regional y nacional, y el Estado es visto como una fuente de recursos por los cuales los partidos compiten generando distorsiones en la asignación de recursos. De ahí que las soluciones requieren de la participación y de cambios profundos en la formas de articulación de la política local y nacional hacia una más efectiva autonomía y una mayor injerencia de lo regional en lo nacional.

Igualmente, es inaplazable incrementar las opciones políticas en lo local. Si las barreras de entrada a la política regional subsisten, es poco probable que se den cambios en el marco institucional que permitan la adopción de nuevas tecnologías (conjunto de conocimientos) o visiones en la administración de los asuntos sociales. Adicionalmente, la presencia de la financiación de la actividad política por parte de grupos armados conlleva nuevos peligros para la práctica democrática en la región Caribe: por un lado, deslegitima la práctica política; y por otro, la asignación de recursos seguirá generando una mayor distribución desigual del ingreso.

Los antagonismos históricos y la fragmentación gubernamental de la región han dificultado la puesta en marcha de una agenda conjunta en torno a grandes objetivos políticos y económicos del Caribe colombiano. En consecuencia, es necesario crear nuevos e imaginativos espacios por encima de las divisiones y las obstrucciones, utilizar referencias simbólicas, políticas públicas y desarrollo institucional para construir unos referentes territoriales y edificar un sistema de acción territorial. La construcción social de una región, supone la acción activa de la población, es decir, actos plenamente conscientes que deberán conducir al conjunto de la sociedad hacia la equidad, participación, democracia y solidaridad. Es también el proceso mediante el cual una sociedad que comparte una comunidad cultural y territorial acuerda un proyecto cultural y político que le permite ingresar en el proceso mayor de construcción del Estado nacional (Espinosa, 1997).

Apéndice:

Indicadores de violencia y conflicto armado en el Caribe colombiano

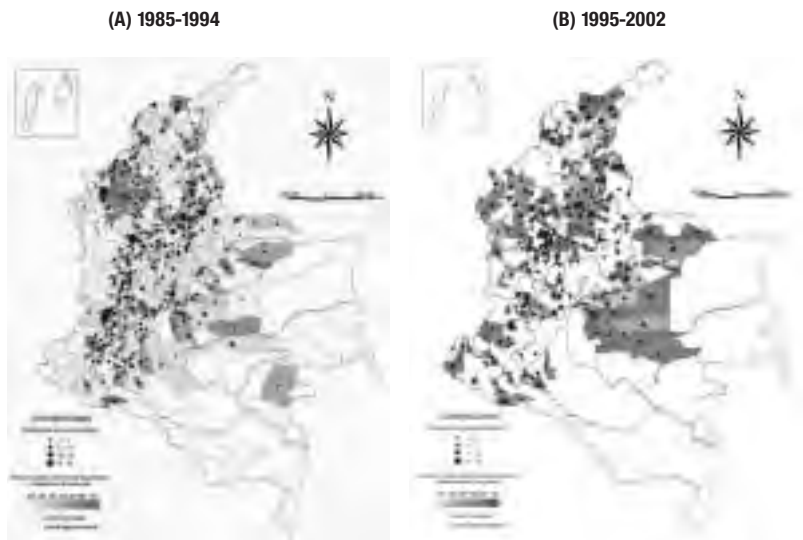
La confrontación armada ocupa un lugar prioritario de preocupación por parte de amplios sectores del Estado y de la sociedad, sin embargo, ésta no es el único conflicto que caracteriza a la sociedad colombiana. En contraste, en los niveles regionales se gestan tensiones y confrontaciones que expresan intereses encontrados, aspiraciones reprimidas, estrategias de supervivencia y resistencia. Estos conflictos, sin embargo, tienden a ser oscurecidos o cooptados por la intensidad que la lucha armada asume en casi todo el territorio nacional (CESO-CIDER-IEPRI-Observatorio del Caribe colombiano, 2004).

En este sentido, esta confrontación impide que los conflictos locales o regionales puedan ser tramitados por cauces democráticos, pacíficos y dialogados. Sin duda, las dinámicas regionales se han modificado en los últimos años de acuerdo con los cambios en el conflicto armado. A continuación se presentan algunos datos sobre el estado del conflicto y la violencia en Colombia y la región. Destaca aquí los siguientes hechos:

- Incremento entre 1985 y el 2002 de la presencia y el número de acciones armadas generadas por las autodefensas en contraposición a una disminución de la influencia de las Farc en el Caribe colombiano.
- En la región los departamentos con mayor incidencia de delitos contra la vida y la integridad personal, secuestros, desplazamiento y homicidios son Cesar y la Guajira.
- En el Caribe colombiano existen varias zonas que presentan una especial vulnerabilidad como son los Montes de María, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Guajira. En Montes de María hay una alta incidencia de masacres y del desplazamiento forzado. Los municipios de la Sierra Nevada de Santa Marta presentan tasas de homicidios superiores al promedio nacional y aunque los homicidios a indígenas han disminuido en los últimos años éste ha sido un problema recurrente en la subregión. La Guajira pasó de representar el 10% de los casos de desplazamiento de la región en 2003 al 15% en 2004, mientras que los casos de secuestro se aumentaron en un 50%.

Anexos

Mapa 1. Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las autodefensas



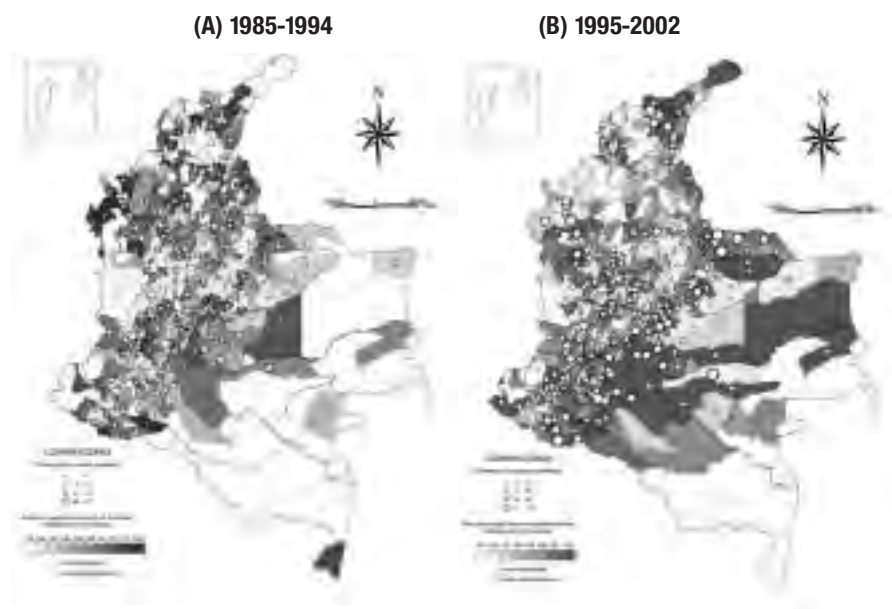
Fuente: Dane, Marco Geoestadístico Nacional, 2001. Observatorio de Violencia-Presidencia de la República. Tomado de: PNUD, (2003). *El conflicto, callejón con salida*, Informe nacional de desarrollo humano, 2003, Bogotá, septiembre, pp. 61-62

Mapa 2. Presencia paramilitar 1986-2002



Fuente: Dane, Marco Geoestadístico Nacional, 2001. Observatorio de Violencia-Presidencia de la República. Tomado de: PNUD, (2003). *El conflicto, callejón con salida*, Informe nacional de desarrollo humano, 2003, Bogotá, septiembre, p. 63

Mapa 3. Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las Farc



Fuente: Dane, Marco Geoestadístico Nacional, 2001. Observatorio de Violencia-Presidencia de la República. Tomado de: PNUD, (2003). *El conflicto, callejón con salida, Informe nacional de desarrollo humano*, 2003, Bogotá, septiembre, pp. 54-55

Tabla 3. Población desplazada en el Caribe colombiano 2003-2004

Departamento	2003		2004	
	Personas recibidas	Personas expulsadas	Personas recibidas	Personas expulsadas
Atlántico	2,9%	0,1%	3,9%	0,2%
Bolívar	4,7%	6,1%	4,0%	5,9%
Cesar	6,5%	7,8%	6,3%	8,0%
Córdoba	2,1%	2,0%	1,8%	1,6%
Guajira	3,1%	2,6%	4,5%	4,6%
Magdalena	4,5%	5,2%	5,6%	6,4%
Sucre	3,0%	2,4%	3,4%	2,7%
San Andrés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total región	26,8%	26,2%	29,5%	29,4%
Total país	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Red de Solidaridad Social. Registro Único de población desplazada. <http://www.red.gov.co>

Bibliografía

- ABELLO, ALBERTO Y OTROS, (2000). *Estructura industrial del Caribe colombiano, 1974-1996*. Bogotá, Observatorio del Caribe colombiano, Universidad del Atlántico, Dupont Colombiana S.A.
- ABELLO, ALBERTO; CECILIA LÓPEZ, (1998). *El Caribe colombiano, la realidad regional al final del siglo XX*. Observatorio del Caribe colombiano.
- ABUCHAIBE, (2004). *Diagnóstico del Caribe colombiano para la construcción de una estrategia de desarrollo regional*. Fundesarrollo y Observatorio del Caribe colombiano.
- ACEMOGLU, DARON, (2003). *Root causes- A historical approach to assessing the role of institutions in economic development*, Finance & Development 40: 27-30, June, FMI.
- ACEMOGLU, DARON Y JAMES ROBINSON, (2000). Political losers as a barrier to economic development, *The American Economic Review*, Vol. 90. No. 2, papers and proceedings of the one hundred twelfth annual meeting of the American Economic Association, May, 126-130.
- BELL GUSTAVO Y MEISEL ADOLFO, (1998). *La región Caribe. Trayectoria de un regionalismo ambiguo*. Milenio. Centro de Pensamiento Político. Documentos para el Debate.
- BONET, JAIME Y MEISEL, ADOLFO, (2006). *El legado colonial como determinante del ingreso per cápita departamental en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Cartagena, Banco de la República, CEER.
- CORBO, VITTORIO, LEONARDO HERNÁNDEZ Y FERNANDO PARRO, (2005). *Institutions, economic policies and growth: lessons from the Chilean experience*, Documento de Trabajo N° 317, Santiago, Banco Central de Chile, Santiago.
- DÁVILA, ANDRÉS; DELGADO GIRALDO, NATALIA, (2002). “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (comp). V.V.A.A., prólogo de Mainwaring, Scott, *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma.
- DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD. *Cifras de Violencia I semestre de 2004*. en: <http://www.dnp.gov.co>
- DUARTE, JESÚS, (2003) *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín, Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín. Editorial Universidad de Antioquia.
- DUNCAN, GUSTAVO, (2005). *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Documento CEDE 2005-2 ISSN 1657-7191 Edición Electrónica.
- ESPINOSA AARON, (2004). *Estructura y dinámicas del mercado laboral de Sucre, 1996-2003*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Observatorio del Caribe colombiano para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- ESPINOSA, MIGUEL ANTONIO, (1997). *Región: de la teoría a la construcción social*, Fundación Social Tolima.
- GEERTZ, CLIFFOD, (1992). *La interpretación de las culturas*. México, Gedisa.
- GEERTZ, CLIFFORD, (1983). *Local Knowledge*. New York, Basic Books.
- GRANNOVETTER, M, (1985). Economic Action and Social Structure: The problem of Embeddedness, *American Journal of Sociolog.*
- IGLESIAS, E., (1997a). *Cultura, educación y desarrollo*, trabajo presentado en la Asamblea General de la Unesco, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Ciencia.
- INGLEHART, ROBERT, (1997). *Modernization and Postmodernization: cultural economic and political change in 43 societies*. Princeton University Press.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN, (1989). *La encrucijada de la sin razón*, Bogotá, Editorial Tercer Mundo.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN, (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma.

- KEATING, MICHAEL, (1999). *Rethinking the Region. Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia*, London, Department of Political Science University of Western Ontario Social Science Centre.
- KERGUELEN, RICARDO, (2001). *Liberalismo e instituciones: la economía institucional de Douglas North y la economía neoclásica*. Tesis de maestría en Economía, PEG, Bogotá, Universidad de los Andes.
- KLIKSBERG B., (1999). “La cultura, y capital social y cultural claves esenciales del desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, No. 69, Diciembre.
- LEAL BUITRAGO, FRANCISCO Y DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, ANDRÉS, (1994). *El clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Instituto de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, TM Editores.
- MARTÍN BARBERO, JESÚS Y OTROS, (2000). *Cultura y región*. ES- Ministerio de Cultura.
- MEISEL, ADOLFO, (1998). “¿Por qué perdió la costa el siglo XX?” En: Adolfo Meisel y Haroldo Calvo (Editores). *El rezago de la Costa Caribe colombiana*. Banco de la República, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Fundesarrollo y Universidad del Norte.
- MEISEL, ADOLFO; JAIME BONET, (1999). *La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República.
- NAVARRO, JORGE, (2004). *Notas de clases sobre neoinstitucionalismo*, mimeo, Cartagena.
- NAVARRO, JORGE, (2005). “¿Por qué predominan los programas de gobierno de mala calidad? Ausentismo electoral y el problema de los “cacharros” en el mercado político”, *Revista Panorama Económico*, N° 13, Cartagena, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena.
- NORTH, DOUGLAS, (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- NORTH, DOUGLAS, (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OLSON, M., (1965). *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- WILLIAMSON, M.A., (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press.
- OLSON, MANCUR, (1998). “La lógica de la acción colectiva”; En: Tommasi, Mariano; Saiegh, Sebastián, *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba. (Primera publicación en inglés en 1986).
- PARADA, JAIRO, (1998). “La teoría del desarrollo regional y las instituciones: una aproximación teórica”. En: Abello Llanos, Raimundo; Amar Amar, José; Ferro Bayona, Jesús, *Desarrollo humano*. Perspectiva siglo XXI, Barranquilla, Ediciones Uninorte.
- PARADA, JAIRO, (1991). “Desarrollo regional y desarrollo institucional en la costa Atlántica”, *Ensayos de Economía*, CEDI, Barranquilla, Universidad del Atlántico, junio.
- POSADA, EDUARDO, (1999). “El regionalismo político en la Costa Caribe de Colombia”. En: Calvo, Haroldo; Meisel, Adolfo (editores), *El rezago de la Costa Caribe colombiana*, Bogotá, Banco de la República-Fundesarrollo-Universidad del Norte-Universidad Jorge Tadeo Lozano (Seccional Caribe).
- PRZEWORSKI, ADAM, (1997). “Sobre el diseño del Estado, un enfoque agente-principal”, *El economista mexicano*, Revista del Colegio Nacional de Economistas, Nueva Época, vol. I, núm. 3, abril-junio.
- PUTNAM, ROBERT, (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, New Jersey University Press.
- RIPOLL, MARÍA, (2006). “El comercio ilícito, un vicio de difícil curación cuando se contrae. Una visión no moralista del contrabando colonial. En Abello, Alberto, *El Caribe en la nación colombiana*, Memorias de la X Cátedra Anual de Historia “Ernesto Restrepo Tirado”, en asocio con la Cátedra del Caribe colombiano, Bogotá, Museo Nacional de Colombia, Observatorio del Caribe colombiano.

- ROBINSON, JAMES, (2006). *¿Un típico país latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo colombiano*, mimeo.
- ROJAS, CRISTINA, (s.f.). *Civilización y violencia: la búsqueda de la identidad en el siglo XIX*, Bogotá. Editorial Norma.
- SERJE MARGARITA, (2005). *El revés de la nación*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- SUDARSKY, JHON, (2001). *El Capital Social de Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- URRUTIA, MIGUEL, (1991). On the absence of economic populism in Colombia. En: Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (editors), *The macroeconomics of populism in Latin America*, Fall, The University of Chicago Press.
- VALDIVIESO, SUSANA, (2006). “¿Nuevos aires en la teoría del desarrollo?”, *Problemas del desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía.
- VÁSQUEZ, HERNÁN, (1985). *El proceso de urbanización en la historia de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- VILORIA, JOAQUÍN, (2005). “La economía de Barrancas y Tolú en función de las regalías: un camino construido sobre la abundancia y el despilfarro”, en: Aguilera, María (editor), *Economías locales en el Caribe colombiano: siete estudios de caso*. Bogotá, Banco de la República, Septiembre.
- ZAMBRANO, FABIO, (2000). “El escenario geográfico del Caribe colombiano”, en *Poblamiento y ciudades del Caribe colombiano*. Alberto Abello Vives y Silvana Giaimo Chávez, Compiladores, Bogotá, Observatorio del Caribe colombiano, Editorial Gente Nueva Ltda.

Dinámica demográfica y desarrollo regional en Colombia

GERSON JAVIER PÉREZ V.*

I. Introducción

El tamaño de la población y su crecimiento han sido objeto de múltiples estudios debido a su estrecha relación con factores socio-económicos como el empleo, la producción y el bienestar. Es de conocimiento general, por ejemplo, que si la población de un país crece más rápidamente que la producción total, el resultado será una reducción en la porción del producto asignada a cada individuo. En otras palabras, cada individuo tendrá menos recursos disponibles y, por lo tanto, menores niveles de bienestar¹.

Por esta razón, una preocupación reciente, sobre todo de los países subdesarrollados y en vías de desarrollo, ha sido la búsqueda de alternativas que permitan reducir las altas tasas de fecundidad. Para lograr este objetivo los programas y políticas adoptadas en cada país son diferentes. Mientras que en algunos casos las acciones encaminadas a la reducción de las tasas de fecundidad son graduales, en otros casos se han adoptado acciones de choque, tal como en el caso de China, uno de los países más poblados del mundo y en donde a partir de 1979 el gobierno adoptó la que se conoce como la “Política de un solo hijo”.²

* Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena. El autor agradece los valiosos comentarios de María Aguilera, Jaime Bonet, Joaquín Viloria, Julio Romero, Jose Gamarra y Margarita Vega, a versiones previas del presente documento, al igual que la valiosa colaboración y comentarios de Sergio Matute durante la elaboración del mismo. También se agradecen los valiosos comentarios de Carlos Eduardo Vélez, Fabio Sánchez y Manuel Ramírez, así como de los demás participantes al Coloquio sobre políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia, organizado por el Banco de la República, Fundesarrollo y el Observatorio del Caribe colombiano (Cartagena, 3 y 4 de agosto de 2006).

¹ Algunas referencias sobre el tema pueden verse en Papagni (2006), Climent y Meneu (2003) y McNicoll (2003).

² Bongaarts y Greenhalg (1985).

En Colombia se han llevado a cabo acciones encaminadas a la reducción de la fecundidad a partir de la creación de la Asociación Probienestar de la Familia Colombiana – Profamilia. Desde su fundación en 1965, Profamilia se constituyó en la principal institución de apoyo a la planificación familiar. Tal y como lo menciona Miller (2005), esto pudo incidir en el hecho que Colombia fue el país latinoamericano con la mayor tasa de reducción de la fecundidad a partir de los setentas.

Si bien en la literatura se menciona un amplio número de causas por las cuales se logra reducir la fecundidad, en Colombia los programas de planificación familiar llevados a cabo por Profamilia demostraron ser un instrumento eficaz para lograr dicho objetivo. En su documento, Miller (2005) destaca el éxito de los programas de planificación familiar en Colombia y su relación con la reducción de la tasa de fecundidad. El autor encuentra que a través de estos programas se logró no sólo que las mujeres pospusieran su primer nacimiento, sino además que tuvieran un menor número de hijos durante su vida³. Sin embargo, según el autor, existe un grupo de factores adicionales que han influido en dicha reducción aparte de la planificación familiar.

Por otro lado, Flórez (1994) menciona que en la mayoría de los países en los que ocurre una transición demográfica, se ha encontrado una estrecha relación con las transformaciones estructurales y socioeconómicas tales como mayores niveles de urbanización y mejoramiento en el nivel educativo⁴.

Autores como Demeney (2003), Amin y Lloyd (1998) y McNicoll (2006), entre otros, han mostrado cómo el sólo hecho del desarrollo en sí, trae efectos positivos para la reducción del tamaño de las familias. En una sociedad con familias de menor tamaño es mucho más fácil realizar mejoras en la cobertura y calidad de la educación, ofrecer un mayor acceso a los servicios de salud y mejorar la infraestructura en general, logrando un efecto multiplicador en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Vale la pena mencionar que en Colombia, a partir de mediados de los años sesenta, ha sido exitoso el propósito de recolectar información, investigar y analizar los resultados obtenidos sobre un tema tan importante como la salud sexual y reproductiva. En el caso de las instituciones, y tal como se mencionó anteriormente, Profamilia ha sido la más importante no sólo en la recolección

³ Ojeda (2005) no sólo destaca la importancia de la planificación familiar sino que afirma que el determinante más importante de la fecundidad es la planificación familiar.

⁴ En el mismo documento se menciona la importancia de tener en cuenta otros determinantes de la fecundidad tales como variables institucionales, culturales y contextuales.

de la información sino en el análisis y difusión de información encaminada a mejorar la salud sexual y reproductiva en el país⁵.

Otro aspecto de gran relevancia en el estudio de la fecundidad es su estrecha relación con la pobreza. Si bien la pobreza de las familias parece estar determinada por los altos niveles de fecundidad, también es posible que sea la pobreza la que esté llevando a que estas familias tengan altos niveles de fecundidad. Hemmi (2003), a través de un modelo de generaciones traslapadas analizó la relación entre la fecundidad y el ingreso. Los resultados del estudio llevaron a concluir que los países de bajos ingresos y altos niveles de fecundidad enfrentan también altos costos educativos, lo que lleva a que los niños enfrenten bajos niveles de ingresos el siguiente período, reduciendo así el costo de oportunidad de tener hijos⁶.

El objetivo del presente documento es resaltar la importancia de reducir los actuales niveles de fecundidad en Colombia a través de la adopción de políticas poblacionales. De igual forma, se quiere resaltar el actual riesgo de embarazo adolescente en el país, lo cual puede llevar a que los esfuerzos de reducción de los niveles de fecundidad no logren los resultados deseados.

Si bien se ha hecho un esfuerzo en cuanto al mejoramiento de la salud sexual y reproductiva en el país, es prioritario que los programas y políticas encaminadas a reducir la tasa de crecimiento de la población se conciben desde el punto de vista de las políticas de desarrollo regional, y focalizadas a los grupos de mayor riesgo y vulnerabilidad. Son múltiples los estudios que han mostrado que Colombia es un país de regiones, y como tal deben ser entendidas las políticas de desarrollo que se adopten para mejorar el bienestar de la población⁷.

⁵ En el caso de los investigadores se destaca el papel de Carmen Elisa Flórez, quien a través de los años ha realizado los más importantes aportes en temas de demografía en Colombia. Cabe mencionar que los trabajos de la profesora Flórez fueron una herramienta indispensable durante la elaboración del presente documento.

⁶ Acerca de esta dinámica *Kremer y Chen* (2002) se refieren a la perpetuación del “círculo vicioso”. Vale la pena mencionar que autores como Robert Barro y Gary Becker han desarrollado varios estudios en donde analizan la relación de la fecundidad con el crecimiento y desarrollo económico [*Becker y Barro* (1988), *Barro y Becker* (1989), entre otros].

⁷ En este sentido, Martínez (2005) mencionó la importancia de combinar la información con el fin de localizar en forma más efectiva los grupos poblacionales más vulnerables: “Es necesario utilizar el potencial de los Censos, las Encuestas de Demografía y Salud y los Sistemas de Información Geográfica para identificar y localizar los grupos objetivo y compararlos con la oferta de servicios. Las proyecciones de pequeñas áreas, el desarrollo de indicadores de alerta temprana relacionada con información demográfica de las poblaciones pobres, las relaciones geográficas con mapas de uso de suelo y mapas de riesgo ambiental ayudan a anticipar situaciones de emergencia”.

En el documento se presenta el análisis de los más importantes resultados demográficos obtenidos en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS). El análisis indica una clara necesidad de desarrollar este tipo de acciones a través de la concepción de políticas regionales. Se muestra cómo las mayores tasas de fecundidad, el mayor riesgo de embarazo adolescente, el menor acceso a métodos de planificación familiar y los menores niveles de educación se presentan en las mujeres que viven en los departamentos de la periferia del país (Costa Caribe, Nuevos Departamentos y Costa Pacífica), especialmente en la zona rural⁸.

Adicionalmente, se presenta evidencia del efecto del tamaño de las familias en la oferta laboral de los padres. Al utilizar varias alternativas para la oferta laboral, se evalúa el efecto que sobre ésta variable tendría un hijo adicional. Los resultados muestran una clara relación negativa entre el tamaño del hogar y la oferta laboral de los padres. Si bien el efecto es mucho mayor en el caso de las madres, el efecto resultó también significativo para los padres.

El documento es concluyente acerca de la necesidad de adoptar políticas demográficas diseñadas teniendo en cuenta las características regionales de la población. La última sección está dedicada a proponer algunas de estas acciones de política poblacional, que si se adoptan en forma adecuada contribuirían en forma importante a la reducción de las aún altas tasas de fecundidad.

II. Evolución de la salud sexual y reproductiva en Colombia⁹

El objetivo principal de esta sección del documento es determinar el estado actual de los principales indicadores que influyen en las características reproductivas de las mujeres en Colombia. Esto con el fin de detectar claramente cuál o cuáles son los grupos de individuos cuyas características indican un mayor riesgo de aumento de la fecundidad en Colombia, de modo que una vez detectados estos grupos sea posible focalizar los esfuerzos, con el fin de lograr mayores aumentos en el control natal y lograr menores tasas de fecundidad.

⁸ Al respecto, uno de los trabajos pioneros es el de Flórez (1994). En éste la autora encuentra que en efecto existe una concentración geográfica en ciertas regiones del país, en las que los niveles de fecundidad son persistentemente altos (regiones Noroccidental, Nororiental y Tolima Grande).

⁹ Esta sección del documento se lleva a cabo con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS). Las entidades participantes en el desarrollo de la ENDS – 2005 fueron: la Asociación Probienestar de la Familia (Profamilia), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el gobierno de la Estados Unidos de América a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), el Ministerio de la Protección Social y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

A. Educación y empleo de las mujeres en edad fértil

En primer lugar se consideran algunas de las principales características de las mujeres en edad fértil. Por ejemplo, el alfabetismo y los niveles de educación, los cuales han mostrado ser un importante determinante de la tasa de fecundidad. Así mismo, se consideran algunas características laborales de este grupo de mujeres. El Cuadro 1 muestra la tasa de alfabetismo y los niveles de educación alcanzado por las mujeres entre los 15 y 49 años de edad.

Cuadro 1. Variables de educación para las mujeres en edad fértil (Departamentos de Colombia, 2005)

Departamentos	Alfabetismo (%)	Nivel más alto asistido o completado (%)					
		Sin educación	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Superior
La Guajira	86,6	12,9	11,4	5,6	25,0	18,5	26,5
Cesar	94,0	5,6	18,9	13,5	28,6	15,8	17,5
Magdalena	93,4	6,2	15,2	11,3	32,0	16,2	19,1
Atlántico	97,1	2,0	8,4	9,0	27,5	23,9	29,2
San Andrés	99,3	0,7	3,1	7,6	38,5	31,9	18,1
Bolívar	95,4	3,6	10,3	10,3	32,7	20,7	22,3
Sucre	94,4	4,9	11,9	11,8	30,4	20,9	20,1
Córdoba	91,9	5,8	13,6	16,0	28,3	18,5	17,9
Nte. Santander	96,1	4,6	17,4	14,4	26,5	21,4	15,8
Santander	99,2	0,8	15,1	20,6	26,8	20,8	15,9
Boyacá	96,7	3,1	17,3	23,5	21,2	19,2	15,7
Cundinamarca	97,8	1,6	15,0	18,5	29,9	24,0	11,0
Meta	97,2	3,2	13,0	18,7	29,3	22,9	12,9
Bogotá	98,6	1,2	4,5	10,4	29,7	26,8	27,3
Antioquia	97,6	2,6	14,0	14,9	27,8	21,6	19,1
Caldas	97,4	2,2	13,6	13,4	26,6	27,5	16,7
Risaralda	98,1	2,2	15,1	17,3	24,3	25,1	16,0
Quindío	98,1	2,0	10,6	12,2	28,5	25,8	21,1
Tolima	97,2	2,5	15,8	16,4	28,9	22,8	13,6
Huila	97,0	2,2	20,0	18,1	26,0	18,4	15,2
Caquetá	96,5	4,0	24,7	20,3	24,4	13,6	13,0
Valle	97,5	2,9	11,9	13,7	29,4	25,3	16,7
Cauca	92,7	3,8	23,3	13,5	24,6	20,4	14,5
Nariño	95,4	1,8	25,2	16,9	20,5	20,0	15,6
Chocó	94,2	4,5	18,1	9,8	32,7	18,3	16,7
Arauca	97,8	1,9	9,5	15,4	29,4	26,3	17,6
Casanare	98,2	1,0	10,4	11,2	33,4	26,7	17,3
Guainía	92,4	6,2	16,3	10,4	30,0	18,8	18,5
Vichada	98,1	2,9	12,1	13,4	34,5	21,4	15,7
Amazonas	98,4	1,5	7,6	8,4	38,4	26,6	17,4
Putumayo	97,1	1,2	11,4	14,5	27,2	27,5	18,2
Guaviare	98,3	1,8	18,0	16,8	28,3	19,3	15,8
Vaupés	97,0	2,1	11,2	15,0	37,1	20,6	14,0
Total	96,8	2,7	12,9	14,0	28,1	22,7	19,5

Fuente: ENDS - 2005

Hay que tener en cuenta que los niveles de educación de las personas están directamente relacionados con los niveles socio-económicos y culturales. Así, por ejemplo, personas más educadas tendrán un mayor conocimiento sobre los beneficios de la planificación familiar y demás prácticas de la salud sexual y reproductiva. Por otro lado, una mayor educación implica mayores recursos económicos, así como un mejor y mayor acceso a los servicios de salud y educación reproductiva. A nivel cultural, una mayor educación implica que los padres van a poder determinar, con un mejor criterio, el tamaño óptimo de su hogar. En términos económicos una mejor educación de la mujer implica un mayor costo de oportunidad del tiempo destinado a otras actividades.

El Cuadro 1 muestra que si bien las tasas de alfabetismo son altas en casi todos los departamentos, los niveles de educación son aún muy bajos. La Guajira es el departamento con los menores niveles de alfabetismo en Colombia (86,6%), así como con el mayor porcentaje de población sin educación (12,9%). En términos generales, los departamentos de la Costa Caribe y algunos de los Nuevos Departamentos son los que presentan menores niveles educativos.

Si bien las mujeres en edad fértil, y en general para todas ellas, han aumentado los niveles educativos, los resultados de el Cuadro 1 muestran que sus logros educativos se reducen a medida que se acercan al nivel superior; es decir, que una menor proporción de quienes terminan el bachillerato tiene la posibilidad de seguir estudios superiores.

Si se tiene en cuenta la diferencia entre las zonas urbanas y rurales, la situación es mucho más preocupante. La ENDS – 2005 muestra que mientras en la zona urbana el 1,6% de las mujeres en edad fértil no han recibido ningún tipo de educación, en la zona rural el porcentaje es el 6,6%. Para los demás niveles de educación los resultados son igualmente desalentadores. Sin embargo, si estos resultados se comparan con los obtenidos por la ENDS – 1990, se ha logrado un mejoramiento, ya que para ese año el número de mujeres sin educación en la zona rural era del 8,5% y en la zona urbana del 2,7%.

Del mismo modo en que las mujeres han venido ganando terreno en términos de la educación, lo han hecho en el mercado de trabajo. Una mayor educación les ha permitido hacer parte de la oferta laboral y competir para realizar labores que antes eran realizadas solo por hombres¹⁰.

¹⁰ En la siguiente sección del documento se muestra cómo no sólo las mujeres han venido aumentando su tasa de ocupación, sino también las horas trabajadas a la semana y la remuneración.

Los resultados de la ENDS-2005 muestran que el 51,6% de las mujeres en edad fértil se encontraban empleadas al momento de ser entrevistadas, mientras que el restante 48,4% o no tenían empleo en ese momento (12,3%) o no estuvieron empleadas en los últimos 12 meses (36,2%).

Cuadro 2. Variables de ocupación para las mujeres en edad fértil (Colombia, 2005)

Características	Tipos de ocupación (%)					
	Profesional/ técnico o gerente	Oficinista	Ventas y servicios	Manual calificado	Manual no calificado	Agricultura
Edad						
15 - 19	0,9	6,7	78,8	3,3	2,5	7,8
20 - 24	6,1	14,5	68,6	5,1	1,3	4,3
25 - 29	14,3	13,7	61,2	4,6	1,5	4,7
30 - 34	11,1	11,0	64,0	5,3	1,8	6,7
35 - 39	11,9	8,6	65,2	6,6	2,0	5,7
40 - 44	9,0	8,0	69,8	6,3	1,9	5,1
45 - 49	9,2	7,9	69,4	6,8	1,6	5,1
Estado Conyugal						
Soltera	12,2	14,7	63,0	4,3	1,5	4,2
Casada/Unida	8,5	8,6	67,8	5,9	2,0	7,2
Divorciada/ separada/viuda	7,0	8,6	73,3	6,2	1,5	3,5
Educación						
Sin educación	0,2	0,0	78,0	1,8	2,5	17,5
Primaria	0,1	0,9	77,1	5,2	1,4	15,2
Secundaria	1,6	8,9	77,7	7,2	2,1	2,5
Superior	35,2	24,4	36,1	2,6	1,4	0,2
Zona						
Urbana	10,6	11,9	68,7	6,1	1,9	0,9
Rural	3,5	3,8	61,9	2,6	1,3	26,9

Fuente: ENDS - 2005

Los resultados de los cuadros 2 y 3 muestran algunas características importantes de las actividades que realizan las mujeres en edad fértil. La mayor proporción de este grupo de mujeres estaba realizando actividades de ventas (comercio formal e informal) y servicios (67,5%), seguido por las oficinistas y, en tercer lugar, las profesionales (9,3%). A nivel departamental sobresale una característica particular, en los departamentos industriales las mujeres en edad fértil tienen la mayor participación como mano de obra calificada: Antioquia (12,6%), Valle (7,9%), Santander (9,9%) y Bogotá (6,9%).

Por otro lado, está el hecho de que las mujeres con mayores niveles de educación se encuentran vinculadas al sector de las ventas (formal e informal) y los servicios (36,1%), seguido por las profesionales (35,2%).

Cuadro 3. Variables de ocupación para las mujeres en edad fértil
(Departamentos de Colombia, 2005)

Departamentos	Tipos de ocupación (%)					
	Profesional/ técnico o gerente	Oficinista	Ventas y servicios	Manual calificados	Manual no calificado	Agricultura
La Guajira	10,0	8,6	70,0	0,5	8,3	2,6
Cesar	5,4	6,2	78,3	1,6	2,3	6,3
Magdalena	9,5	8,4	78,8	1,1	1,5	0,6
Atlántico	13,1	12,3	71,3	2,2	0,4	0,4
San Andrés	10,1	18,1	69,2	0,6	1,7	0,3
Bolívar	12,0	11,0	76,1	0,1	0,1	0,7
Sucre	12,1	10,8	71,7	4,0	0,8	0,6
Córdoba	9,7	8,5	73,7	5,2	1,7	1,2
Nte. Santander	5,7	8,9	72,3	6,8	1,2	5,2
Santander	5,3	9,0	61,0	9,9	5,6	9,2
Boyacá	7,2	7,6	55,6	3,9	1,2	24,5
Cundinamarca	4,6	9,5	64,3	2,0	2,3	17,3
Meta	8,9	10,9	73,9	1,7	0,0	4,6
Bogotá	11,9	12,7	65,5	6,9	2,6	0,3
Antioquia	7,7	12,0	60,6	12,6	2,8	4,3
Caldas	12,5	7,6	72,2	2,6	0,0	5,2
Risaralda	4,7	11,3	77,5	2,7	0,0	3,9
Quindío	9,2	15,0	71,9	0,9	0,0	3,0
Tolima	5,4	10,6	71,2	1,9	2,4	8,5
Huila	8,2	8,5	71,0	1,4	0,1	10,3
Caquetá	9,0	10,3	74,4	0,4	0,6	5,2
Valle	10,3	11,2	68,5	7,9	0,1	1,9
Cauca	9,3	4,1	62,3	0,1	0,0	24,1
Nariño	10,7	5,4	66,5	1,1	0,2	16,2
Chocó	10,7	7,6	59,1	3,2	2,4	17,0
Arauca	10,0	8,8	80,9	0,4	0,0	0,0
Casanare	12,7	5,4	79,8	0,1	0,3	1,7
Guainía	16,4	15,5	62,9	2,8	0,2	2,0
Vichada	11,3	11,7	68,1	1,2	5,7	1,9
Amazonas	14,6	14,2	67,2	0,9	1,0	2,0
Putumayo	12,4	14,7	67,9	0,2	3,0	1,6
Guaviare	9,0	11,8	77,0	0,4	0,5	1,3
Vaupés	12,2	16,9	58,8	0,5	0,5	11,2
Total	9,3	10,4	67,5	5,5	1,7	5,5

Fuente: ENDS - 2005

B. Fecundidad

Existen varias definiciones de la tasa de fecundidad según el grado de especificación o interpretación: la Tasa Global de Fecundidad (número promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres durante toda su vida reproductiva), la Tasa General de Fecundidad (número de nacimientos anuales, promedio en Colombia, por cada mujer en edad reproductiva (15-49 años de edad)) y, la más general, Tasa Bruta de Fecundidad (número de nacimientos anuales, promedio en Colombia, por habitante). La ENDS realizó los cálculos para cada uno de estos conceptos.

Cuadro 4. Tasas de fecundidad¹¹
(Colombia, 2002-2005)

Indicador	Zona de residencia		Total	
	Urbana	Rural	2005	2002
Tasa global (nacimientos por mujer)	2,1	3,4	2,4	2,6
Tasa general (por mil mujeres entre 15-49)	74	117	83	91
Tasa bruta (por mil personas)	19,0	24,3	20,4	22,7

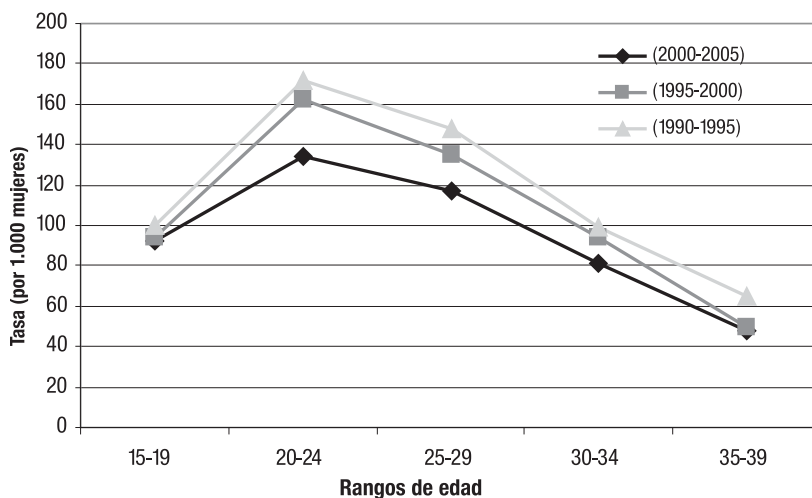
Fuente: ENDS-2005

El Cuadro 4 permite observar una clara disminución de la fecundidad entre 2002 y 2005. El número de hijos por mujer se redujo de 2,6 a 2,4, mientras que el número de hijos por cada mil mujeres en edad reproductiva pasó de 91 a 83 en el mismo período. Al clasificar la población entre urbano y rural es posible notar la marcada diferencia. La zona rural presenta mayores niveles de fecundidad. Mientras que las mujeres que residen en zonas urbanas tienen en promedio 2,2 nacimientos por mujer, las mujeres que residen en las zonas rurales tienen 3,4. Por otro lado, mientras en la zona rural se presentaron 117 nacimientos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 49 años, en las zonas urbanas fueron sólo 74 nacimientos.

El Gráfico 1 permite observar desde otra perspectiva, la tendencia a la baja de la tasa de fecundidad. En este caso se comparan los indicadores por rangos de edad para los tres últimos quinquenios. Si bien para todos los rangos de edad se han presentado reducciones en la tasa general, se destaca que la menor reducción corresponde a las mujeres más jóvenes (entre los 15 y 19 años de edad). Este es otro indicador del gran riesgo de embarazo adolescente en el país, el cual debe ser considerado como el principal grupo de vulnerabilidad en

¹¹ Estos resultados se calculan para un período de referencia, que en este caso es de 2002-2005.

Gráfico 1. Tasa general de fecundidad
(Grupos de edad para los tres últimos quinquenios)



Fuente: ENDS - 2005

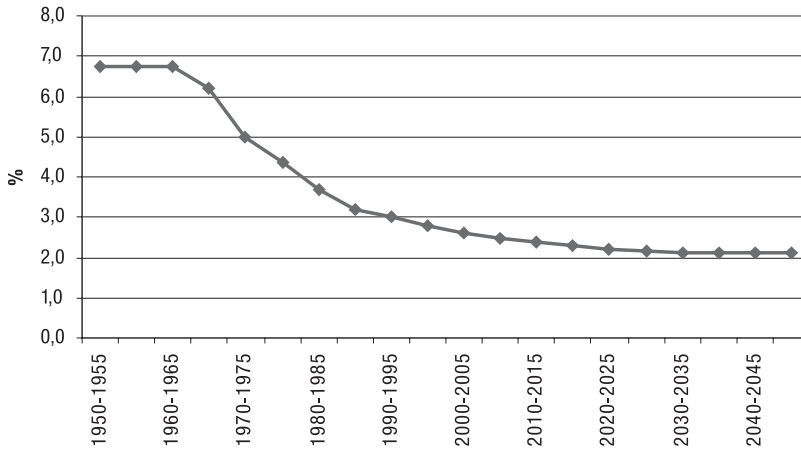
el aumento, no sólo de los niveles de fecundidad en el país sino en deterioro de la salud sexual y reproductiva.

Del mismo modo, el número de nacimientos en Colombia, promedio anual por mujer, ha venido disminuyendo durante los últimos cincuenta años (Gráfico 2). Mientras que en 1950 el número de nacimientos estaba alrededor de 7, actualmente es de 2,4 y, según proyecciones del DANE, se espera que dentro de las próximas cinco décadas se estabilice alrededor de los dos nacimientos por mujer.

Más interesante aún resultaría poder realizar comparaciones temporales en los cambios de fecundidad, controlando por características de las mujeres en edad fértil. Una forma de aproximar este cálculo es a través del promedio de nacidos vivos a mujeres entre 40 y 49 años de edad, la cual resulta ser una aproximación a la fecundidad del pasado, y puede ser comparada con la actual tasa global de fecundidad y así poder determinar las variaciones a través de las características de la mujer.

En el Cuadro 5, la comparación entre la tasa global de fecundidad y el promedio de nacidos vivos de las mujeres entre 40 y 49 años, es una aproximación de la fecundidad actual y pasada. De acuerdo con estos resultados se puede observar que tanto en la zona urbana como en la rural, la tasa de fecundidad

Gráfico 2. Tasa Global de Fecundidad (Según Quinquenios 1950-2050)



Fuente: DANE, Proyecciones anuales de población

se redujo. Si se tienen en cuenta los diferentes niveles educativos, se puede observar que si bien en todos los casos se redujo la fecundidad, la mayor reducción se produjo para el grupo de mujeres con educación superior. Mientras que para las mujeres sin educación, con educación primaria o con secundaria la reducción estuvo en promedio alrededor del 8%, la reducción en la fecundidad de las mujeres con educación superior fue del 28,6%.

Otro indicador demográfico importante es el porcentaje actual de mujeres en edad fértil que se encuentran embarazadas. El resultado de las entrevistas realizadas por la ENDS-2005 muestra cómo la población de altos niveles de fecundidad, que aún existen en Colombia, se concentra en las familias que viven en las áreas rurales y en aquellas familias con bajos niveles educativos.

Si los resultados se observan a nivel departamental (Cuadro 6) es posible saber cuáles son las poblaciones que más están contribuyendo a los altos niveles de fecundidad en el país. En términos generales, los departamentos con las mayores tasas de fecundidad son precisamente los que menores reducciones de fecundidad consiguieron. En Vaupés, por ejemplo, que tiene una de las tasas de fecundidad más altas, se redujo en tan sólo 5% con respecto a la tasa de fecundidad pasada, mientras que los demás departamentos lograron una reducción promedio del 33%.

Cuadro 5. Tasa global de fecundidad, fecundidad pasada y fecundidad actual
(Por características de la mujer)

Característica	Tasa global de fecundidad	Promedio de nacidos vivos (mujeres 40-49)	Porcentaje de mujeres actualmente embarazadas (15-49)
Zona			
Urbana	2,1	2,8	3,7
Rural	3,4	4,2	5,7
Educación			
Sin educación	4,5	4,9	5,3
Primaria	3,4	3,7	4,5
Secundaria	2,4	2,6	4,2
Superior	1,4	1,8	3,4
Total	2,4	3,1	4,2

Fuente: ENDS-2005

Cuadro 6. Tasa global de fecundidad, fecundidad pasada y fecundidad actual
(Por departamentos)

Departamento	Tasa Global de Fecundidad	Promedio de nacidos vivos (mujeres 40-49)	Porcentaje de mujeres actualmente embarazadas (15-49)
La Guajira	3,4	4,2	5,1
Cesar	3,2	3,9	6,9
Magdalena	3,1	3,9	6,2
Atlántico	2,3	2,9	3,9
San Andrés	2,2	2,8	4,1
Bolívar	2,6	3,3	5,1
Sucre	2,6	3,4	4,7
Córdoba	2,6	3,3	4,6
Nte. Santander	2,6	3,7	5,2
Santander	2,3	3,2	5,7
Boyacá	2,9	3,7	3,5
Cundinamarca	2,5	3,2	3,7
Meta	2,7	3,4	5,5
Bogotá	2,2	2,7	4,1
Antioquia	2,2	2,8	3,5
Caldas	2,0	2,8	3,2
Risaralda	1,8	2,5	3,3
Quindío	1,7	2,6	2,7
Tolima	2,5	3,3	3,7
Huila	2,6	3,7	3,5
Caquetá	3,6	4,6	5,4
Valle	2,0	2,6	4,0
Cauca	3,0	3,9	4,3
Nariño	2,3	3,1	2,8
Chocó	3,1	4,7	4,5
Arauca	2,6	3,3	4,3
Casanare	2,1	3,3	3,5
Guainía	2,9	3,2	4,6
Vichada	2,6	3,9	6,1
Amazonas	2,8	3,4	5,4
Putumayo	2,1	3,0	4,4
Guaviare	2,4	3,7	7,4
Vaupés	3,4	3,6	5,8
Total	2,4	3,1	4,2

Fuente: ENDS - 2005

Entre los 15 departamentos con las más altas tasas actuales de fecundidad, se observa que 13 de ellos pertenecen a los Nuevos Departamentos o a departamentos de la Costa Caribe (Mapa 1). Los dos restantes departamentos son Chocó y Cauca. Si se realiza el mismo ejercicio con las reducciones en la tasa de fecundidad actual con respecto a la pasada, el resultado es muy similar, de los 15 departamentos con las menores reducciones de fecundidad, 13 pertenecen a una de estas dos regiones del país.

Estos resultados están mostrando claros indicios acerca de la relación entre la situación socioeconómica de los habitantes en cada departamento y las correspondientes tasas de fecundidad. Una forma de aproximar mejor esta relación es a través del cálculo de la correlación entre el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la tasa global de fecundidad (TGF). Los resultados muestran que existe una relación directa del 50% entre estos dos indicadores, lo que significa que a mayor pobreza en los departamentos mayores tasas de fecundidad, y lo contrario para los departamentos menos pobres¹².

Del mismo modo, existe un grupo de mujeres que por su edad son mucho más propensas a quedar en embarazo: las mujeres adolescentes (entre 15 y 19 años). Como se menciona en la ENDS-2005, el embarazo a corta edad puede causar varias consecuencias socio-económicas y culturales. En las grandes ciudades son las principales causantes del fenómeno que se conoce como “madres solteras”, generado porque las mujeres adolescentes aún no han formado una vida en pareja. En muchos otros casos las consecuencias son peores, pues las mujeres optan por la opción del aborto, que por ser practicados en pésimas condiciones de higiene, pone también en riesgo la vida de la madre¹³.

Lo anterior lleva a destacar la fecundidad adolescente como el mayor problema que puede afectar seriamente las futuras tasas de fecundidad y de crecimiento de la población^{14,15}. La razón de ello es que si bien las tasas de fecundidad han

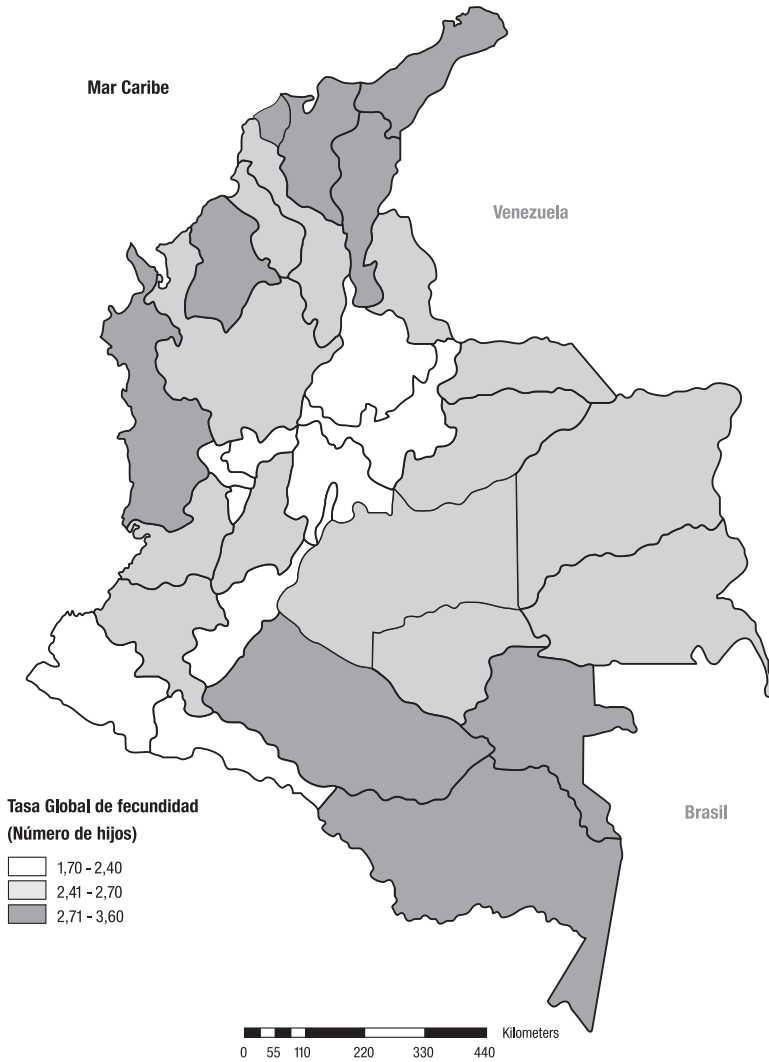
¹² Como se mencionó anteriormente existe un amplio número de estudios en los que se evidencia la cercana relación entre los altos niveles de fecundidad y la pobreza. Algunos de los trabajos son: Kremer y Chen (2002), Hemmi (2003), Barro y Becker (1989) y Becker y Barro (1988), entre otros.

¹³ ENDS-2005.

¹⁴ Al respecto Flórez (2004) y Flórez (2005) presenta una amplia e importante contribución en lo que se refiere al caso específico del embarazo adolescente, sus características y sus principales determinantes para el caso colombiano.

¹⁵ En lo que tiene que ver con el crecimiento poblacional, Flórez (2005) menciona que las implicaciones del embarazo dejan de ser solamente individuales para cada mujer, ya que la sociedad tiene que asumir el costo de las mayores tasas de crecimiento poblacional. La autora indica que, debido a la reducción en las tasas de reemplazo entre generaciones, éste crecimiento poblacional se acelera cuando la mujer tiene su primer hijo antes de los 20 años de edad.

Mapa 1. Tasa global de fecundidad (Departamentos, 2005)



Fuente: Cálculos del autor con base en información de la ENDS

venido bajando, esta dinámica ha sido significativamente más lenta en el caso de las mujeres adolescentes por un lado, y por el otro se han aumentado en forma importante los riesgos de embarazo en el mismo grupo de mujeres. El Cuadro 7 presenta una comparación de la situación actual y pasada de las mujeres entre los 15 y los 19 años que han estado en embarazo alguna vez.

Lo que se puede observar claramente a partir de estos resultados es que entre 1990 y el 2005 el porcentaje de mujeres adolescentes que alguna vez han estado embarazadas ha venido aumentando. Por ejemplo, el mayor aumento en el porcentaje de mujeres adolescentes que manifestaron ser ya madres al momento de la encuesta se presentó en aquellas de 17 y 18 años de edad. En el caso de las mujeres que manifestaron estar embarazadas en ese momento se destacan las adolescentes de 15 y 16 años de edad.

Si se observan los resultados a nivel de zonas de residencia es posible notar tres características principales. La primera que, al igual que en los casos anteriores, el porcentaje de mujeres que alguna vez han estado embarazadas ha aumentado durante las últimas décadas. La segunda característica tiene que ver con la brecha que existe entre las adolescentes que viven en las zonas rurales y urbanas. Y la tercera, directamente atada a la anterior, muestra que ésta brecha tiende a aumentarse, pues el porcentaje de mujeres adolescentes alguna vez embarazadas ha aumentado más en las zonas rurales que en las urbanas.

Si se tienen en cuenta los resultados por niveles de educación es posible observar que, excepto en el caso de las adolescentes sin educación, es generalizado el aumento durante las últimas décadas del porcentaje de mujeres que

Cuadro 7. Embarazo adolescente
(Porcentaje de mujeres adolescentes por características de la mujer, 2005)

Característica	Ya son madres		Embarazadas con el primer hijo		Total alguna vez embarazadas	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Edad						
15	2,2	2,7	0,9	3,8	3,1	6,5
16	5,9	7,0	2,2	4,0	8,1	11,0
17	8,4	13,6	3,7	5,4	12,1	19,0
18	12,5	25,9	5,9	3,7	18,4	29,6
19	21,2	34,4	3,9	4,6	25,1	39,1
Zona						
Urbana	8,8	14,5	3,0	4,0	11,8	18,5
Rural	12,3	21,6	3,9	5,3	16,2	26,9
Educación						
Sin educación	62,4	36,6	0,0	15,8	62,4	52,3
Primaria	15,6	35,8	4,7	6,5	20,3	42,3
Secundaria	5,1	13,2	2,5	4,0	7,7	17,3
Superior	2,2	7,4	0,0	1,6	2,2	9,0
Total	9,6	16,2	3,2	4,3	12,8	20,5

Fuente: ENDS- 1990 y 2005

alguna vez han estado embarazadas. Adicionalmente, el menor crecimiento se presenta en las adolescentes con mayores niveles educativos.

De este modo se hace más evidente que el gran riesgo de aumento de los niveles de fecundidad en el país puede ser causado por el aumento de los embarazos en las mujeres adolescentes, los cuales han venido aumentando durante las últimas décadas. De igual forma, ha aumentado el porcentaje de mujeres adolescentes que inician en forma temprana sus relaciones sexuales, lo cual implica un mayor riesgo de embarazos, en especial los no deseados. Más preocupante resulta el hecho de que este riesgo aumenta según las características socioeconómicas y culturales de las mujeres. Por ejemplo, el riesgo es mayor si la mujer adolescente reside en una zona rural de alguno de los departamentos de la periferia del país y tiene un bajo nivel educativo.

Queda claro entonces que las políticas demográficas para reducir las tasas de fecundidad y el crecimiento de la población, deben ser diseñadas bajo un esquema regional tal que permita reducir las amplias brechas entre los departamentos del centro y la periferia del país.

Si se realizan comparaciones con algunos otros países de América Latina es posible observar que si bien Colombia ha mostrado importantes reducciones en la tasa de crecimiento de la población (Gráfico 3), en el 2003 el crecimiento poblacional en Colombia estaba por debajo sólo de Bolivia y Venezuela¹⁶.

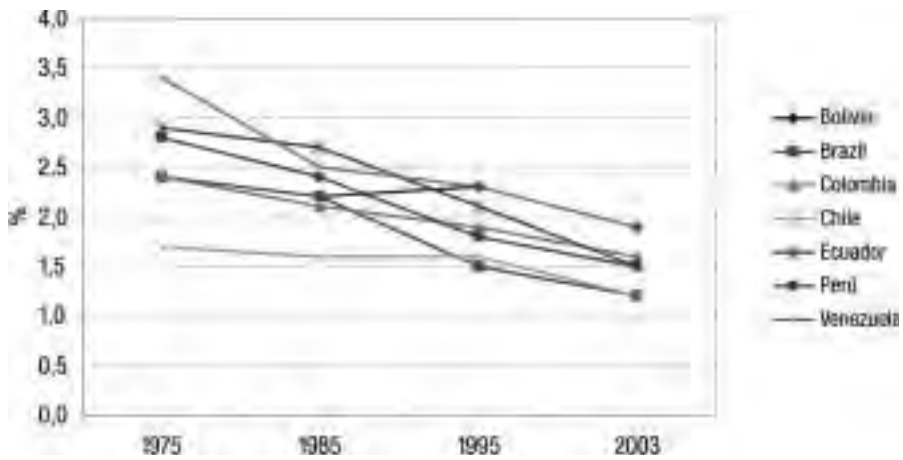
En el caso de los indicadores de fecundidad (Gráfico 4), según cifras a 2003, Colombia ocupaba el tercer lugar después de Chile y Brasil. Mientras que en estos dos países el promedio de hijos nacidos por mujer era de 2,4 y 2,2, respectivamente, en Colombia era de 2,6¹⁷. Por otro lado están los países vecinos con las mayores tasas de fecundidad en la región: Venezuela (2,7 hijos), Ecuador (2,8 hijos), Perú (2,9 hijos) y Bolivia (3,8 hijos).

Un panorama más desigual se observa si se tienen en cuenta las estadísticas de países desarrollados. En cuanto al crecimiento poblacional se destacan países como Alemania (0,1%), Canadá (0,8%), Suecia (0,0%), Francia (0,5%), España (0,2%) y Estados Unidos (1,0%). En cuanto a los indicadores de fecundidad esos países en el 2003 presentaron el siguiente número de nacimientos por mujer: Alemania (1,4 hijos), Canadá (1,5 hijos), Suecia (1,4 hijos), Francia (1,9 hijos), España (1,2 hijos) y Estados Unidos (2,1 hijos). Como se puede

¹⁶ Sin embargo, de acuerdo con los resultados del censo de población 2005 en Colombia, la población está creciendo al 1% anual.

¹⁷ De acuerdo con los resultados más recientes del Censo Poblacional 2005 en Colombia la actual Tasa Global de Fecundidad es de 2,4 hijos por mujer.

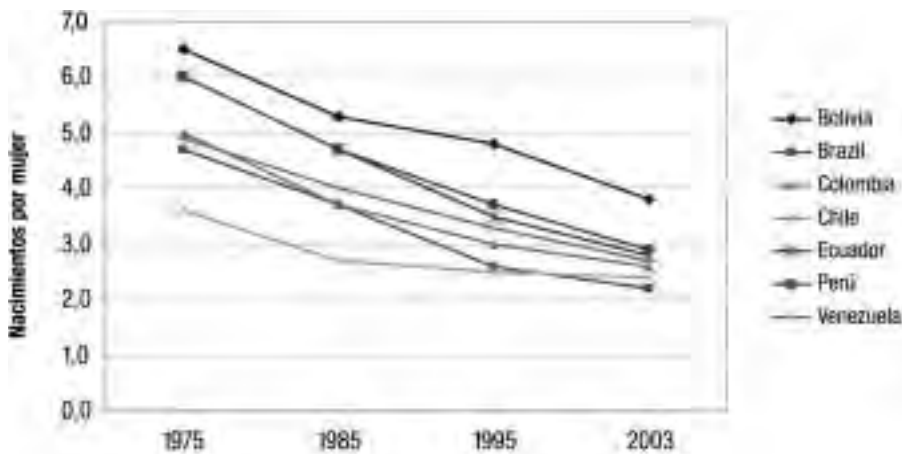
Gráfico 3. Tasa de crecimiento poblacional



Fuente: World Population Policies 2003 - Population Division, DESA, United Nations.

Nota: Los datos corresponden a cálculos realizados en los siguientes períodos: 1970-1975, 1980-1985, 1990-1995 y 2000-2003

Gráfico 4. Tasa Global de Fecundidad



Fuente: World Population Policies 2003 - Population Division, DESA, United Nations.

Nota: Los datos corresponden a cálculos realizados en los siguientes períodos: 1970-1975, 1980-1985, 1990-1995 y 2000-2003

observar, no sólo en Colombia sino en toda América Latina existe un amplio potencial en cuanto a la reducción en las altas tasa de fecundidad y, en general, en cuanto a las políticas demográficas.

C. Planificación familiar

La planificación familiar es tal vez la mejor alternativa con la que cuenta una familia, no sólo como el medio para planear el tamaño óptimo del hogar, de acuerdo con sus condiciones y características socio-económicas, sino también con el fin de garantizar una adecuada salud sexual y reproductiva. Por ejemplo, a través de una adecuada planificación familiar las parejas evitan los embarazos no deseados que en muchos casos son causantes de graves problemas de salud para la madre y el recién nacido.

Para la sociedad en su conjunto, una adecuada planificación familiar por parte de los individuos es de gran importancia, ya que es a través de ésta que se logran controlar las altas tasas de fecundidad.

El primer aspecto que se debe evaluar en un estudio demográfico es el grado de conocimiento sobre la existencia de los diferentes métodos de planificación. La ENDS-2005 incluye una pregunta en la que se indaga sobre el conocimiento de este tipo de métodos de planificación. Sin embargo, los resultados no son concluyentes ya que en la entrevista se le preguntaba a la mujer si alguna vez había escuchado sobre alguno de ellos. Por lo tanto, de la respuesta no es posible saber el grado de conocimiento por parte de la mujer sobre su utilización o sobre las consecuencias derivadas de adoptar uno u otro método.

En consecuencia, los resultados muestran no sólo unos altos niveles de conocimiento de los diferentes métodos, sino una clara uniformidad a través de las distintas características de la mujer. Por ejemplo, si se toma el total de las mujeres, los resultados indican que el 99,8% de ellas conocen al menos un método de planificación, y en promedio, de los trece métodos por los que se les preguntó, conocen diez de ellos. Resultados similares se encontraron al diferenciar la muestra por zonas de residencia o características conyugales.

Una forma alternativa para aproximar el grado de conocimiento de los métodos de planificación por parte de las mujeres, es a través de una pregunta que indaga sobre los métodos que las mujeres han utilizado o utilizan actualmente.

El Gráfico 5 muestra el uso de los diferentes métodos de planificación familiar por parte de las mujeres (modernos y tradicionales), a través del porcentaje del

total de mujeres entre 15 y 49 años, que usan actualmente o han usado alguna vez algún método de planificación. Así mismo, se presenta una comparación entre 1990 y 2005 por rangos de edad de las mujeres.

Lo que se puede observar es que si bien es notorio el incremento en la utilización por parte de las mujeres de todas las edades de los diferentes métodos de planificación, el porcentaje de mujeres que los usan es todavía muy bajo, sobre todo en el caso de las adolescentes. El porcentaje de mujeres adolescentes que en 1990 utilizaban algún método de planificación familiar era del 5,6%, mientras que en el 2005 este porcentaje aumentó hasta llegar al 20%. De la misma forma para las mujeres entre 20 y 24 años el porcentaje que al momento de la entrevista hacía uso de algún método aumentó del 30% al 52%.

El comportamiento es el mismo para las mujeres entrevistadas que manifestaron haber utilizado alguno de los métodos de planificación en algún momento de su vida. Si bien los porcentajes de mujeres son mayores con respecto al de las mujeres que lo utilizaban al momento de la entrevista, los niveles de utilización siguen siendo bajos, a pesar de aumentar con la edad.

En síntesis, ante aumentos en la edad de las mujeres se reducen los niveles de vulnerabilidad frente al riesgo de embarazos no deseados y abortos. Esto se debe fundamentalmente a un mayor conocimiento y concienciación por parte de las mujeres de los diferentes métodos de planificación familiar, el cual aumenta claramente con la edad.

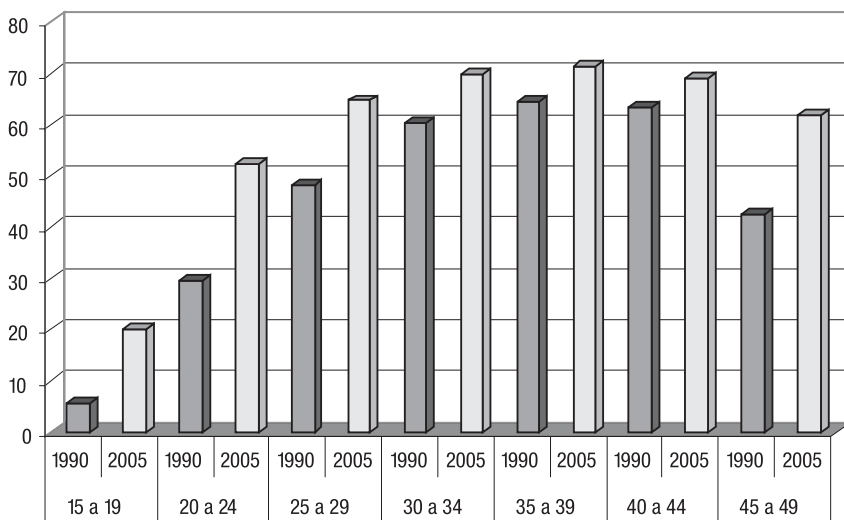
Si el análisis se hace por departamentos los resultados muestran que, dentro de los 15 con menor porcentaje de mujeres que al momento de la entrevista estaban utilizando métodos de anticoncepción, el total pertenecen a la Costa Caribe o a los Nuevos Departamentos (Mapa 2). El departamento en el que un menor porcentaje de mujeres hace uso de algún método de planificación familiar es La Guajira (64,1%), que es precisamente el departamento en el que se presenta el mayor porcentaje de mujeres que utilizan los métodos tradicionales (16,3%). Otros departamentos con bajos niveles de utilización de métodos de planificación familiar son Vaupés (65,5%), Magdalena (65,9%) y Chocó (68,5%).

Dentro de los departamentos con mayores niveles de utilización se encuentran Boyacá (86,5%), Caldas (85,4%), Cundinamarca (84,1%), Quindío (83,0%) y Bogotá (82,5%), los cuales son precisamente los que hacen mayor uso de métodos modernos¹⁸.

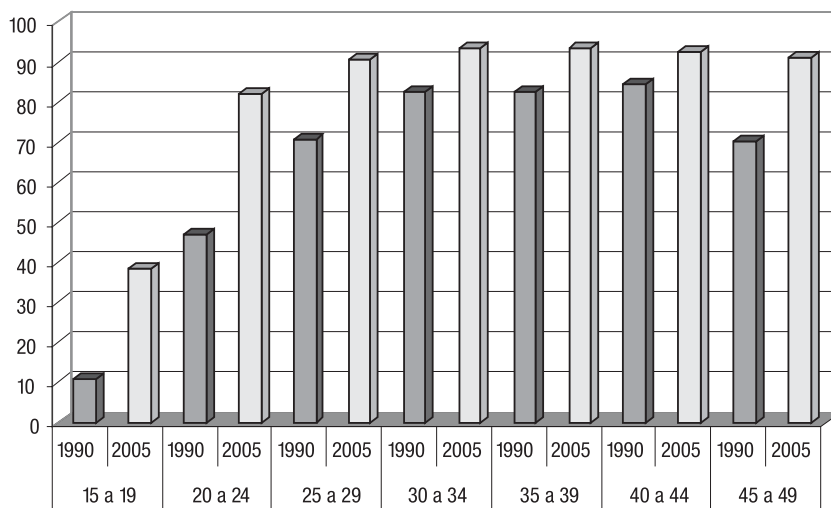
¹⁸ Miller (2005) menciona que reducciones en la fecundidad pueden resultar muy costosas si no se promueve la uso de métodos modernos de planificación.

Gráfico 5. Distribución porcentual de las mujeres que utilizan o han utilizado algún método de planificación familiar (Porcentaje para el total de mujeres según edad, 1990 - 2005)

(a) Porcentaje de mujeres que *usan actualmente* algún método de anticonceptivo



(b) Porcentaje de mujeres que *han usado alguna vez* algún método anticonceptivo



Fuente: ENDS, 1990 y 2005

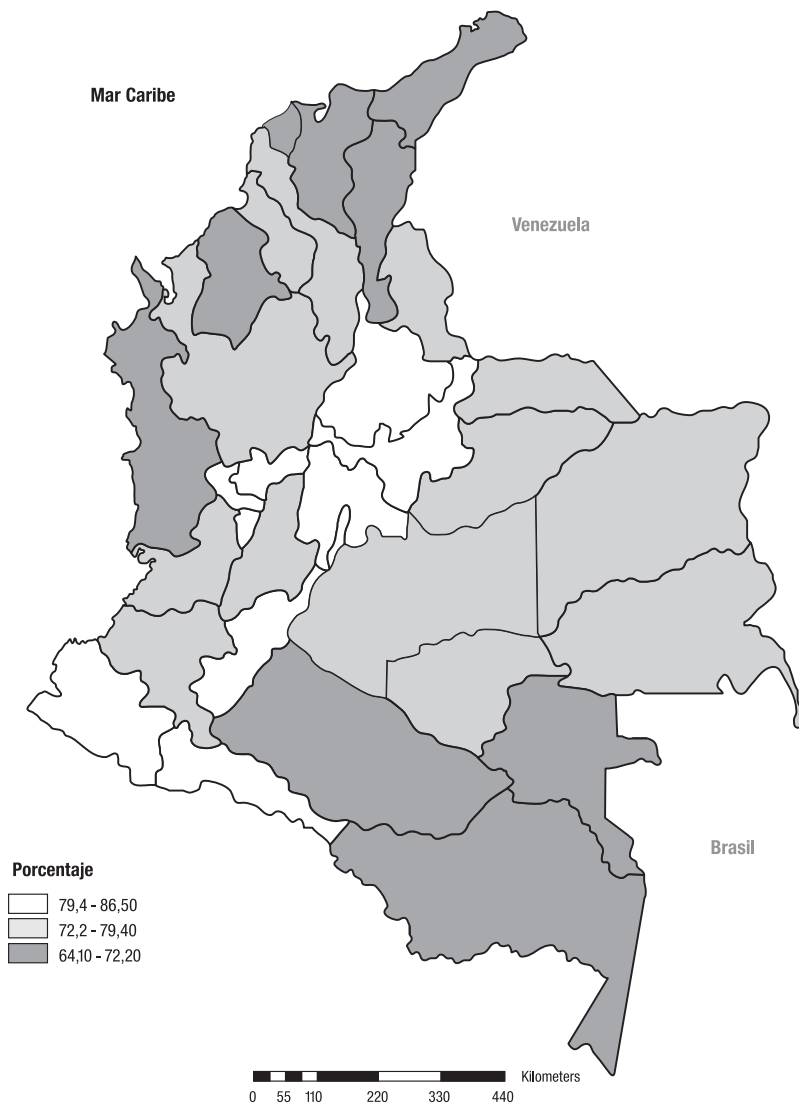
Cuadro 8. Distribución porcentual de las mujeres que utilizan actualmente algún método de planificación familiar
(Porcentaje para el total de mujeres por departamento, 2005)

Departamento	Cualquier método	Métodos modernos	Métodos tradicionales
La Guajira	64,1	47,8	16,3
Cesar	69,1	61,9	7,3
Magdalena	65,9	58,2	7,6
Atlántico	69,9	56,9	13,0
San Andrés	75,1	67,2	7,9
Bolívar	74,3	66,1	8,2
Sucre	73,1	64,5	8,6
Córdoba	70,9	62,0	8,9
Nte. Santander	76,3	67,1	9,2
Santander	80,5	68,4	12,1
Boyacá	86,5	71,7	14,8
Cundinamarca	84,1	72,6	11,5
Meta	77,4	68,2	9,2
Bogotá	82,5	74,2	8,3
Antioquia	79,4	69,6	9,8
Caldas	85,4	77,2	8,1
Risaralda	81,7	72,4	9,2
Quindío	83,0	77,6	5,4
Tolima	77,4	63,4	14,0
Huila	80,3	68,6	11,7
Caquetá	71,2	60,3	10,9
Valle	78,3	68,2	10,1
Cauca	75,7	63,2	12,6
Nariño	81,9	72,2	9,8
Chocó	68,5	56,8	11,7
Arauca	78,2	70,8	7,4
Casanare	76,9	68,1	8,8
Guainía	72,2	64,8	7,3
Vichada	75,6	70,4	5,1
Amazonas	69,5	54,5	15,1
Putumayo	80,7	71,1	9,6
Guaviare	69,7	66,5	3,2
Vaupés	65,6	56,7	8,9
Total	78,2	68,2	10,0

Fuente: ENDS - 2005

Nota: Dentro de los métodos modernos se consideran la esterilización femenina y masculina, la píldora, el DIU, la inyección, los implantes, el condón, la espuma, el MELA y la anticoncepción de emergencia. Dentro de los métodos tradicionales están la abstinencia periódica, el retiro y el folclórico. De acuerdo con Profamilia este último método lo conforman "... creencias populares que las personas tienen con la convicción que les ayudan a prevenir un embarazo, pero realmente no son efectivas ni tienen bases científicas".

Mapa 2. Utilización de métodos de planificación familiar
(Porcentaje para las mujeres en edad fértil, 2005)



Fuente: Cálculos del autor con base en información de la ENDS

Un aspecto importante que se debe considerar es la fuente de suministro de los métodos de planificación. Para el total de las mujeres, los resultados de la ENDS–2005 muestran que el 38,7% de las mujeres adquirirían estos métodos a través de entidades del sector público (hospitales públicos (32,9%) y centros o puestos de salud (5,9%)), mientras que el 57,2% los adquieren en entidades del sector privado, tales como en las EPS o ARS (8,0%), los consultorios particulares (1,8%), Profamilia (18,6%), las droguerías (28,8%), los supermercados (2,7%) y otros establecimientos (0,5%).

D. Riesgo de embarazo

Una de las formas de establecer si en una población existe un mayor o menor riesgo de embarazo en las mujeres es a través de la información sobre la edad de la primera relación sexual.

Los resultados que se presentan en el Cuadro 9 corroboran con claridad un fenómeno preocupante que puede poner en riesgo los planes y programas que buscan reducir las tasas de fecundidad en las mujeres: el aumento del porcentaje de mujeres que inician sus relaciones sexuales a edades tempranas. Mientras que en 1990 el 5,6% de las mujeres entre 15 y 19 años de edad habían tenido su primera relación sexual antes de los 15 años, en el 2005 este porcentaje se incrementó al 13,7%. Aumentos similares se presentaron en los demás grupos de edad.

La importancia de los resultados radica en que éste no es solo un indicador de riesgo de embarazo, sino también un indicador de riesgo del aumento de la tasa de fecundidad. Recordemos que entre más temprana es la edad en la que se inician las relaciones sexuales se aumentará la probabilidad de que al final de la vida reproductiva una mujer tenga un mayor número de hijos. Al calcular la correlación entre el número de hijos nacidos a las mujeres entre 40 y 49 años de edad, y la edad de la primera relación de las mujeres entre los 20 y 49 años, el resultado indica que estas variables están relacionadas en un 34%. De modo que la edad a la que la mujer tiene su primera relación sexual es un factor importante a la hora de establecer los niveles futuros de fecundidad.

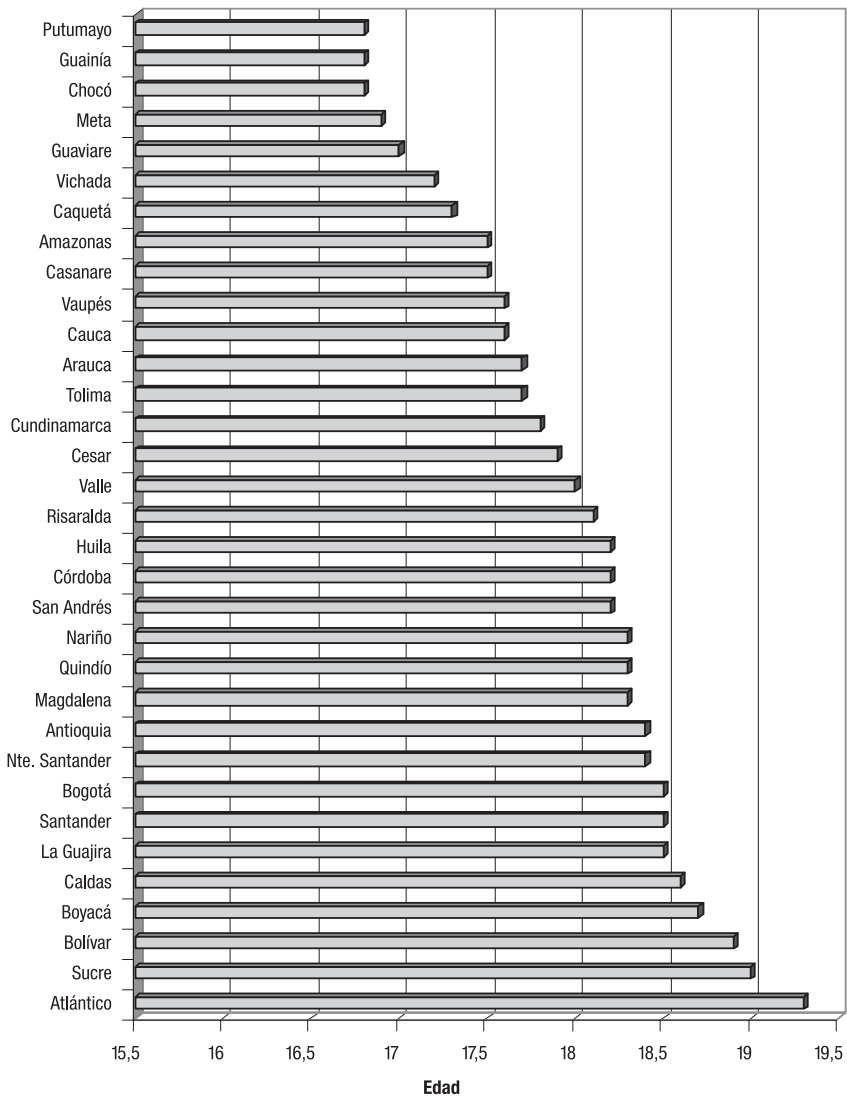
Si se observan los resultados a nivel departamental (Gráfico 6), es posible notar que los departamentos cuyas mujeres tiene un más alto riesgo de embarazo viven en los Nuevos Departamentos y Chocó. En estos departamentos, las mujeres inician sus relaciones sexuales a edades tempranas. Por ejemplo, en Putumayo, Guainía y Chocó, la edad mediana a la que las mujeres entre 20

Cuadro 9. Edad de la primera relación sexual
 Porcentaje de mujeres que tuvieron su primera relación sexual antes de los 15, 18, 20, 22 y 25 años de edad
 (Grupos de edad, 1990 y 2005)

Grupos de edad	Edades de la primera relación sexual										Nunca ha tenido Relaciones sexuales		Edad mediana a la primera relación	
	15		18		20		22		25		1990	2005	1990	2005
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
15 - 19	5,6	13,7	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	79,1	56,2	-	-
20 - 24	6,2	11,8	30,1	53,6	49,7	76,5	ND	ND	ND	ND	34,9	12,8	-	17,8
25 - 29	5,6	12,6	31,7	50,7	50,5	74,0	62,5	84,8	77,9	92,2	15,1	5,4	20,0	17,9
30 - 34	9,4	11,3	32,0	46,0	50,7	69,5	68,2	81,7	80,9	91,5	6,9	2,7	19,9	18,3
35 - 39	8,2	11,2	30,9	41,6	46,9	62,7	62,5	76,3	77,2	88,5	6,7	2,5	20,3	18,7
40 - 44	8,9	9,9	34,0	41,3	50,5	62,5	65,4	74,3	79,7	86,9	2,8	2,3	19,9	18,7
45 - 49	9,4	10,5	37,5	40,5	58,1	60,2	73,1	73,8	84,1	85,8	3,1	2,0	19,0	18,8

Fuente: ENDS-1990, 2005

Gráfico 6. Edad mediana de la primera relación sexual para las mujeres entre 20 y 49 años de edad (Departamentos de Colombia, 1990 - 2005)



Fuente: ENDS - 2005

y 49 años de edad manifestaron iniciar sus relaciones sexuales fue a los 16,8 años. Seguidos muy de cerca por las mujeres que viven en Meta (16,9 años), Guaviare (17,0 años), Vichada (17,2 años), Caquetá (17,3 años), Amazonas (17,5 años), Casanare (17,5 años) y Vaupés (17,5 años).

Un hecho adicional que se destaca de estos resultados es la edad a la que las mujeres de los departamentos de la Costa Caribe tienen su primera relación sexual. Si bien en estos departamentos se presentan algunas de las más altas tasas de fecundidad, los resultados de las encuestas muestran que en Atlántico, Sucre y Bolívar las mujeres son las que más retardan su primera relación sexual en todo el país. Incluso en un departamento como La Guajira las mujeres tienden a iniciar sus relaciones sexuales a edades superiores a las mujeres que viven en Bogotá, Santander y Antioquia. Aunque pueden ser múltiples las explicaciones para este fenómeno, tal vez el entorno cultural es el que mejor puede dar cuenta de este comportamiento.

E. Otros determinantes de la fecundidad

Otra variable importante en demografía, sobre todo en el tema de la fecundidad, es lo que tiene que ver con la demanda por parte de los individuos de los métodos de planificación familiar. Los indicadores asociados a esta variable lo constituyen el grado de satisfacción o insatisfacción de las mujeres ante los diferentes métodos de planificación. Según los resultados de la ENDS-2005, el 6% de las mujeres de la muestra manifestaron insatisfacción con los métodos.

Por otro lado, se calculó la demanda de planificación familiar a partir de información sobre la necesidad insatisfecha, la necesidad satisfecha y las fallas de método¹⁹. El Cuadro 10 muestra estos resultados según rangos de edad de la mujer, zonas de residencia y niveles educativos.

Un primer resultado tiene que ver con la necesidad insatisfecha de métodos de planificación de las mujeres más jóvenes (15-19 años), lo cual indica que el 16,2% de estas mujeres manifiestan que, teniendo la necesidad o el deseo de utilizar métodos de planificación familiar, no han logrado tener acceso a ellos. Los demás indicadores relacionados, tales como la necesidad satisfecha y la demanda total de métodos de planificación familiar son también desfavorables para las mujeres jóvenes.

¹⁹ La necesidad satisfecha incluye a las mujeres que actualmente están utilizando algún método de planificación familiar. En el fallo de método se incluyen a las mujeres embarazadas o amenorréicas que quedaron embarazadas mientras hacían uso de alguno de los métodos de planificación.

Cuadro 10. Porcentaje de mujeres en unión con necesidad de servicios de planificación familiar (Colombia, 2005)

Características	Necesidad insatisfecha de planificación familiar	Necesidad satisfecha de planificación familiar	Demanda total de planificación familiar	Porcentaje de demanda satisfecha*
Edad				
15 - 19	16,2	57,2	79,3	79,5
20 - 24	10,5	71,7	87,4	87,9
25 - 29	6,4	78,0	87,3	92,7
30 - 34	4,8	81,5	88,6	94,6
35 - 39	3,4	84,3	89,4	96,2
40 - 44	3,9	83,5	87,6	95,5
45 - 49	2,9	74,3	77,3	96,3
Zona				
Urbana	4,9	78,8	85,9	94,3
Rural	8,2	76,7	87,0	90,6
Educación				
Sin educación	12,2	67,1	81,5	85,1
Primaria	6,4	78,5	86,9	92,7
Secundaria	5,5	79,3	87,0	93,7
Superior	3,7	76,8	82,9	95,5
Total	5,8	78,2	86,2	93,3

Nota: La necesidad insatisfecha, la satisfecha y la demanda total incluyen las necesidades de planificación de la mujer ya sea para *espaciar* o para *limitar* el número de hijos. La demanda *total* incluye mujeres embarazadas o amenorricas que quedaron embarazadas mientras usaban algún método (*falta de método*).

* Se calcula como $(necesidad\ satisfecha + demanda\ total) / falta\ de\ método$.

Fuente: ENDS - 2005

Resultados similares se encontraron al diferenciar entre aquellas que residen en las zonas rurales o en las zonas urbanas, así como cuando se diferencian por grupos de educación. Mientras que en la zona rural la necesidad insatisfecha la reportan el 8,2% de las mujeres, en la zona urbana la reporta el 4,9% de las mujeres. Por otro lado, son las mujeres con menores niveles de educación las que presentan una mayor insatisfacción en su demanda por métodos de planificación familiar.

Si se observan los resultados a nivel de departamentos (Cuadro 11), los resultados muestran nuevamente la desventaja de los Nuevos Departamentos, de Chocó y de la Costa Caribe. Al tomar los quince departamentos en los que mayores porcentajes de mujeres manifestaron una demanda insatisfecha por métodos de planificación familiar, catorce de ellos pertenecen a una de estas dos regiones y a Chocó (Mapa 3).

Los Cuadros Nos. 12 y 13 muestran una aproximación al tamaño óptimo de la familia. Esto se hizo preguntando a las mujeres sobre su percepción del número óptimo de hijos, más exactamente, se les preguntó el número de hijos que les hubiera gustado tener si pudieran comenzar nuevamente su vida reproductiva.

Caudro 11. Porcentaje de mujeres en unión con necesidad de servicios de planificación familiar (Departamentos de Colombia, 2005)

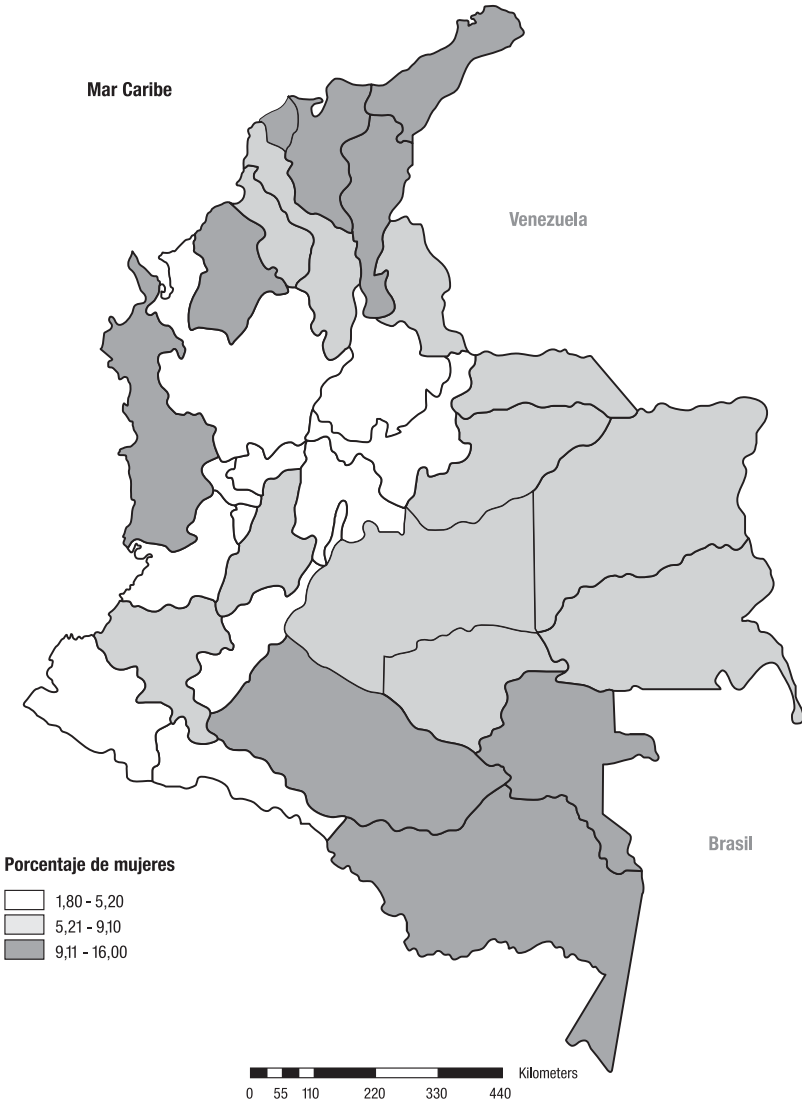
Departamento	Necesidad insatisfecha de planificación familiar	Necesidad satisfecha de planificación familiar	Demanda total de planificación familiar	Porcentaje de demanda satisfecha*
La Guajira	12,8	64,1	79,3	83,8
Cesar	11,0	69,1	83,6	86,8
Magdalena	12,1	65,9	81,2	85,0
Atlántico	8,2	69,9	80,7	89,8
San Andrés	5,8	75,1	82,9	93,0
Bolívar	7,1	74,3	83,1	91,4
Sucre	9,1	73,1	84,1	89,2
Córdoba	11,7	70,9	83,9	86,0
Nte. Santander	6,8	76,3	87,1	92,2
Santander	3,6	80,5	88,3	95,9
Boyacá	3,4	86,5	91,0	96,3
Cundinamarca	3,2	84,1	89,6	96,4
Meta	7,4	77,4	87,1	91,5
Bogotá	3,6	82,5	88,7	96,0
Antioquia	4,8	79,4	85,5	94,4
Caldas	2,5	85,4	89,3	97,2
Risaralda	1,8	81,7	84,8	97,9
Quindío	4,0	83,0	87,6	95,4
Tolima	7,5	77,4	85,9	91,2
Huila	5,2	80,3	87,0	94,0
Caquetá	10,7	71,2	84,3	87,3
Valle	4,7	78,3	85,8	94,6
Cauca	7,8	75,7	86,1	90,9
Nariño	4,6	81,9	87,7	94,8
Chocó	12,6	68,5	83,2	84,8
Arauca	6,4	78,2	85,6	92,5
Casanare	7,5	76,9	85,0	91,2
Guainía	8,3	72,2	81,4	89,8
Vichada	8,0	75,6	84,8	90,6
Amazonas	11,7	69,5	82,6	85,9
Putumayo	3,4	80,7	88,0	96,2
Guaviare	7,9	69,7	81,6	90,3
Vaupés	16,0	65,6	82,8	80,7
Total	5,8	78,2	86,2	93,3

Nota: La necesidad insatisfecha, la satisfecha y la demanda total incluyen las necesidades de planificación de la mujer ya sea para *espaciar* o para *limitar* el número de hijos. La demanda total incluye mujeres embarazadas o amenorréicas que quedaron embarazadas mientras usaban algún método (*falla de método*).

* Se calcula como $(necesidad\ satisfecha + demanda\ total) / falla\ de\ método$.

Fuente: ENDS - 2005

Mapa 3. Demanda insatisfecha por métodos de planificación familiar
(Porcentaje de mujeres, 2005)



Fuente: Cálculos del autor con base en la información de la ENDS

Cuadro 12. Número promedio ideal de hijos por grupos de edad (Colombia, 2005)

Características	Edad actual de la mujer							Todas las mujeres
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
Zona								
Urbana	1,9	1,9	1,9	2,1	2,3	2,4	2,6	2,1
Rural	2,0	2,1	2,3	2,5	2,8	2,9	3,2	2,5
Educación								
Sin educación	1,8	2,5	2,3	2,9	3,0	3,4	3,5	3,0
Primaria	2,0	2,1	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	2,4
Secundaria	1,9	1,9	2,0	2,1	2,3	2,4	2,5	2,1
Superior	1,9	1,9	1,9	2,1	2,2	2,4	2,4	2,1
Total	1,9	2,0	2,0	2,2	2,4	2,5	2,7	2,2

Fuente: ENDS - 2005

Cuadro 13. Número promedio ideal de hijos por grupos de edad (Departamentos de Colombia, 2005)

Departamento	Edad actual de la mujer							Todas las mujeres
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
La Guajira	2,5	2,4	2,6	2,8	2,9	3,2	3,7	2,8
Cesar	2,2	2,2	2,6	2,7	2,8	3,1	3,3	2,6
Magdalena	2,2	2,3	2,3	2,8	2,9	3,2	3,6	2,7
Atlántico	2,1	2,2	2,2	2,4	2,5	2,9	2,8	2,4
San Andrés	2,0	1,9	2,2	2,1	2,1	2,9	2,6	2,3
Bolívar	2,1	2,3	2,3	2,4	2,7	3,1	3,0	2,5
Sucre	2,3	2,3	2,4	2,6	2,7	3,1	3,3	2,6
Córdoba	2,1	2,2	2,4	2,5	2,8	3,0	3,4	2,6
Nte. Santander	1,9	1,9	1,9	2,2	2,6	2,7	3,0	2,3
Santander	2,0	1,9	2,1	2,2	2,4	2,7	3,0	2,3
Boyacá	2,0	1,9	2,2	2,2	2,6	2,7	2,9	2,3
Cundinamarca	1,9	2,0	1,9	2,1	2,3	2,3	2,7	2,1
Meta	1,9	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	2,6	2,1
Bogotá	1,7	1,9	1,9	2,1	2,2	2,3	2,5	2,0
Antioquia	2,0	1,9	1,9	2,0	2,3	2,3	2,5	2,1
Caldas	1,6	1,7	1,7	1,9	2,2	2,2	2,3	1,9
Risaralda	1,7	1,7	1,8	1,8	2,2	2,0	2,4	1,9
Quindío	1,6	1,6	1,6	2,1	1,9	2,1	2,4	1,9
Tolima	1,9	1,9	2,1	2,2	2,5	2,5	2,8	2,2
Huila	1,8	2,0	2,2	2,4	2,4	2,6	3,0	2,3
Caquetá	1,9	2,1	2,2	2,2	2,6	2,9	3,1	2,3
Valle	1,9	1,8	1,8	2,1	2,2	2,4	2,5	2,1
Cauca	1,9	2,1	2,2	2,5	2,4	3,0	2,9	2,3
Nariño	1,7	1,8	2,0	2,1	2,2	2,4	2,4	2,0
Chocó	2,0	2,2	2,3	2,7	2,5	2,9	3,0	2,4
Arauca	1,9	1,9	2,0	2,3	2,4	2,5	2,8	2,2
Casanare	1,9	1,9	2,0	2,0	2,6	2,3	3,1	2,1
Guainía	2,0	2,0	1,9	2,2	2,5	2,6	2,5	2,2
Vichada	2,0	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	2,7	2,3
Amazonas	1,9	2,1	2,0	2,2	2,5	2,5	3,1	2,2
Putumayo	1,9	1,9	1,9	2,1	2,2	2,5	2,4	2,1
Guaviare	1,9	1,9	1,9	2,1	2,4	2,4	3,2	2,2
Vaupés	2,2	2,4	2,2	2,6	2,8	2,9	3,1	2,5
Total	1,9	2,0	2,0	2,2	2,4	2,5	2,7	2,2

Fuente: ENDS - 2005

Los resultados para el total de mujeres en edad reproductiva muestran que el número promedio ideal es 2,2 hijos. Si se analizan los resultados por grupos de edad, es posible notar que entre más jóvenes son las mujeres su preferencia por el número de hijos es menor. Lo mismo ocurre para las mujeres que viven en las zonas urbanas, las cuales tienen preferencia por un número menor de hijos si se compara con las mujeres que viven en las zonas rurales.

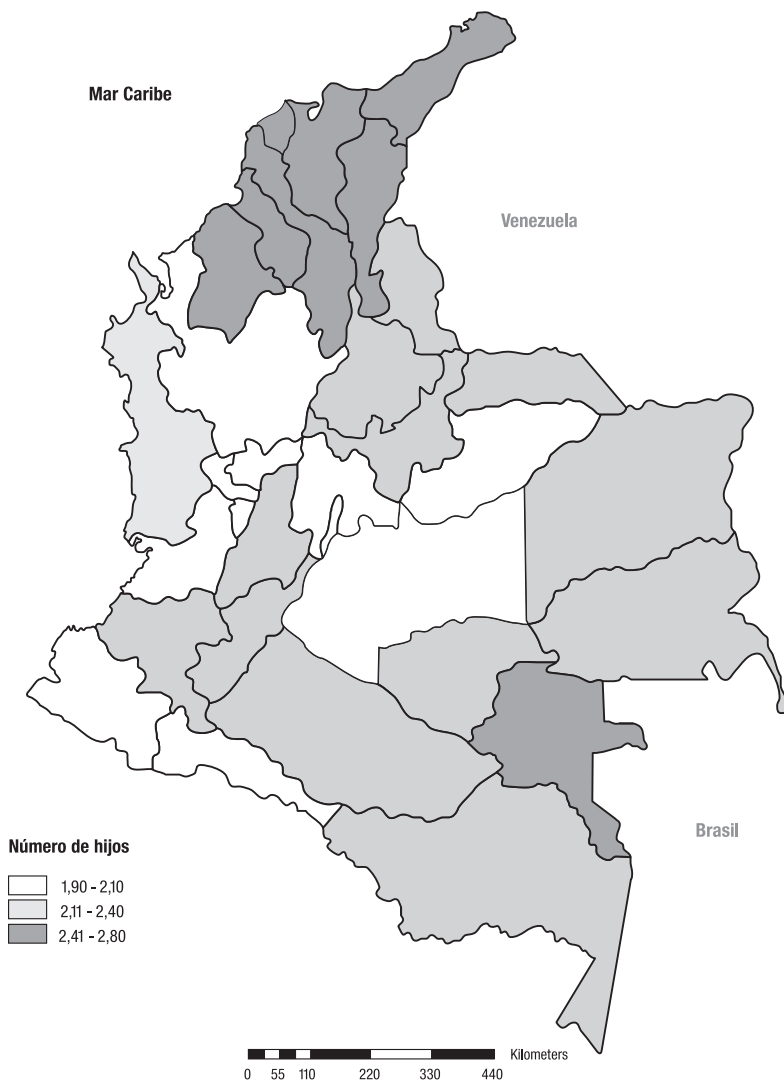
En el caso de los resultados departamentales las implicaciones son reiterativas en mostrar que son Chocó, los Nuevos Departamentos y los departamentos de la Costa Caribe los que más influyen en las altas tasas de natalidad (Mapa 4). Por ejemplo, mientras que en La Guajira y en Magdalena el promedio de las mujeres en edad fértil indican que el número óptimo de hijos es 2,8 y 2,7, respectivamente, en Caldas, Risaralda o Quindío es de 1,9 hijos.

La principal conclusión de los resultados de esta sección es que los grupos de mayor vulnerabilidad han mostrado una gran persistencia a lo largo del tiempo, tal como se comprueba comparando los anteriores resultados con los encontrados por Flórez (1994). En su documento la autora encontró que las regiones Noroccidental, Nororiental, y el Tolima Grande mostraron las más altas tasas de fecundidad²⁰.

Dentro de las múltiples razones por las cuales los departamentos de la periferia del país presentan los más altos niveles de fecundidad, es claro que los altos niveles de pobreza reflejados en los altos niveles de necesidades básicas y bajos niveles de calidad de vida son los más evidentes. Sin embargo, estudios recientes han mostrado, a través del análisis de factores contextuales, la importancia de características tales como el menor estatus de la mujer, el menor rol de los niños orientado a la asistencia escolar, los altos niveles de mortalidad infantil, el menor acceso a los servicios de planificación familiar y los bajos niveles de urbanización, Flórez [2004; 2005].

²⁰ La autora menciona también que estos resultados están acordes con características particulares encontradas en dichas regiones, tales como: se presenta una baja proporción de solteras y una baja edad a la primera unión; prevalece la unión concensual; muestran una baja utilización de métodos de planificación familiar; una mayor necesidad insatisfecha por servicio de planificación familiar, y finalmente, es evidente que muestran una preferencia por un mayor número de hijos con respecto al resto de regiones del país.

Mapa 4. Número promedio ideal de hijos para todas las mujeres en edad fértil (Departamentos, 2005)



Fuente: Cálculos del autor con base en la información de la ENDS

III. Implicaciones del tamaño de los hogares en la participación laboral de los padres

El tema de la relación entre el tamaño del hogar y la oferta laboral ha sido objeto de un amplio número de estudios. La importancia fundamental radica en que el aumento del número de hijos en el hogar demanda un mayor número de recursos por parte de los padres. Por ejemplo, los padres deben dedicar un mayor monto de recursos económicos para la alimentación, la salud, la educación, la recreación y el vestuario de los hijos.

Adicionalmente, el tiempo de dedicación por parte del padre, de la madre o de ambos, debe ser mayor. En muchos casos la decisión de aumentar el tamaño de la familia lleva a que alguno de los padres deje de formar parte del mercado laboral. Al respecto Angrist y Evans (1996) afirman que existe una clara correlación negativa entre el tamaño del hogar y la oferta laboral, sobre todo de la madre.

Esta sección tiene como objetivo establecer la relación existente entre el tamaño de la familia y la oferta laboral en Colombia. Se quiere mostrar que reducciones en el tamaño de la familia contribuirán a que los padres puedan tener una mayor posibilidad de participar en el mercado de trabajo, lo que implica mayores recursos disponibles y un mejoramiento en la situación socio-económica de los hogares.

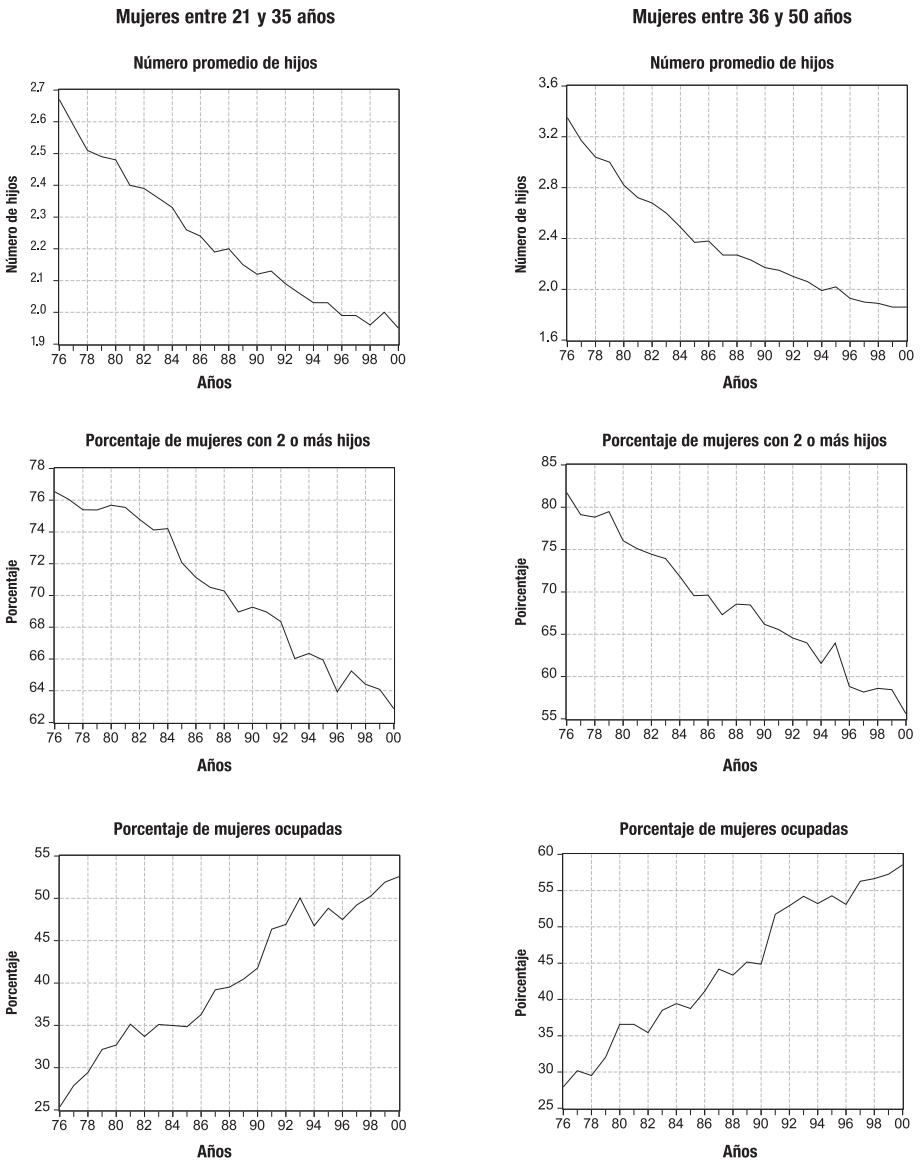
Para tal fin se sigue de cerca el trabajo de Angrist y Evans (1996) quienes, a través de un modelo de fecundidad y oferta laboral, determinan el efecto que sobre la oferta laboral tiene el hecho de tener un hijo adicional.

El Gráfico 7 muestra dos tipos de variables construidas a partir de la información en la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) para el período 1976-2000²¹. Las dos primeras son variables de fecundidad: el número promedio de hijos y el porcentaje de mujeres con dos o más hijos. La tercera variable, el porcentaje de mujeres ocupadas, representa una primera aproximación a la oferta laboral de las mujeres.

Los gráficos dejan ver un claro patrón de cambio en cada una de las variables, tanto para las mujeres en el rango de edad de 21 a 35 años como para las de 36 a 50 años. En el caso del número promedio de hijos se puede notar una clara reducción entre 1976 y el 2000, al pasar de 2.7 hijos a 1.9 para las mujeres entre 21 y 35 años, y de 3.3 a 1.8 para las mujeres de 36 a 50 años.

²¹ La razón que llevó a la utilización de la información de la ENH es que ésta contiene una más detallada información laboral de los padres tales como el ingreso laboral, el ingreso familiar y las horas trabajadas por cada uno de los padres, variables fundamentales en el ejercicio que se quiere desarrollar.

Gráfico 7. Estadísticas descriptivas de fecundidad y oferta laboral
(Colombia, 1976 - 2000)



Fuente: Cálculo del autor con base en la ENH del DANE

Por otro lado, se observa que el porcentaje de mujeres con dos o más hijos se ha reducido en forma importante. Mientras que en 1976 el 76,5% de las mujeres entre los 21 y 35 años tenían dos o más hijos, en el 2000 este porcentaje se redujo al 62,8%. Por otro lado, para las mujeres entre 36 y 50 años de edad, la reducción fue mucho mayor, pues el porcentaje de mujeres con dos o más hijos pasó de 81,7% a 55,6% en el mismo período de tiempo.

La tercera variable del Gráfico 7 muestra el porcentaje de mujeres ocupadas para cada uno de los rangos de edad que se están considerando. Contrario a las variables anteriores, esta última presenta una clara tendencia positiva en el tiempo. La participación laboral de las mujeres ha aumentado de modo que se duplicó en los 25 años considerados. En el caso de las mujeres entre 21 y 35 años, el porcentaje de mujeres ocupadas pasó de 25,3% a 52,5%, mientras que para las mujeres entre 36 y 50 años el aumento fue del 27,9% al 58,4%.

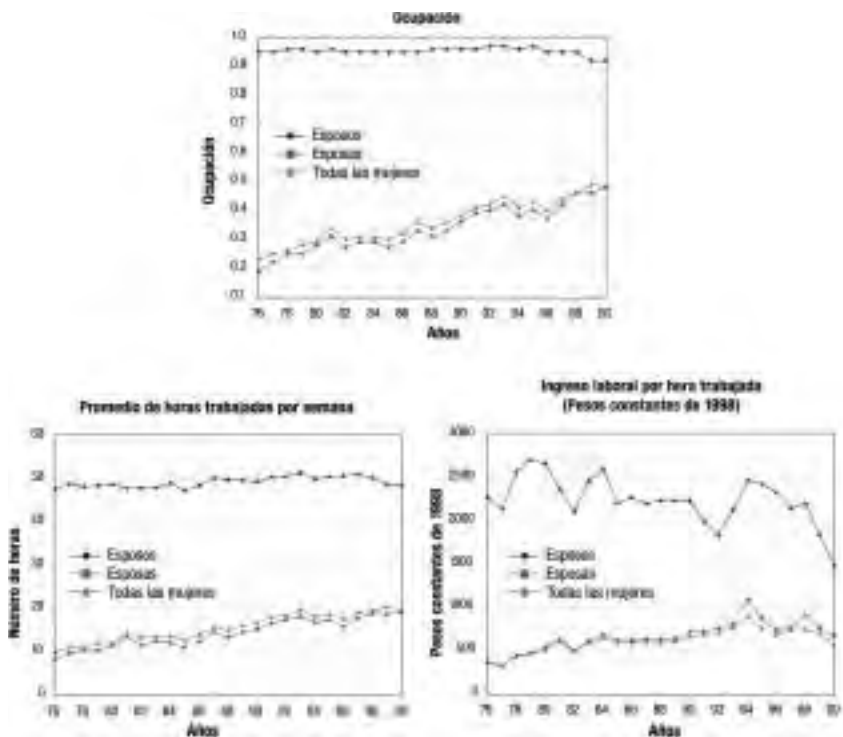
Estos resultados permiten observar una cercana relación negativa entre el número de hijos y el porcentaje de mujeres ocupadas. También parece existir el mismo tipo de relación entre el porcentaje de mujeres con dos o más hijos y la variable de participación laboral femenina. Hay una alta correlación entre las variables. La correlación entre el porcentaje de mujeres ocupadas de 21 a 35 años y el número promedio de hijos es de -0,96. Igual correlación se encontró entre el porcentaje de mujeres ocupadas y el número promedio de hijos. En el caso de las mujeres entre 36 y 50 años la correlación del porcentaje de mujeres ocupadas es de -0,97 con las otras dos variables.

Este primer análisis descriptivo muestra un primer indicio que relaciona la fecundidad y la participación laboral de las mujeres. De modo que si esta relación existe y es inversa, implicaría que ante una decisión por parte de las mujeres de tener un menor número de hijos se les posibilitaría más para entrar al mercado de trabajo²².

Hasta el momento sólo se ha considerado la posible relación entre la fecundidad y la participación laboral de la mujer. A continuación se tienen en

²² Si bien dentro de las preferencias de las familias por tener hijos adicionales influyen un amplio número de variables, en la literatura se menciona una específica para las familias con más de dos hijos: el género. De modo que es más probable que padres cuyos dos primeros hijos resultaron del mismo sexo, tengan una mayor preferencia por tener un tercer hijo que aquellos padres cuyos dos primeros hijos fueron de sexo diferente. Al hacer el cálculo para Colombia, el porcentaje de familias con uno o más hijos que decidieron tener un segundo hijo fue del 64%. Por otro lado, en el caso de las familias con dos o más hijos existe una diferencia clara de preferencias según el género de los dos primeros hijos. Por ejemplo, la proporción de familias, cuyos dos primeros hijos son de género diferente, dispuestas a tener un tercer hijo es menor (35%) que para aquellas familias con sus dos primeros hijos del mismo género (38%). Es decir, que la probabilidad de tener un tercer hijo está ligeramente influida por el género de los dos primeros hijos.

Gráfico 8. Estadísticas descriptivas Mujeres casadas entre 21 y 35 años con dos o más hijos (Colombia, 1976 – 2000)



Fuente: Cálculo del autor con base en la ENH del DANE

cuenta un grupo de variables para todas las mujeres entre 21 y 35 años con 2 o más hijos, para aquellas que están casadas y para los esposos de estas últimas. La razón es que es posible obtener información adicional del padre, lo cual permitirá establecer si existe algún efecto significativo en la participación laboral de éste frente a cambios en el tamaño del hogar.

El Gráfico 8 presenta una comparación entre la oferta laboral del hombre y la mujer y su evolución en el tiempo. Lo que se puede observar con claridad es el aumento en la participación de la mujer en el mercado de trabajo. No sólo un mayor número de mujeres se ha ocupado sino que lo han hecho por un número creciente de horas a la semana. El número de horas trabajadas a la semana se duplicó en el caso de las mujeres al pasar, en promedio, de 10 a 20 horas entre 1976 y el 2000.

Si bien el promedio del total de las mujeres trabaja un mayor número de horas con respecto a las casadas, ambos grupos parecen presentar una tendencia común en el largo plazo. Un comportamiento similar ocurre con el ingreso laboral por hora, aunque en este caso el ingreso de las mujeres casadas parece ser levemente superior con respecto al total de mujeres.

El siguiente paso consiste en mostrar formalmente el efecto del número de hijos sobre la participación laboral de los padres. Un primer inconveniente que se debe superar es la posible endogeneidad entre la oferta laboral y el número de hijos, es decir, que ambas se determinan en forma simultánea. Tal como lo mencionan Angrist y Evans (1996), mientras que en algunos modelos económicos se quiere explicar el número de horas trabajadas, o cualquier otra variable de oferta laboral, a través del número de hijos, los demógrafos económicos están más interesados en explicar los niveles de fecundidad a través de las variables del impacto del ingreso laboral.

Debido a que ignorar este inconveniente puede llevar a sesgos en los parámetros que miden la relación entre las variables, es indispensable utilizar una forma alternativa. La mejor forma de hacerlo es a través de la utilización de lo que se conocen como variables instrumentales. Estas variables tienen como función capturar el efecto de la variable original sobre la variable dependiente del modelo.

Como variables de oferta laboral se utilizaron varias alternativas: *la ocupación* (variable *dummy* que toma el valor de 1 si la persona estaba ocupada y 0 si no lo estaba), *el número de horas trabajadas a la semana*, *el ingreso laboral* (en logaritmos y a precios constantes de 1998) y *el ingreso familiar* (en logaritmos y a precios constantes de 1998). El hecho de tener varias alternativas de la variable permite determinar qué tan robustos son los resultados obtenidos.

Por otro lado, la variable de *fecundidad* utilizada es una variable *dummy* que toma el valor de 1 si la mujer tuvo dos o más hijos y 0 en caso contrario. Sin embargo, con el fin de prevenir sesgos por simultaneidad, se tuvieron en cuenta varios instrumentos alternativos: *mismo género* (variable *dummy* que toma valor de 1 si los dos primeros hijos tienen el mismo género y 0 en caso contrario), *dos hijos* (variable *dummy* con valor de 1 si los dos primeros hijos fueron hombres y 0 en caso contrario), *dos hijas* (variable *dummy* con valor de 1 si los dos primeros hijos fueron mujeres y 0 en caso contrario) e *hijo primero* (variable *dummy* con valor de 1 si el primer hijo fue un hombre y 0 en caso contrario)²³.

²³ Recordemos que las estimaciones finales tuvieron en cuenta al grupo de mujeres con al menos dos hijos cuyo hijo mayor es menor de 18 años. En este sentido las variables candidatas a instrumentos cumplen con las características correspondientes para solucionar el problema de endogeneidad.

Cuadro 14. Modelos de oferta laboral Estimadores del instrumento para la variable Más de dos hijos (Mujeres entre 21 y 35 años con dos o más hijos)

Variable dependiente	1976			1980			1990			2000		
	Todas las mujeres	Mujeres Casadas	Esposos	Todas las mujeres	Mujeres casadas	Esposos	Todas las mujeres	Mujeres casadas	Esposos	Todas las mujeres	Mujeres casadas	Esposos
Ocupados	-0,371 (0,011)	-0,041 (0,013)	-0,010 (0,028)	-0,235 (0,006)	-0,112 (0,007)	-0,010 (0,028)	-0,305 (0,006)	-0,068 (0,007)	-0,060 (0,003)	-0,569 (0,006)	-0,561 (0,008)	-0,171 (0,005)
Horas trabajadas			-15,18 (2,430)	-9,59 (0,510)	-15,78 (0,677)		-17,60 (0,512)	-10,64 (0,674)	-8,41 (0,316)	-26,54 (0,422)	-21,88 (0,528)	-8,01 (0,390)
Ln(Ingreso laboral)	-0,320 (0,066)	-0,733 (0,152)				-0,314 (0,029)						
Ln(Ingreso familiar)	-0,780 (0,024)	-0,662 (0,029)		-0,319 (0,015)	-0,339 (0,018)		-0,029 (0,009)					

Nota: Las estimaciones se realizaron por medio del método de estimación mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS). Desviación estándar en paréntesis.

La variable instrumental utilizada es *hijo primero*, además de otras variables exógenas como la edad de la persona al momento de tener el primer hijo y si el primer hijo fue hombre.

Fuente: Cálculos del autor con base en las ENH de los años correspondientes

De las cuatro variables instrumentales consideradas en este documento se utilizó la de *hijo primero*, debido a que fue con la que obtuvieron los mejores resultados. Algunas de las otras variables no resultaron significativas o el signo era el opuesto al esperado. El Cuadro 14 muestra los resultados de las estimaciones.

Los resultados de el Cuadro permiten observar, en primer lugar, la relación inversa entre la fecundidad y la oferta laboral. Para todos los años considerados las variables muestran una alta significancia y el signo esperado. Si se observan, por ejemplo, los resultados para *todas las mujeres* en el año de la encuesta más reciente (2000), la interpretación de los coeficientes muestran lo siguiente: el hecho de tener un tercer hijo en la familia reduce en 57 puntos porcentuales la probabilidad de que la mujer participe en el mercado laboral y reduce en 26 las horas trabajadas a la semana. En el caso de las mujeres casadas los resultados son similares. Tener un tercer hijo reduce en 57 puntos porcentuales la probabilidad de la participación laboral y en 21 horas el tiempo semanal dedicado al trabajo.

Para el caso de los padres, el hecho de tener un tercer hijo reduce en menor proporción la probabilidad de participar en la fuerza de trabajo y las horas

Cuadro 15. Modelos de oferta laboral Estimadores del instrumento para la variable *Más de dos hijos*

Características		Variable dependiente	
		Ocupación	Horas trabajadas
Zona de residencia	Urbana	-0,538 (0,007)	-26,780 (0,476)
	Rural	-0,386 (0,011)	4,330 (0,680)
Grupos de educación	Sin educación	1,052 (0,037)	23,017 (1,028)
	Primaria incompleta	-0,14 (0,010)	-7,899 (0,825)
	Primaria completa	-0,546 (0,010)	-12,554 (0,497)
	Secundaria incompleta	-0,360 (0,011)	-13,795 (0,556)
	Secundaria completa	-0,557 (0,014)	-47,8,88 (1,456)
	Superior	-1,108 (0,035)	-34,180 (1,249)

Nota: Los resultados corresponden al total de mujeres entre 21 y 35 años con dos o más hijos. Las estimaciones se realizaron por medio del método de estimación mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS). Desviación estándar en paréntesis.

La variable instrumental utilizada es *hijo primero*, además de otras variables exógenas como la edad de la persona al momento de la encuesta, la edad de la persona al momento de tener el primer hijo y si el primer hijo fue hombre.

Fuente: Cálculos del autor con base en las ENH de los años correspondientes

semanales de trabajo. De modo que la probabilidad de estar ocupado se reduce sólo en 17 puntos porcentuales y las horas de trabajo a la semana en 8.

Otro aspecto interesante es el de observar los efectos de las decisiones de fecundidad sobre la participación laboral de los padres de acuerdo con características como las zonas de residencia o los niveles educativos de los padres. Por ejemplo, se quiere determinar si el hecho de residir en una zona rural o urbana, o de tener distintos niveles de escolaridad, implica un efecto diferente de la fecundidad sobre la participación laboral de los padres. El Cuadro 15 presenta estos resultados para el 2000.

La primera columna muestra los coeficientes en donde se utilizó como variable dependiente la tasa de ocupación. De acuerdo con estos resultados es posible observar varias características interesantes. La primera es, corroborando los resultados de el Cuadro 14, la clara relación inversa entre la fecundidad y la participación laboral. Una segunda característica es la diferencia en las magnitudes de los coeficientes para las mujeres que viven en zonas urbanas o rurales. Las mujeres que viven en las zonas urbanas presentan una mayor probabilidad (53,8%) de abandonar el mercado laboral al tener un hijo más, que aquellas mujeres que viven en zonas rurales (38,6%). En tercer lugar, es posible notar que a medida que las mujeres tienen mayores niveles educativos se aumenta, en promedio, la probabilidad de abandono del mercado laboral por parte de las mujeres.

Los resultados de la segunda columna de el Cuadro muestran unos resultados similares, pero esta vez teniendo en cuenta el efecto de la fecundidad sobre el número de horas trabajadas a la semana. En el caso de la zona de residencia el signo del coeficiente para el área rural es diferente al esperado, sin embargo, la magnitud es significativamente inferior a la del área urbana. Para el caso de los grupos de escolaridad los resultados muestran nuevamente que un hijo adicional implica un sacrificio creciente de horas de trabajo a medida que aumenta los niveles de escolaridad de la madre.

Lo que dejan claro los resultados de los Cuadros 14 y 15 son las consecuencias directas sobre las posibilidades del padre y de la madre de estar ocupados, así como en la reducción de sus ingresos y del tiempo de trabajo una vez decidan tener un hijo. Adicionalmente, y como también mostraron los resultados de la ENDS, existe una clara diferenciación de los efectos de la fecundidad en las mujeres según su zona de residencia y sus logros educativos.

Esto tiene gran importancia a nivel de política poblacional. Si bien son las familias de las áreas rurales y las de bajos logros educativos las que presentan mayores tasas de fecundidad, se demostró que a través del aumento de los

niveles de escolaridad se aumentará también, tanto la probabilidad de salir del mercado laboral como el número de horas sacrificadas a la semana, ante la decisión de aumentar el tamaño de la familia.

Determinar las consecuencias indirectas implicaría un proceso mucho más complejo. Sin embargo, es claro que si la población crece más rápido que la producción, la calidad de vida de las personas se reduce y, por consiguiente, el número de personas en condiciones de pobreza y miseria aumenta. Por tal razón, es indispensable que se tomen medidas que permitan reducir las actuales tasas de natalidad en Colombia. La siguiente sección presenta algunas propuestas que pueden contribuir en el logro de dicho objetivo.

IV. Recomendaciones de política

La definición de *Política poblacional* hecha por Demeny (2003) es tal vez la que mejor aproxima lo que busca un gobierno en ese sentido: "...disposiciones institucionales construidas o modificadas deliberadamente y/o programas específicos a través de los cuales los gobiernos influyen, directa o indirectamente, cambios demográficos". Es importante tener en cuenta que este concepto no excluye de ningún modo las acciones realizadas por instituciones privadas, pues los gobiernos pueden, a través de ellas, encaminar acciones para cumplir el objetivo propuesto²⁴.

Colombia presenta las características poblacionales típicas de todo país en desarrollo. Los niveles de fecundidad están cayendo y la pirámide indica un envejecimiento de la población. Esto muestra que si bien el desarrollo económico *per se* llevaría a que en algún momento se lograran reducciones importantes en los niveles de fecundidad, el gobierno central y los gobiernos locales pueden contribuir en el proceso, especialmente en lo que tiene que ver con el embarazo adolescente.

²⁴ Para Colombia el Ministerio de la Protección Social publicó en 2003 el documento *Política nacional de salud sexual y reproductiva*, que debía desarrollarse entre 2002 y 2006. El documento enmarca en forma detallada las acciones que deberían llevarse a cabo con el fin de lograr avances en la salud sexual y reproductiva. Adicionalmente, muestra un conocimiento y preocupación sobre políticas anteriores focalizadas a la población general, las cuales no respondían adecuadamente a uno de los principales grupos de riesgo como son los jóvenes. Sin embargo, por abarcar muchos otros temas, el planteamiento no logra ser una propuesta contundente para el objetivo de reducir las altas tasas de fecundidad en el país, a través de la concepción de un conjunto de políticas regionales. Del documento se destaca la estrategia de financiación a través de la cual podrían ponerse en marcha los programas de reducción de las tasas de fecundidad y del crecimiento de la población.

Vale la pena resaltar que no puede existir una receta única que deba seguir un grupo de países y que sea efectiva en la reducción de los niveles de fecundidad en todos ellos. Cada país, por muy similar que sea a otros, requiere medidas particulares propias o adaptadas a sus características socio-económicas y culturales. Lo que sí se puede hacer es aprender y evolucionar con estas experiencias con el fin de lograr el resultado más eficiente.

Una característica fundamental de Colombia, y que en muchos análisis se ha ignorado, ya sea por descuido o por desinterés, es su dimensión regional. Para entender la economía colombiana hay que entenderla a través de sus regiones, las de la periferia y las del centro del país. Estas últimas tienen los mejores indicadores sociales y grandes fortalezas económicas, mientras que los departamentos de la periferia se caracterizan por tener los peores indicadores. De este modo, cualquier acción que se lleve a cabo debe encaminarse, desde su diseño, a través de una estructura regional.

Lo primero que se debe tener en cuenta es que el aumento del tamaño de la familia es el resultado de una decisión de los padres, en donde deberían estar implícitos los costos y beneficios de un hijo adicional²⁵. De modo que el proceso debe comenzar desde la familia misma y que vaya creciendo a través de los demás entes de la sociedad.

Como se pudo observar a través de este documento, existen importantes incentivos por parte de las autoridades para tratar de reducir los actuales niveles de fecundidad, en especial en los departamentos de la periferia del país en donde se presentan los mayores índices de fecundidad. El estudio más reciente para Colombia es el de Miller (2005), en el cual se realizó un análisis sobre los efectos de la planificación familiar sobre la fecundidad. Los resultados demostraron, en primer lugar, que a partir de la creación de Profamilia el país ha reducido en forma importante los niveles de fecundidad, y que lo ha hecho más rápidamente que la mayoría de países latinoamericanos. En segundo lugar, el estudio muestra cómo los programas de planificación familiar contribuyeron a que las mujeres retardaran el primer nacimiento.

Esto último contribuyó, adicionalmente, al mejoramiento en las condiciones socio-económicas de las mujeres, permitiéndoles alcanzar un mayor nivel educativo y mayores posibilidades laborales. El estudio encuentra que los controles sobre la natalidad pueden resultar muy costosos si los individuos no tienen acceso a los métodos modernos de planificación familiar. **De aquí se deriva la primera**

²⁵ Demeny (2003).

recomendación para la reducción de la tasa de fecundidad en Colombia: ampliar la oferta de métodos de planificación familiar modernos, de modo que puedan ser accesibles al mayor número de individuos.

Esta recomendación parecería muy vaga si no se propone una focalización de recursos adecuada que enfrente el problema en los grupos de personas más vulnerables. Los resultados de este documento mostraron que estos grupos los componen las mujeres que cumplen una o más de las siguientes características: que estén en edad adolescente, que residan en la zona rural, que residan en alguno de los departamentos de la periferia del país (Nuevos Departamentos, en la Costa Caribe o en Chocó), o que tengan bajos niveles educativos. Por supuesto, el grupo de mayor vulnerabilidad lo componen las mujeres que cumplen con todas estas características²⁶.

De esta forma, es viable la adopción de medidas por parte de las autoridades municipales y departamentales tendientes a reducir los niveles de fecundidad en el país. Es importante mencionar que estos programas deben ser incentivados y orientados por cada una de las autoridades locales en los municipios y departamentos, con el apoyo y acompañamiento del Estado y de instituciones privadas²⁷.

La segunda recomendación que se propone es el reconocimiento, por parte del gobierno central y los gobiernos locales, a través de los planes de desarrollo, de la necesidad de establecer una política poblacional como una de las políticas de desarrollo²⁸. Sólo hasta que la reducción en las tasas de fecundidad sea reconocida como una necesidad guiada hacia el desarrollo será posible que las medidas adoptadas puedan cumplir con el objetivo propuesto.

²⁶ En Colombia, uno de los trabajos sobre la detección y análisis de los grupos de mayor vulnerabilidad de aumento de la tasa de fecundidad, es el de Flórez (1994). En el documento la autora analiza la información por zonas de residencia, nivel educativo de la mujer, actividad económica, tipo de unión y métodos de planificación familiar.

²⁷ Sobre este particular se destaca el caso de Bangladesh, en donde gran parte del éxito de las reducciones en los niveles de fecundidad se debió a la puesta en marcha de brigadas de campo con expertos en servicios de salud, planificación familiar y crédito rural, Amin y Lloyd (1998).

²⁸ Muchos expertos en el tema demográfico han coincidido en que las razones del éxito o fracaso de las reducciones en las tasas de fecundidad son de tipo político. Al respecto Ojeda (2005) menciona: “Tras varias tentativas que fracasaron por razones de tipo político y por circunstancias generales adversas, solamente hasta 1970 el gobierno nacional produjo un documento que, por su contenido, características y origen, ha sido tomado como el manifiesto de una política de población. Desafortunadamente esta política nunca se llegó a oficializar y, como es lógico, ha perdido vigencia con el tiempo”.

Recordemos que la intervención estatal está justificada en donde, en ausencia de un mercado, el gobierno actúa como proveedor de los bienes y servicios demandados por la comunidad. En Colombia, los resultados de la ENDS mostraron que en el país existe aún una proporción no despreciable de la población que manifiesta insatisfecha su demanda por un menor número de hijos (a través de los programas de planificación familiar). Si bien para el total del país, el 6% de las mujeres en edad reproductiva manifestaron como insatisfecha su demanda, si se analiza por grupos de riesgo los resultados son más preocupantes. Por ejemplo, en este grupo se encuentran las mujeres que residen en las zonas rurales, en los departamentos de la periferia del país, las mujeres con bajos niveles de educación y las adolescentes.

Una recomendación adicional, pero complementaria de la adopción de una política poblacional en Colombia es la hecha por Flórez (2004). En su documento la autora destaca la importancia de los medios de comunicación y les hace un llamado para que contribuyan con un importante fin social, como es el de reducir el problema actual de embarazos adolescentes. Fundamentalmente, los medios de comunicación podrían aportar a través de la difusión de mensajes que "...modifiquen la norma social percibida por los adolescentes, según la cual, lo natural y esperado es que en este período de la vida se tengan relaciones sexuales", Flórez (2004). Adicionalmente la autora recomienda la difusión, a través de estos medios, de los resultados de los estudios que muestren la gran problemática de los embarazos adolescentes, con el fin de concienciar a los jóvenes sobre las implicaciones y responsabilidades a las que se enfrentan con la toma de decisiones sobre su vida sexual.

Una tercera recomendación, basada no sólo en los resultados para Colombia sino en estudios similares para otros países en desarrollo, es el aumento, desde los municipios, del fomento, la organización y la puesta en marcha de programas masivos de información que tengan como objetivo incentivar la reducción del tamaño de las familias. Una adecuada orientación desde el punto de vista socio-económico de costo-beneficio sería útil para el cumplimiento de este objetivo²⁹. Recordemos la importancia de focalizar recursos y esfuerzos en donde las tasas de fecundidad son más altas: departamentos de la periferia. Por supuesto, este tipo de programas debe estar enmarcado dentro de las políticas regionales.

²⁹ Para un desarrollo más amplio de este análisis ver Demeney (2003).

Experiencias a nivel internacional demuestran que una vez las familias tienen claros los costos y beneficios de tener hijos adicionales los niveles de fecundidad empiezan a caer. Por ejemplo, las familias deberían poder prever los costos, los costos directos y los costos de oportunidad, y dentro de los beneficios los aportes de ese nuevo hijo al ingreso futuro de familia, así como los beneficios asociados a la seguridad económica de los padres durante la tercera edad. Estos son aspectos que no todos los padres tienen en cuenta a la hora de decidir aumentar el tamaño de la familia.

Estos programas deberían ser coordinados por los propios gobiernos locales, a través de las secretarías de salud de los municipios y con el acompañamiento del gobierno central a través del Ministerio de la Protección Social y las organizaciones privadas. Si bien estos programas deberían crearse como obligatorios, un incentivo para los gobiernos locales podría ser la canalización de recursos con base en los resultados obtenidos.

Como lo menciona Flórez (2005) en el caso de la difusión sobre la concienciación y el uso adecuado de los métodos de planificación familiar, los medios de comunicación masivos como la radio y la televisión son instrumentos fundamentales³⁰. Un medio de comunicación tan importante como la televisión, local y nacional, podría contribuir en forma importante en llamar la atención, no sólo sobre temas importantes como la salud sexual y reproductiva, sino también en el caso del balance costo beneficio que implica un mayor número de hijos³¹.

Un aspecto que debe ser considerado para la implementación y puesta en marcha de esta política de concienciación sobre el balance costo-beneficio de un hijo adicional, es lo que tiene que ver no sólo con las características socio-económicas, sino las culturales que se muestran, en especial en los departamentos de la Costa Caribe. En estos departamentos las familias tienen preferencia por un mayor número de hijos con respecto al resto de departamentos del país. Al respecto Flórez [2004, 2005] menciona que es precisamente en las regiones Nororiental y Noroccidental en donde es

³⁰ Una recomendación adicional de la autora se refiere al mejoramiento de los actuales programas sobre los métodos de planificación familiar.

³¹ Como resultado de su estudio Flórez (2005) menciona: "... los proyectos pedagógicos de educación sexual que hoy se imparten en los centros educativos del sector público y privado del país parecen no estar cumpliendo su función informativa, ya sea por insuficiencia o por defectos de enfoque". A partir de lo que propone un mejoramiento tanto en los servicios como en el acceso a los métodos de planificación familiar.

evidente el efecto cultural que hace que las familias tengan una preferencia por mayores niveles de fecundidad³².

Es por esta razón, que cualquier programa de difusión y concienciación guiado a reducir el tamaño de la familia y, por ende, los niveles de fecundidad, en los departamentos del país deben tener en cuenta una serie de medidas diferenciales acordes con las realidades socio-culturales de cada población.

Otra variable clave en la reducción de los niveles de fecundidad es la que tiene que ver con el mejoramiento de los niveles de educación. Aunque esta cuarta recomendación es bastante amplia, hay que tener en cuenta que ya se identificaron algunas características particulares de la población en Colombia que permite hacer posible la identificación de los grupos de mayor riesgo.

Si bien la mayor preocupación debe ser de las autoridades locales, el mayor acompañamiento en este proceso por parte del gobierno central debe ser prioritario para las mujeres que residan en los departamentos de la periferia, especialmente aquellas mujeres jóvenes que residan en las zonas rurales³³.

Cuando se habla del mejoramiento de la educación, en el caso de las mujeres, no sólo se hace referencia a la educación básica, primaria o secundaria, sino también a la capacitación técnica o tecnológica en actividades productivas. Este tipo de capacitación les permitirá a estas mujeres ser mucho más competitivas, lo cual les demandará un mayor esfuerzo y dedicación a sus actividades productivas, que se reflejará en el aumento del costo de oportunidad de tener un hijo adicional.

Si bien en la actualidad existen algunos programas de capacitación a las mujeres, éstos deben estar orientados a los grupos de mujeres de mayor riesgo, lo que incluye a las mujeres en edad adolescente, con el fin de que perciban que al aprender una nueva actividad productiva, el costo de oportunidad de un hijo adicional aumenta, y reduce la demanda por más hijos.

La quinta propuesta tiene que ver con la reducción de casos de mortalidad infantil. El fortalecimiento de los actuales programas de salud

³² Específicamente en Flórez (2005) se menciona que: "... tienen valores culturales y estructuras familiares diferentes al resto del país y similares a otros países del Caribe: prevalencia de la unión libre, nupcialidad temprana y alto valor de los niños dentro del hogar".

³³ Recordemos que el gran reto por parte de las autoridades es el de romper ese círculo vicioso que existe entre el nivel educativo alcanzado y el embarazo adolescente en las mujeres. El embarazo en la adolescencia temprana implica una gran pérdida en términos de posibilidades educativas y laborales, lo que a su vez implica para esos nuevos hijos, menores posibilidades de alcanzar un logro educativo que les permita un ascenso en su nivel socio-económico con respecto a la generación anterior.

encaminados a reducir los altos índices de mortalidad infantil, se reflejaría en una preferencia de familias menos numerosas por parte de los padres.

En muchos casos, sobre todo en las zonas rurales en donde los servicios de salud son escasos o poco desarrollados, los padres tienden a tener un mayor número de hijos con el fin de enfrentar el posible riesgo de muerte temprana de alguno de ellos³⁴. Al respecto, Bongaarts (1997) menciona al menos tres obstáculos que enfrentan los países o regiones con altos niveles de mortalidad infantil: la primera es que las familias requieren de un excesivo número de nacimientos para asegurar el número deseado de hijos; la segunda que la alta mortalidad infantil desincentiva a los padres en la inversión en educación y salud en sus hijos; y el tercer obstáculo es que hace muy difícil para los padres adoptar exitosamente métodos de planificación familiar ante la incertidumbre de la posible muerte de alguno de sus hijos. Por esta razón, es que es fundamental ampliar y fortalecer los programas encaminados a la reducción de la mortalidad infantil en Colombia.

V. Conclusiones

Aunque en principio se percibe un panorama favorable en cuanto a la evolución poblacional en Colombia, pues se redujeron los niveles de fecundidad en forma importante durante las últimas décadas, los resultados en términos de las desigualdades regionales son evidentes y preocupantes. Como ya se pudo deducir, el problema demográfico se ha convertido también en un problema de desarrollo regional, pues hay enormes disparidades regionales en las tasas de fecundidad y de crecimiento de la población.

Es sorprendente observar que un país como Colombia se encuentre tan polarizado en cuanto a sus indicadores socio-demográficos, en donde son los departamentos de la periferia los que presentan los peores niveles de desarrollo, que incluyen los menores niveles de escolaridad, mayor pobreza y las mayores tasas de fecundidad de todo el país. Desde los departamentos de la Costa Caribe, pasando por los Nuevos Departamentos y siguiendo por los departamentos de la Costa Pacífica, la población no sólo presenta los peores indicadores sociales, sino que es también la que tiene una mayor vulnerabilidad.

³⁴ Luego de observar que el gran riesgo de aumento de la tasa de fecundidad en Colombia se presenta por los embarazos adolescentes, es importante mencionar que son precisamente los hijos de estas mujeres quienes tienen un mayor riesgo de morbilidad y mortalidad en los primeros años de vida (Flórez (2005)).

Las políticas demográficas guiadas a la reducción de la fecundidad deben ser analizadas a través de políticas regionales por medio de las cuales se incentive a las familias para reducir la demanda de un mayor número de hijos. Se debe tener en cuenta que a través de este tipo de políticas son las personas de las regiones periféricas las que mayores beneficios recibirían, ya que es en estas regiones en donde se localizan los grupos de mayor vulnerabilidad.

El documento muestra cómo las acciones encaminadas a reducir los niveles de fecundidad deben ser guiadas desde tres perspectivas básicas: la primera es la que tiene que ver con el mercado, en donde se adopten medidas para reducir la demanda de las familias por más hijos y, desde el lado de la oferta, aumentar tanto la información como el acceso a los métodos de planificación familiar.

El problema también debería enfrentarse desde una segunda perspectiva: la regional. Reconocer la necesidad de políticas regionales de desarrollo, encaminadas al mejoramiento del bienestar y calidad de vida de los habitantes de la periferia del país. En Colombia se observa claramente el rezago socio-económico de los departamentos de la periferia: Costa Caribe, Costa Pacífica y Nuevos Departamentos.

El tercer aspecto es el que tiene que ver con los grupos de mayor vulnerabilidad. Como se mencionó a la largo del documento, si bien la tasa de fecundidad a nivel agregado se ha reducido progresivamente durante las últimas décadas, existe un grupo de familias para las cuales la situación no es tan alentadora. Por esta razón, se deberían adoptar medidas particulares para cada uno de los grupos de mujeres de mayor vulnerabilidad. Por ejemplo, el grupo más vulnerable es aquel compuesto por mujeres que viven en las zonas rurales de alguno de los departamentos de la periferia y que tienen bajos niveles de educación.

Bibliografía

- ALÍ, MOHAMED; CLELAND, JOHN; SHAH, IQBAL. (2003). "Trends in Reproductive Behavior among Young Single Women in Colombia and Peru: 1985-1999", *Demography*, vol. 40, núm. 4, noviembre, pp. 6659-673.
- AMIN, SAJEDA; LLOYD CYNTHIA. (1998). "Women's Lives and Rapid Fertility Decline: Some lessons from Bangladesh and Egypt", *Documentos de Trabajo*, núm. 117, Population Council.
- ANGRIST, JOSHUA; EVANS, WILLIAM. (1996). "Children and their Parent's labor Supply: Evidence from Exogenous Variation in Family Size", *Documentos de Trabajo*, núm. 5778, NBER, Cambridge, septiembre.
- BARÓN, JUAN; PÉREZ, GERSON; ROWLAND, PETER. (2004). "A Regional Economic Policy for Colombia", *Revista de Economía del Rosario*, vol. 7, núm. 2, diciembre, pp. 49-87.
- BARRO, ROBERT; BECKER, GARY. (1989). "Fertility Choice in a Model of Economic Growth", en *Econometrica*, vol. 57, núm. 2, marzo, pp. 481-501.
- BECKER, GARY; BARRO, ROBERT. (1988). "A Reformulation of the Economic Theory of Fertility", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, núm. 1, febrero, pp. 1-25.
- BONGAARTS, JOHN; GREENHALGH, SUSAN. (1985). "An Alternative to One-Child Policy in China", en *Population and Development Review*, vol. 11, núm. 4, diciembre, pp. 585-617.
- BONGAARTS, JOHN. (1999). "Future Population Growth and Policy Options", en A. Mason, T. Merri-
ck y R.P. Shaw, editors. *Population Economics, Demographic Transition and Development: Research and Policy Implications*, Washington DC. World Bank.
- BLOOM, DAVID; SACHS, JEFFREY. (1998). "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa", en *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1998, núm. 2, pp. 207-295.
- CASTERLINE, JOHN; SINDING, STEVEN. (2000). "Unmet Need for Family Planning in Developing Countries and Implications for Population Policy", en *Documentos de trabajo*, núm. 135, Population Council.
- CIMAC. (2005). "Embarazo adolescente en Colombia, problema de salud pública", información producida por CIMAC, Comunicación e Información de la Mujer disponible para periodistas y medios de comunicación impresos y electrónicos, mayo 2.
- CLIMENT, FRANCISCO; MENEU, ROBERT. (2003) "Demography and Economic Growth in Spain: A Time Series Analysis", en *Documentos de trabajo*, Social Science Research Networks, diciembre.
- DEMENEY, PAUL. (2003). "Population Policy: a Concise Summary", en *Documentos de Trabajo*, núm. 173, Population Council.
- DUREAU, FRANÇOISE; FLÓREZ, CARMEN ELISA. (1996). "Dinámicas demográficas colombianas: de lo nacional a lo local", en *Documentos CEDE*, núm. 96-01, Universidad de los Andes, febrero.
- DNP. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado comunitario*, DNP, Bogotá.
- FERNÁNDEZ, ANA. (2002). "Distribución, crecimiento y desarrollo: principales aportes teóricos que explican su interrelación", documento presentado en la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), núm. 1693.
- FLÓREZ, CARMEN ELISA. (1994). "Los grupos de alta fecundidad en Colombia 1990", en *Desarrollo y Sociedad*, núm. 34, septiembre, pp. 9-52.
- FLÓREZ, CARMEN ELISA. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*, Bogotá, Banco de la República y Tercer Mundo Editores.
- FLÓREZ, CARMEN ELISA; VARGAS, ELVIA; HENAO, JUANITA; GONZÁLEZ, CONSTANZA; SOTO, VICTORIA; KASSEM, DIANA. (2004). "Fecundidad adolescente en Colombia: Incidencia, tendencias y determinantes. Un enfoque de historia de vida", en *Documentos CEDE*, núm. 2004-31, Universidad de los Andes, agosto.

- FLÓREZ, CARMEN ELISA. (2005). “Factores socioeconómicos y contextuales que determinan la actividad reproductiva de las adolescentes en Colombia”, en *Revista Panam de Salud Pública*, vol. 18, núm. 6, pp. 388-402.
- FREEDMAN, RONALD. (1986). “Policy Options after the Demographic Transition: The case of Taiwan”, en *Population and Development Review*, vol. 12, núm. 1, marzo, pp. 77-100.
- GRONAU, REUBEN. (1973). “The effect of Children on the Houswife’s Value of Time”, en *The Journal of Political Economy*, vol. 81, núm. 2, marzo-abril.
- HEMMI, NORIYOSHI. (2003). “The poverty trap with high fertility rates”, en *Economics Bulletin*, vol. 9, núm. 6, pp. 1-4.
- KREMER, MICHAEL; CHEN, DANIEL. (2002). “Income Distribution Dynamics with Endogenous Fertility”, en *Journal of Economic Growth*, vol. 7, pp. 227-258.
- LUNDBERG, SHELLY. (2005). “Sons, Daughters, and Parental Behaviour”, en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 21, núm. 3, pp. 340-356.
- MARTÍNEZ, CIRO. (2005). “La ponderación de la población en las políticas de reducción de la pobreza”, en *Debates de Coyuntura Social*, núm. 18, Fedesarrollo, agosto, pp. 15-23.
- McNICOLL, GEOFFREY. (2003). “Population and Development: An Introductory View”, en *Documentos de Trabajo*, núm. 174, Population Council.
- McNICOLL, GEOFFREY. (2006). “Policy Lessons of the East Asian Demographic transition”, en *Documentos de Trabajo*, núm. 210, Population Council.
- MEDINA, M.; FONSECA, M. (2005). “Trayectoria de paradigmas que explican la fecundidad”, en *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 55, marzo, pp. 57-100.
- MILLER, GRANT. (2005). “Contraception as Development? New Evidence from Family Planning in Colombia”, en *Documentos de Trabajo*, núm. 11704, NBER, Cambridge, octubre.
- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. (2003). *Política nacional de salud sexual y reproductiva*, Bogotá, Ministerio de la Protección Social, febrero.
- MONTENEGRO, S.; RIVAS, R. (2005). *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, Bogotá, abril.
- MONTENEGRO, SANTIAGO. (2006). *Sociedad abierta, geografía y desarrollo*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, abril.
- OJEDA, GABRIEL. (2005). “Demografía y pobreza”, en *Debates de Coyuntura Social*, núm. 18, Fedesarrollo, agosto, pp. 7-14.
- PAGAGNI, ERASMO. (2006). “Household Borrowing Constraints, Fertility Dynamics, and Economic Growth”, en *Journal of Economic Dynamics and Control*, núm. 30, pp. 27-54.
- PROFAMILIA. (2005). *Encuesta nacional de demografía y salud*, Bogotá, Profamilia.
- PROFAMILIA. (2000). *Encuesta nacional de demografía y salud*, Bogotá, Profamilia.
- PROFAMILIA. (1995). *Encuesta nacional de demografía y salud*, Bogotá, Profamilia.
- PROFAMILIA. (1990). *Encuesta nacional de demografía y salud*, Bogotá, Profamilia.
- SARMIENTO, ALFREDO. (2005). “Población y pobreza”, en *Debates de Coyuntura Social*, núm. 18, Fedesarrollo, agosto, pp. 24-29.
- SOARES, RODRIGO. (2005). “Mortality Reductions, Educational Attainment, and Fertility Choice”, en *American Economic Review*, vol. 95, núm. 3, enero, pp. 580-601.
- UNITED NATIONS. (2003). *Fertility, Contraception, and Population Policies*, New York, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, abril.
- URDINOLA, PIEDAD. (2005). “Dinámicas de población en los últimos 35 años: el tesoro escondido de Colombia”, en *Coyuntura Económica*, vol. XXXIV, núm. 1, segundo semestre, pp. 323-326.

Agenda anticorrupción en Colombia reformas, logros y recomendaciones

JOSE R. GAMARRA VERGARA¹

I. Introducción

Colombia es uno de los países de la región con el más alto consenso acerca de la gravedad y efectos nocivos de la corrupción. Éste ha sido un problema persistente y continuo a lo largo de su historia. No obstante, los esfuerzos de los últimos gobiernos para reducir el problema, y la adopción de muchas de las recomendaciones de los organismos internacionales, no se han logrado los avances esperados.² Solo hasta el 2004 se logró romper la tendencia negativa de los indicadores de gobernabilidad y transparencia que venía desde 1996. La preocupación por reducir los niveles de corrupción surge no sólo por su alto grado de persistencia, sino por sus efectos negativos sobre el crecimiento económico y porque disminuye la capacidad de los gobiernos para dar respuestas oportunas a las demandas de sus ciudadanos.

Según Tanzi (1998) la corrupción es una limitante de la función pública, la cual impide una respuesta efectiva del Estado a las necesidades de la sociedad. Así las cosas, la corrupción es el reflejo de un sector público disfuncional incapaz de dar soluciones a las demandas que se le presentan, y que además frena el desarrollo económico por los efectos que tiene sobre la inversión y la asignación eficiente de recursos. La persistencia del problema no sólo significa mayores costos, si no que igualmente su solución se hará más difícil en cuanto más se pospongan.

¹ El autor agradece los valiosos comentarios de Adolfo Meisel, Jaime Bonet, Javier Pérez, Joaquín Viloría, María Aguilera, Julio Romero, Margarita Vega, y en especial los de Antanas Mockus para la elaboración del presente documento. También agradece la colaboración de la Contraloría General de República y la Procuraduría General de la Nación para la obtención de los datos.

² Sobre los esfuerzos de los últimos gobiernos se puede mencionar, por ejemplo, que en Colombia han nacido estrategias anticorrupción nuevas y creativas presentadas por Transparencia Internacional como ejemplo para otros países con problemas similares.

De manera general, la corrupción se puede clasificar según sus dimensiones: de alto nivel y de bajo nivel. La primera se recrea en escenarios donde se llevan a cabo las grandes contrataciones y compras del Estado. La segunda, se desarrolla en las actividades rutinarias de la función pública y con transacciones de menor tamaño. Es claro que la primera clasificación implica unos costos económicos más significativos y efectos directos sobre el crecimiento por sus consecuencias sobre la inversión. Por su lado, la pequeña corrupción significa mayores costos en cuanto a la capacidad de respuesta estatal debido a los efectos que tiene sobre la legitimidad de las instituciones. Rose-Ackerman (1999) afirma que cualquier estrategia debe partir de dos aspectos básicos, el primero, identificar en dónde es más perjudicial, y el segundo, en qué puntos puede ser atacada con mayor eficacia. Así las cosas, para definir una estrategia eficaz anticorrupción se deben identificar los tipos de corrupción y sus respectivos costos, para poder dirigir los esfuerzos de la mejor manera posible.

Según la oficina de la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial, en Colombia el pago de sobornos a funcionarios y la captura del Estado a nivel local se anotan como los tipos de corrupción más preocupantes, es decir, la pequeña corrupción en los entes territoriales se ubica como una de las más costosas en el país, al menos según la percepción de la mayoría de sus ciudadanos.³ Por lo tanto, la búsqueda de cambios en la percepción del problema debería partir desde lo local, es decir, desde los municipios, ciudades y departamentos. Aunque hay que hacer una precisión sobre este aspecto, si bien la opinión de los ciudadanos está un tanto sesgada hacia la pequeña corrupción debido a una mayor sensibilidad a ésta, no hay que desconocer que los problemas de gran corrupción usualmente son más costosos.

Debido a la mayor sensibilidad de los ciudadanos frente a la pequeña corrupción, en especial a nivel local, la implementación de políticas locales sobre las nacionales muestra algunas ventajas. La mayor cercanía entre la administración pública y los afectados puede generar una mayor participación y, por ende, generar resultados más visibles en el corto plazo. Las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción pueden tardar de 10 a 15 años en presentar resultados. Por otro lado, las políticas que parten desde las esferas locales pueden lograr resultados en un par de años.⁴

³ Vicepresidencia de la República (2002).

⁴ Gonzalez, M., (2000). "Coalition-building to fight corruption: Draft Paper". Washington D,C: World Bank Institute.

Las estrategias locales anticorrupción, a pesar de que a primera vista son las que ofrecen los mejores resultados, no han tenido una participación y/o resultados tan importantes en los últimos gobiernos. Así las cosas, este documento busca hacer una revisión de la agenda de la lucha anticorrupción teniendo en cuenta las esferas de acción local, buscando identificar cuáles han sido los factores que han incidido para que los objetivos planteados con las propuestas iniciales no se hayan logrado. Todo esto teniendo en cuenta el papel de los entes territoriales, los cuales reciben y ejecutan gran parte de los ingresos de la nación a través de las transferencias, y son los escenarios donde más se ha reproducido el problema últimamente.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera, en la segunda sección se presentan algunas recomendaciones generales y lecciones internacionales recogidas por organismos especializados. A continuación se presentan algunas cifras relacionadas con corrupción para el caso colombiano, partiendo de cifras de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación. En la última sección se recogen algunas consideraciones finales.

II. La lucha anticorrupción a nivel internacional: recomendaciones generales

La corrupción se da porque existe un mercado en el que se puede desarrollar, es decir, existen agentes demandantes y oferentes de corrupción que obtienen ganancias por las transacciones en las que participan. A diferencia de lo que algunos autores sugirieron décadas atrás, los excedentes privados generados en el mercado de la corrupción difícilmente se pueden considerar como ganancias para la sociedad; por el contrario, tienen un claro efecto negativo sobre la economía.

Según Tanzi (1998), en un documento preparado para el Fondo Monetario Internacional, la demanda por corrupción se da por una mayor regulación estatal, algunas características en el esquema de impuestos, ciertas decisiones de gasto estatal y por una provisión de bienes públicos por debajo de su valor de mercado. Por su parte, la oferta de corrupción depende de seis factores: la tradición burocrática, bajos salarios públicos, sistemas de castigo, controles institucionales, ejemplos de clase dirigente y, por último, transparencia de leyes, normas y procesos. En ese orden de ideas, los determinantes de la corrupción se originarían en factores derivados de las funciones estatales.

Tabla 1. Determinantes de la oferta y la demanda de corrupción

Demanda	Oferta
Mayor regulación estatal	Tradicción burocrática
Ciertas características en el esquema de impuestos	Bajos salarios públicos
Provisión de bienes públicos por debajo de su valor de mercado	Sistemas de castigo
Mayor gasto estatal	Controles institucionales
	Ejemplos de clase dirigente
	Transparencia de leyes, normas y procesos

Fuente: Tanzi (1998)

Bajo esta concepción, la sola presencia del Estado inevitablemente fertiliza el suelo para la corrupción. Aunque se debe anotar que la naturaleza pública de la oferta de corrupción no es la única condición para que este problema tenga una alta incidencia, la naturaleza privada de la demanda es importante. El desconocimiento de esto último ha implicado que muchas veces las reformas no logren los resultados esperados.

Si la corrupción se sustenta en la existencia de agentes privados demandando corrupción y servidores públicos dispuestos a ofrecerla, entonces cualquier estrategia anticorrupción debe partir de los factores que inciden en las decisiones de demanda y oferta de este mercado. En otras palabras, las políticas se deben traducir en acciones dirigidas a reducir la posible oferta por parte de funcionarios públicos y demanda por parte del sector privado. Al tener esto en cuenta, las recomendaciones y reformas anticorrupción se pueden clasificar en función de los factores que buscan afectar: aquéllas que inciden sobre la oferta, y otras que afectan la demanda.

A partir de la racionalidad de los agentes, el diseño de políticas anticorrupción toma dos elementos esenciales: la información y los incentivos. Bien sea dirigida a factores de demanda u oferta, las estrategias buscan alterar el conjunto de información de los individuos, de tal manera que las ganancias por corrupción no sean tan significativas, y de esa forma se logre disuadir a los agentes a demandarla u ofrecerla.

Si se parte de los factores de la demanda identificados por Tanzi (1998), una estrategia anticorrupción debería buscar unos esquemas de regulación y gasto estatal de menor tamaño, así como una estructura de impuestos sencilla y ampliamente conocida. De esta forma, se fomentaría la competencia en el sector privado y se reducirían las rentas derivadas de la contratación pública, reduciendo así los incentivos para demandar favores extralegales del sector público.

Por otro lado, si la oferta de corrupción corresponde a factores de mercado, se puede considerar que obedece a decisiones racionales que buscan maximizar beneficios. Como señalan Klitgaard *et al.* (1996), “la corrupción es un crimen de cálculo, no de pasión”. Un servidor público que decide ofrecer o no corrupción tiene en cuenta los beneficios, costos y la probabilidad de captura. Para el caso colombiano, Klitgaard (2004) resume dicho cálculo de la siguiente manera: “es irreal pensar que un fiscal o un político mal pagado rechace un soborno cuando sabe que la probabilidad de captura es baja, y además sabe que el castigo si esto ocurre también es mínimo o inexistente”. Además de los factores económicos que entran en este cálculo, también se deben considerar otros factores asociados al entorno social del individuo.

Así las cosas, una política anticorrupción que busque disminuir la oferta tiene dos formas de afectar la decisión de un funcionario público, aumentar la probabilidad de captura o los castigos. Las estrategias dirigidas a incidir en la decisión de oferta que tienen los agentes públicos deben partir de los incentivos que ellos enfrentan. En ese sentido, una política exitosa es aquella que tiene la suficiente capacidad disuasiva como para que un individuo no esté dispuesto a aceptar la transacción, bien sea porque los funcionarios perciban un mayor riesgo de ser capturados o porque con la misma probabilidad de captura los castigos resultan más costosos.

Además de incrementar las sanciones y el riesgo de captura, una forma alterna de limitar el riesgo de corrupción en los servidores públicos se basa en la escogencia del capital humano y las recompensas que se ofrecen. Un proceso de selección que busque reducir la corrupción, se debe dirigir a la búsqueda de funcionarios honestos y con alta capacidad de gestión. Se puede asociar la honestidad de los funcionarios con una característica que hace que los castigos por corrupción sean más severos. Además de los costos por captura, este tipo de personas incorporarían una serie de factores adicionales en su cálculo como la pérdida de reputación o sanciones sociales más fuertes, entre otros.

Muchos autores señalan que unos salarios en el sector público por debajo de su contraparte privada incentivan lesiones al patrimonio público, ya que los funcionarios verán en los sobornos fuentes complementarias de sus ingresos. En este sentido, una de las recomendaciones de política más comunes se basa en aumentos de salarios del sector público, sobre todo en aquellos sectores de la función pública más sensibles de corrupción (por ejemplo, los entes de control).

Sobre la política de salarios como medida anticorrupción, el FMI señala que su implementación aislada puede resultar muy costosa, además no asegura

alcanzar la totalidad de los objetivos planteados. Un ejemplo de esto son las personas que participan en la gran corrupción, las cuales tienen niveles salariales notablemente altos e inclusive competitivos con los del sector privado. Esto no quiere decir que la estrategia de salarios sea ineficaz. Existen sectores muy sensibles, como los de control y recaudo de impuestos, en los que el éxito de políticas anticorrupción depende, en gran medida, de su implementación.

Klitgaard (1988) señala como en la década de 1970, en Filipinas, un pilar esencial de la estrategia anticorrupción en la oficina de recaudo de impuestos fue la escogencia del capital humano y unos adecuados incentivos económicos. La estrategia se basó en una premisa sencilla, castigos fuertes y al mismo tiempo proveer recompensas y premios por buen desempeño. Sobre este caso especial se debe mencionar que los salarios sólo fueron un componente de los cambios que se llevaron a cabo. Las reformas también incluyeron la profesionalización de funcionarios, el fortalecimiento del sistema de control interno, supervisión central de los procesos regionales, identificación de clientes corruptos y el cambio de leyes tributarias.

Si se parte de la racionalidad de los agentes, se pueden identificar entonces tres factores claros que hacen parte de las estrategias dirigidas a reducir los incentivos de la oferta de corrupción: selección de funcionarios (sesgados hacia los costos, en lugar de los beneficios de la corrupción), una adecuada estructura de incentivos (recompensas y sanciones) y una apropiada recopilación y uso de información (probabilidad de captura y sanciones sociales).

Al igual que las recomendaciones sobre salarios, otra de las políticas anticorrupción bastante documentadas son aquellas que tienen que ver con los órganos fiscalizadores. La experiencia internacional acerca del funcionamiento de agencias anticorrupción se pueden recoger en cuatro puntos: i) Independencia de la administración política y ejecutiva; ii) Disponibilidad de fondos suficientes; iii) Un sistema de control interno que reconozca beneficios y castigos en función del desempeño y, por último, iv) Una capacidad discrecional alta para realizar controles (comprensivos más no draconianos).

El diseño de instituciones anticorrupción, además, debe incorporar ciertas características especiales que dependen de las particularidades de cada país. Según Klitgaard (2004), esto se traduce en la presencia de ciertos *trade-offs* en el diseño institucional. El primero de ellos se refiere a la escogencia entre un esquema competitivo de agencias o arreglos institucionales no competitivos. Si bien el primero puede ser más lento, el segundo puede correr el riesgo de mo-

nopolizar la labor de control de la función pública. Con esto último se perdería la serie de contrapesos y controles internos que se da en primer arreglo.

Un segundo problema es la escogencia entre organismos centralizados contra esquemas descentralizados de control. Aunque el esquema descentralizado ofrece ventajas por un mayor conocimiento de los gobiernos locales, también tiene limitaciones debido a posibles deseconomías a escala, habilidades de gestión local más débiles y mercados locales menos competitivos.

En la elección de los funcionarios de alto nivel de estas agencias también se dan estas relaciones. La designación por méritos y criterios técnicos puede significar funcionarios con mayores habilidades. Por otro lado, la designación por criterios políticos puede significar una capacidad de respuesta más rápida de los funcionarios con las personas que los nombraron y, de esa manera, respuestas más rápidas para con los electores. La escogencia entre cada uno de estos esquemas responde a las particularidades de cada entorno y, por ende, cada uno de ellos ofrece resultados y costos distintos. En la siguiente Tabla se presentan los *trade-offs* mencionados por Klitgaard.

Tabla 2. Trade-offs entre la escogencia de distintos tipos de instituciones de control de la corrupción

Organización	Trade-offs	
	Centralizados	Descentralizados
entes de control	No competitivos	Competitivos
	Técnicos y por méritos	Políticos
Criterios de nombramientos de altos funcionarios	Castigos y recompensas	Carrera administrativa
Servicio civil	Largo plazo	Respuestas de largo plazo
Planeación	Cualitativos	Cuantitativos
Administración por indicadores		

Fuente: Klitgaard, 2004

Las políticas anticorrupción, independiente de si son de oferta o de demanda, son por lo general costosas, tanto desde el punto de vista político como del económico. Así las cosas, una política anticorrupción bien diseñada, además de tener definidos con claridad los factores que busca afectar, debe tener igualmente definidos los costos de hacerlo. Dichas políticas deberían distinguir, entonces, entre lo ostensible y lo estratégico. Es decir, diferenciar entre lo que se debería hacer y lo que es realmente posible desarrollar. Es claro que lo que se debería hacer es reducir todas las formas de corrupción a un nivel *óptimo* para la sociedad, mientras que lo que se podría desarrollar es una función de las restricciones económicas y políticas.

Sobre este aspecto hay que mencionar que el nivel óptimo de corrupción para una sociedad no es necesariamente cero. Debido a los costos que significa controlar la corrupción, la reducción total del problema puede ir de la mano de unos costos que excederían los del problema original. Para Klitgaard (2004), el nivel *normal de corrupción* es aquel en el que los costos del problema son iguales a los recursos destinados para solucionarlos. Aquí sobresale una clara diferenciación entre lo que es controlar la corrupción y lo que es eliminarla por completo. Méndez y Sepúlveda (2006), por ejemplo, utilizando indicadores de Transparencia Internacional y del Banco Mundial, encuentran que el grado de corrupción que maximiza el crecimiento económico es estadísticamente mayor que cero, en especial en aquellos países donde el problema tiene baja incidencia.

Según Rose-Ackerman (1999), dadas las restricciones económicas y políticas, una estrategia integral anticorrupción debe priorizar hacia aquellas formas de corrupción más costosas. En la medida que son ellas las que ofrecen los retornos más altos de los esfuerzos invertidos. La corrupción se hace presente de distintas formas, por ende, las estrategias deben partir de la identificación de los distintos tipos de corrupción y sus respectivos costos.

Nye (1976) clasifica los efectos negativos de la corrupción sobre la economía en tres esferas: sobre el desarrollo económico, en la integración del país y en la capacidad gubernamental de dar solución a las demandas de la sociedad. Por su parte, Mauro (1997) clasifica estos efectos en cinco categorías: reducción de inversión, mayor déficit, mala composición del gasto, ineficiente asignación de recursos y, por último, pérdida en la capacidad de recaudo de impuestos.

Existen varios canales a través de los cuales la corrupción genera efectos negativos sobre el desarrollo de un país: inversión, capital humano, estabilidad política y grado de apertura comercial.⁵ Del mismo modo, la corrupción afecta la capacidad de respuesta del Estado de varias formas: disminución de su capacidad regulatoria, distorsión de incentivos (*rent seeking*), imposición de un gravamen arbitrario además altamente regresivo y, por último, disminuye la capacidad de los gobiernos de recaudar ingresos.

Independiente de la clasificación que se adopte, o los canales que se considere, los costos de la corrupción se reflejan en mayores problemas de pobreza. Chetwynd et al. (2003) identifican dos canales por medio de los cuales se articula

⁵ Para una revisión más detallada de los canales de transmisión entre corrupción y desarrollo económico véase Pellegrini y Gerlach (2005).

la relación entre pobreza y corrupción: inversión y gobernabilidad. Siguiendo con la clasificación entre gran y pequeña corrupción se puede asociar la gran corrupción a factores que inciden en las decisiones de inversión. Por otro lado, los daños que ocasiona la pequeña corrupción se reflejan en pérdidas de gobernabilidad. A partir de las estadísticas existentes para el nivel subnacional en Colombia, se puede ver que los efectos de la corrupción sobre la eficacia de las políticas públicas parece tener una mayor importancia que los efectos que puede tener sobre el crecimiento económico departamental (Ver Anexo 4). En Colombia no se puede identificar una relación clara entre los mayores índices de corrupción con menores tasas de crecimiento económico.⁶ Por otro lado, los departamentos con mayores problemas de pobreza son los que tienen los mayores problemas para ejecutar eficientemente recursos públicos y, por esa vía, los que tienen mayores problemas de corrupción.

El Banco Mundial desde 1997 definió una agenda de recomendaciones para reducir la corrupción que incluye cinco puntos: (i) aumentar la rendición pública de cuentas, (ii) fortalecer la participación de la sociedad civil, (iii) crear un sector privado competitivo, (iv) implementar restricciones institucionales y (v) mejorar la gerencia y el manejo del sector público.⁷ Mientras las recomendaciones del Banco Mundial se refieren a políticas integrales de oferta y demanda de corrupción, las de Transparencia Internacional y el FMI se apoyan en elementos de participación ciudadana. Ambas instituciones parten de la corrupción como un subproducto de las condiciones de poca gobernabilidad que tienen los gobiernos. En ese sentido, las políticas promovidas por estos organismos buscan mejorar la capacidad de gestión y transparencia de los gobiernos. La gobernabilidad se define aquí como el ejercicio económico, político y de manejo administrativo para conducir los asuntos de un país en todos sus niveles. Dicha capacidad parte de mecanismos, instituciones y herramientas por medio de los cuales los ciudadanos negocian sus diferencias y hacen valer sus derechos y obligaciones.⁸

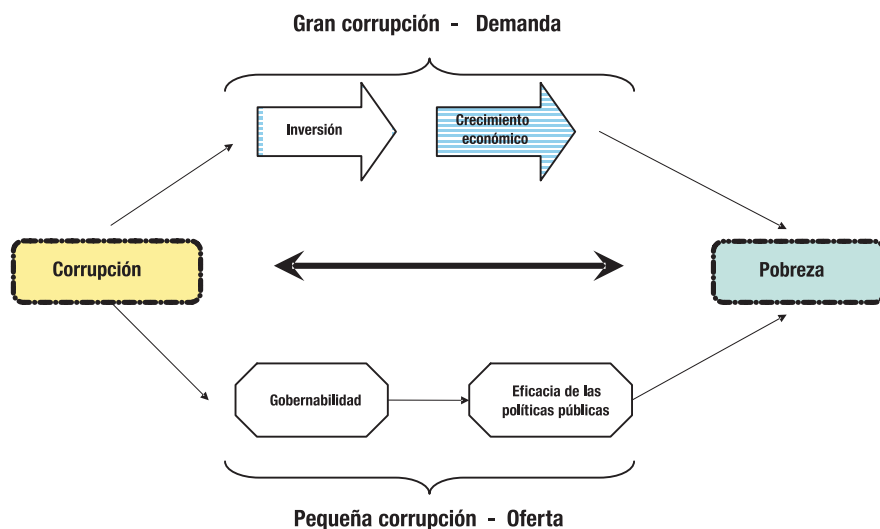
Por último, de la serie de experiencias internacionales y recomendaciones de expertos, se deben destacar dos aspectos clave en las estrategias anticorrup-

⁶ Al utilizar las cuantías de los procesos de responsabilidad fiscal, el índice de Transparencia Departamental y el índice Golden y Picci construido a nivel departamental para Colombia, Gamarra (2006) encuentra que la relación entre las *proxies* de corrupción y crecimiento económico estadísticamente no son distintas de cero. De hecho, contrario a lo que llevarían a pensar estudios similares en otros países, algunas de estas relaciones aparecen como positivas.

⁷ Banco Mundial (2000).

⁸ Transparencia Internacional (2004), p. 6.

Diagrama 1. Canales de transmisión entre la corrupción y la pobreza



Fuente: Chetwynd et al. (2003)

ción. El primero de ellos es el alcance de las políticas que se implementen. Si bien éstas deben ser integrales, también deben incorporar restricciones de tipo económico y político propias de los países en donde los problemas de corrupción son más críticos. Las políticas anticorrupción deberían reducir el problema a unos niveles socialmente óptimos, o niveles normales como señala Klitgaard (2004), pero lograr dicho objetivo demanda recursos que son escasos. Por esta razón, las políticas deben priorizar esfuerzos hacia aquellas esferas en donde el problema es más costoso, de manera que las políticas implementadas logren la mayor eficacia de acuerdo con los esfuerzos invertidos. El segundo aspecto parte del hecho de que si bien la corrupción puede tener su origen en la historia y la cultura de cada país, no deja de ser un problema económico y político. Por esta razón, gran parte de su solución arranca de los incentivos económicos y los mecanismos de participación política.

III. La lucha anticorrupción en Colombia: las reformas y los logros

El problema de corrupción en Colombia se puede ubicar con la misma formación de su Estado, inclusive desde antes si se tienen en cuenta los saqueos y las malas administraciones de la Real Hacienda durante la Colonia. A nivel internacional, la preocupación por reducir el problema durante las dos últimas

décadas ha cobrado renovada importancia, y Colombia no ha escapado a esa tendencia. El surgimiento de organizaciones y agendas especializadas en combatir el problema, reformas estatales en varios países y una creciente literatura académica sobre el tema son reflejo de ello. En Colombia, esto se tradujo en cambios a partir de la Constitución de 1991 y varias reformas en la mitad de la década que buscaron reducir los niveles del problema.

Las estrategias anticorrupción comenzaron formalmente con la administración de César Gaviria, la cual creó la Misión para la Moralización y Eficiencia de la Administración Pública (Decreto 1860 de 1991). Después, el gobierno de Ernesto Samper creó la Consejería Presidencial para la Administración Pública (Decreto 2098 de 1994), y logró la promulgación del estatuto anticorrupción (Ley 190 de 1995).

En la siguiente administración, Andrés Pastrana creó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, el cual buscaría reducir los niveles de corrupción basándose en dos líneas de acción: promover la prevención con participación ciudadana y fortalecer las acciones de control y sanción mediante la coordinación interinstitucional. En la primera administración de Álvaro Uribe se reformaron algunas leyes, las cuales hicieron más severos algunos castigos y se incentivó la participación y la veeduría ciudadana en los procesos de administración pública.

A partir de la Constitución de 1991, el entramado institucional para contrarrestar la corrupción en Colombia quedó formado por dos entes de control, la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación (PGN), y por un ente acusador, la Fiscalía General de la Nación (FGN).⁹

La nueva carta política de los noventa delegó en la CGR la vigilancia de la gestión fiscal de los recursos públicos, bien sea que la lleven a cabo servidores públicos, particulares o entidades privadas. El control fiscal de la CGR se concentra en cuatro labores misionales: i) control interno, ii) auditorías, iii) responsabilidad fiscal y iv) participación ciudadana. Por su parte, la PGN tiene como misión fundamental vigilar la conducta de los servidores públicos y defender los intereses de los ciudadanos, el orden jurídico y los derechos fundamentales.

La FGN es la entidad más joven de las tres. Fue creada por la Constitución de 1991 y le corresponde investigar delitos, calificar procesos y acusar infractores

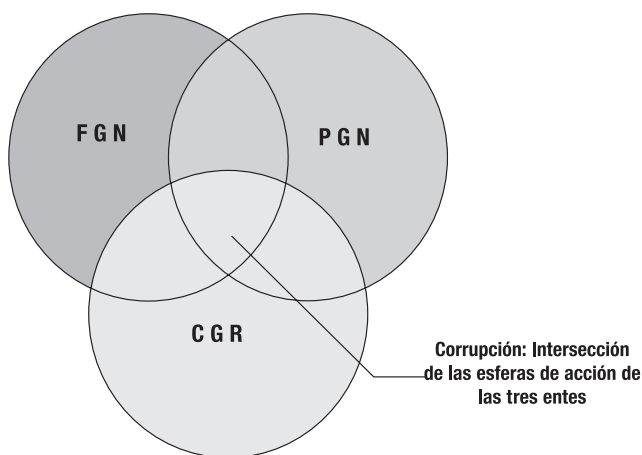
⁹ La siguiente exposición del aparato anticorrupción colombiano toma como base Misas *et al.* (2005).

de la ley penal ante los tribunales competentes. De manera complementaria, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción completa el entramado institucional. Sus labores se concentran en cuatro ejes: coordinación interinstitucional, control ciudadano, cultura de la legalidad y estrategias regionales.¹⁰

Tomando la clasificación entre gran y pequeña corrupción, se puede decir que las reformas de los entes de control fueron dirigidas especialmente hacia la pequeña corrupción. De manera más específica, se puede decir que fueron dirigidas a contrarrestar la oferta de corrupción por parte de los servidores públicos de menor rango. Como lo menciona Misas et al. (2005), las reformas dirigidas a la pequeña corrupción dejaron por fuera factores concernientes a la gran corrupción y a determinantes de la demanda.

Otro de los cambios introducidos por la Constitución de 1991 fue la descentralización de la administración pública del país. Los cambios en el arreglo institucional anticorrupción y las nuevas funciones delegadas a los entes territoriales significaron importantes cambios en la percepción, niveles y costos de la corrupción en la última década. Los defensores de la descentralización se

Diagrama 2. Interacciones entre los entes de control y el ente acusador en la lucha anticorrupción en Colombia.



Fuente: Tomado de Misas et al. (2005).

¹⁰ Además de estas cuatro entidades, las veedurías ciudadanas y la ONG Transparencia por Colombia se anotan como instituciones que complementan el aparato estatal.

apoyaron en la idea de que este esquema administrativo reduciría la corrupción debido a la mayor cercanía entre administradores y ciudadanos. Como señala González (2001, p. 33), *“el diseño del proceso descentralizador, en especial aquel que hace énfasis en la descentralización política que propende por una mayor democratización y participación y mayor control político y social consideró implícitamente a la corrupción como un objetivo a ser alcanzado”*. La reducción de la corrupción se veía como un resultado sobre entendido por la interacción del nuevo esquema descentralizado, las reformas de los entes de control y la mayor participación ciudadana.

El arreglo institucional anticorrupción se incorporó en el proceso de descentralización mediante oficinas especializadas en cada departamento. De esta forma la Contraloría, por ejemplo, cuenta en cada departamento con una Gerencia Departamental, una Contraloría Departamental y en ciertos casos Contralorías Municipales o Distritales. La PGN, por su parte, cuenta con procuradurías provinciales en cada departamento para adelantar su labor.

Años después de las reformas iniciales se puede ver una situación muy distinta de la que se planificó inicialmente. Los delitos por corrupción a lo largo de la geografía colombiana han mostrado un claro crecimiento. A partir de series estadísticas de los entes de control, González (2001) y Badel (1999) muestran cómo durante los noventa, en especial a mediados de la década, los delitos por corrupción aumentaron en todo el país.

Por otro lado, Gamarra (2006) muestra cómo en Colombia se da un círculo vicioso entre indicadores de corrupción, pobreza y participación política. Los departamentos en donde las maquinarias políticas locales tienen mayor poder sobre los resultados electorales, son los mismos con los mayores problemas de pobreza y corrupción. La menor participación ciudadana, el mayor tamaño de las finanzas locales y la menor capacidad de los entes locales de control llevaron a aumentos en la corrupción. Esta situación va en clara contravía de lo que pretendieron las reformas iniciales.

Un reflejo de toda esta situación se da en la percepción que tienen los ciudadanos del problema. En el diagnóstico sobre corrupción realizado en el 2004 por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, se identificó la contratación pública descentralizada como el escenario más crítico y sensible de pérdidas del patrimonio público. Según esa oficina, los factores que inciden en el problema son la alta discrecionalidad, el alto grado monopólico de las entidades contratantes y la baja rendición de cuentas de los encargados de estos procesos. Al tener en cuenta la clasificación hecha en la sección anterior, se puede decir que los problemas más graves de percepción de corrupción

se originarían en factores de la oferta, los mismos en los que se enfocaron la mayoría de las reformas anticorrupción adelantadas en los noventa.

Según el mismo informe, además de los problemas de contratación pública, otros factores detonantes de la mayor corrupción son la falta de eficacia de los organismos de control, la ausencia de la cultura de lo público, y la injerencia de partidos políticos y grupos armados en las decisiones de gasto.¹¹ A pesar de que en casi todos estos puntos se llevaron a cabo cambios que buscaban corregir los problemas, los resultados esperados no se han logrado aún. Por ejemplo, como forma de aumentar la cultura de lo público, el gobierno ha impulsado campañas de educación que promueven valores como la legalidad. Se espera que estos programas muestren resultados en el mediano o largo plazo.

En síntesis, las reformas de los noventa apuntaron a controlar la oferta de corrupción, en especial la de menor tamaño. Casi una década y media después las reformas no han logrado los objetivos buscados inicialmente. Por el contrario, el problema parece haberse ampliado. Este fenómeno se puede explicar por tres razones. La primera, tal y como lo menciona el FMI, es que el aumento de tamaño de los gobiernos locales por la descentralización abrió los espacios para que el problema se extendiera. La segunda, que los nuevos mecanismos de participación ciudadana y de control local fueron insuficientes y no lograron generar los incentivos para reducir el problema original. Una tercera posible explicación, es la combinación de los dos anteriores, lo cual parecería ser lo más acertado.

III. a) Procesos de responsabilidad fiscal

Como se refleja en las encuestas de percepción, una de las principales razones para que el problema creciera en los entes territoriales fue la falta de capacidad de los órganos de control. Gran parte del éxito de las reformas se condicionó a que estas entidades lograrán ejercer un control adecuado, basándose en las nuevas facultades y una mayor participación ciudadana.

Los *trade-offs* identificados por Klitgaard se hicieron presentes en los entes de control regionales. Las desventajas de esquemas descentralizados se tradujeron en aumentos de niveles, costos y percepción de la corrupción. El esquema descentralizado de las entidades fiscalizadoras significó muy poca cooperación interinstitucional regional, demoras en los procesos, menor capacidad técnica y

¹¹ Vicepresidencia de la República (2004).

ve que gran parte de sus procesos son por montos similares a los de las otras contralorías. Como se aprecia en el Gráfico 3, la CDI tiene un componente importante de grandes procesos, mientras que las contralorías territoriales se inclinan hacia procesos de menor tamaño. Se puede decir entonces, que la CDI conserva un enfoque mayor hacia la gran corrupción, mientras que las contralorías territoriales se enfocan en mayor medida hacia la pequeña corrupción.

Pero los problemas de los entes territoriales de control no radican en el tamaño de sus procesos. Las limitantes de los entes de control se reflejan en su poca capacidad disuasiva para con los funcionarios públicos. Como se antes se mencionó, los entes de control cuentan con dos herramientas básicas para afectar los incentivos de los funcionarios: la probabilidad de captura y los castigos que impongan. Los mayores riesgos de corrupción al interior de las contralorías en los departamentos afectan, en gran medida, su eficacia y, por ende, la probabilidad de captura que logran transmitir. Por otro lado, el gran número de días que tardan en hacerse efectivos los castigos (en este caso las restituciones) son factores que se conjugan para que no se logre el efecto disuasivo esperado.

Si el proceso que abre la CGR encuentra culpable al acusado en un proceso por responsabilidad fiscal, el proceso concluye con un cobro coactivo, con el que se busca que se le restituyan al Estado los recursos que por la mala gestión fueron perdidos. El tiempo para que una persona restituya los bienes al Estado es un buen indicador de qué tan efectivos son los entes territoriales en lograr su cometido. Como se puede ver en la Tabla 1, el número de días que en promedio tarda una persona en el *Boletín de Responsables Fiscales* supera los cuatro años.¹² De hecho se pueden ver casos como Barranquilla y Bucaramanga donde el promedio de días supera los ocho años.

Al revisar los resultados de las diferentes contralorías, se pueden ver otros factores que también incidieron para que los resultados esperados no se dieran. Como se puede ver en el Gráfico 4, los mayores riesgos de corrupción de los entes de control se dan precisamente en los departamentos donde las maquinarias políticas locales tienen mayor influencia. Las interacciones que suponen los criterios políticos para estos funcionarios parecerían estar explicando esta relación. Los entes de control con mayores riesgos de corrupción están ubicados precisamente en los departamentos en donde las maquinarias

¹² El número de días fue calculado tomando la fecha de la publicación del fallo y la fecha de publicación del último *Boletín de Responsables Fiscales*.

Tabla 3. Estadísticas descriptivas del número de días desde el fallo hasta la fecha de publicación del *Boletín de Responsables fiscales* (número de días)

	Media	Mediana	Desv. estándar	Máximo
Bogotá D.C	2.844	2.438	1.959,2	19.126
CDI	2.473	1.938	1,938,6	12.146
Medellín	1.591	1.234	1,117,2	12.922
Cali	2.588	2.482	1,683,1	6.490
Barranquilla	3.290	3.493	1,670,5	12.942
Bucaramanga	3.038	3.220	1,497,1	9.408
Cartagena	2.161	1.744	1,359,4	8.875
Pereira	1.925	1.601	1,299,3	4.829
Manizales	2.379	1.890	1,355,6	5.583

Fuente: *Boletín de responsables fiscales* No. 45 y cálculos del autor

políticas locales tienen un mayor peso, las mismas que en últimas son las que eligen los funcionarios encargados del control fiscal local. Es por esta razón que muchos de los patrones de pobreza, maquinarias políticas y corrupción parecen repetirse de una región a otra.

La reducción de la corrupción por medio de la descentralización se fundamentó en la mayor participación ciudadana y unos órganos de control reformados. En Colombia se dieron unos resultados distintos en la medida que los órganos de control cayeron presa de las desventajas propias de esquemas descentralizados (posibles desventajas a escala, habilidades de gestión local más débiles y mercados locales menos competitivos), sin poder explotar sus ventajas. El resultado final fueron unas instituciones con serias limitantes, lo que se reflejó en aumentos de los problemas de corrupción.

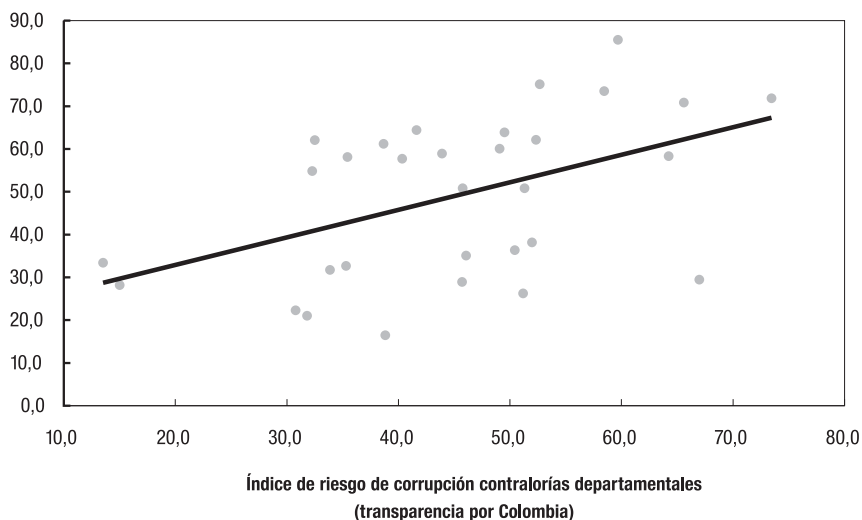
Los departamentos con los menores índices de participación política son precisamente los mismos en los que su contraloría departamental enfrenta los mayores índices de riesgo de corrupción. Además de esta relación, también se debe tener en cuenta que existe una relación positiva entre el riesgo de corrupción y las cuantías que detectan.¹³ Entre mayores sean los riesgos de corrupción, menores son las cuantías que esas contralorías reportan, lo que sugiere que el problema en los departamentos con maquinarias políticas locales muy fuertes podría ser mayor.

Del análisis de los resultados de las contralorías departamentales se desprenden varias lecciones. La primera es el sesgo que ellas tienen hacia problemas de pequeña corrupción, si bien los procesos de la administración central son de

¹³ Gamarra (2006).

menor ocurrencia, en comparación con los que se llevan en las regiones son de mayor tamaño. El segundo hecho que se debe resaltar es el elevado número de días para que una persona sea eliminada del *Boletín de Responsables Fiscales*. Lo que sugiere que los castigos por este tipo de procesos no son tan fuertes como para lograr disuadir a esas personas de generar pérdidas al Estado. De la misma forma, estos largos períodos parecen sugerir que los entes de control no cuentan con las suficientes herramientas como para lograr restituciones más rápidas. Una última lección que se puede apreciar son los problemas existentes entre corrupción y maquinarias políticas locales. En las zonas con menor participación ciudadana los mecanismos y entidades de control aparecen como las menos eficaces.

Gráfico 2. Riesgo de corrupción en contralorías departamentales y participación ciudadana

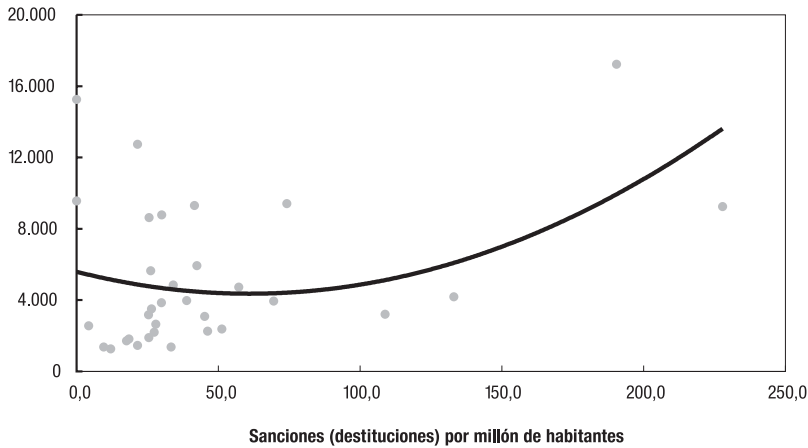


Fuente: Transparencia por Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil y cálculos del autor

III. b) Procesos por lesiones contra el patrimonio del Estado

Debido al esquema descentralizado y competitivo entre agencias, es natural que las gestiones de los entes de control y acusación estén correlacionadas. De esta forma, las cifras contenidas en el *Boletín de Responsables Fiscales* del CGR muestran una relación positiva con el número de sanciones emitidas por la PGN por procesos en contra del patrimonio del Estado. Todo esto

Gráfico 3. Sanciones por millón de habitantes y cuantías de procesos de responsabilidad fiscal por persona (agregados departamentales)



Fuente: CGR (*Boletín de Responsables Fiscales*), PGN (Sistema SIRI), DANE y cálculos del autor

se fundamenta en el hecho que la relación interinstitucional entre los entes de control y acusación (PGN, CGR y FGN) se rigen por el principio de armonización consagrado en el artículo 113 de la Constitución de 1991.

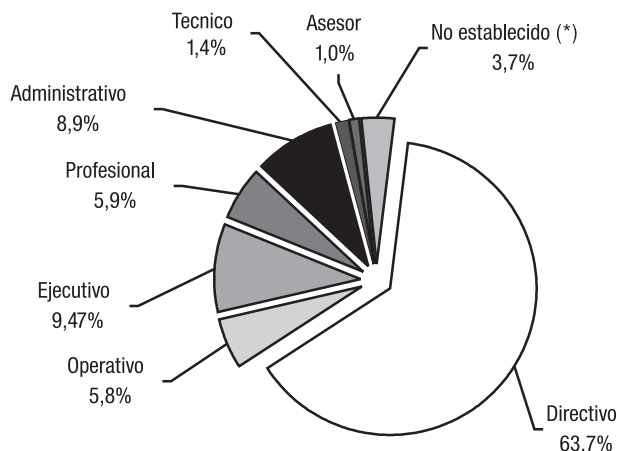
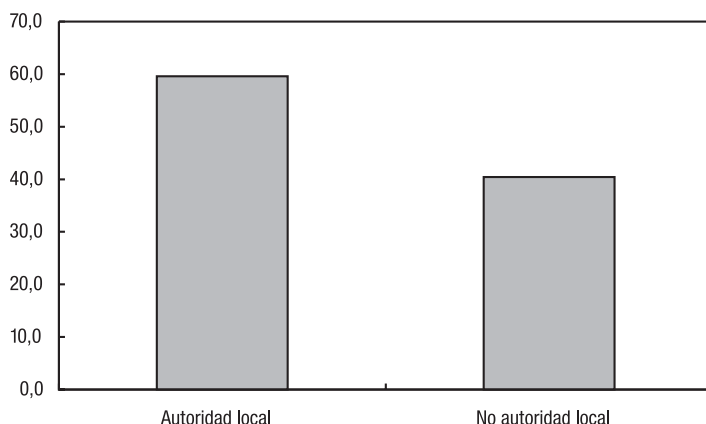
Según el esquema consagrado en la carta política, los dos organismos de control y el ente acusador traslapan sus funciones para los casos de corrupción. Bajo la concepción generalizada de corrupción, en este tipo de conductas las tres instituciones tienen la obligación de actuar. Debido a que la corrupción genera pérdidas de recursos del Estado, la CGR debe abrir un proceso e identificar responsabilidades fiscales. Como estos recursos van a parar a manos privadas, la FGN debe proceder y acusar penalmente. Por último, ya que las pérdidas de los recursos del Estado se originan en las malas actuaciones de sus funcionarios, la PGN también abre su propio proceso.¹⁴ Al partir de esta serie de interacciones, se puede decir que los departamentos en los que sus funcionarios tienen los mayores problemas disciplinarios son en donde se generan las mayores pérdidas al Estado.

Como se mencionó, la percepción de los ciudadanos refleja, en gran medida, aspectos centrales del problema. Según las encuestas de percepción, las autoridades locales son las que cuentan con la mayor asociación con problemas

¹⁴ Para una explicación más detallada de las esferas de acción de las tres instituciones véase Misas *et al.* (2005).

de transparencia y eficiencia de la administración pública. Como se muestra en el Gráfico 4, de todas las sanciones proferidas por la PGN desde 1998, cerca del 60% de las sanciones corresponden a despachos de autoridades locales (alcaldías, gobernaciones, concejos y asambleas).¹⁵ Al revisar las mismas cifras de acuerdo con el nivel del cargo, se aprecia que la mayoría de las sanciones se refieren a cargos directivos y ejecutivos. Es decir, que el mayor poder

Gráfico 4. Sanciones por conductas en contra del Estado (1998-2005), según nivel y origen



Fuente: Procuraduría General de la Nación (Información electrónica) y cálculos del autor

* No establecido

¹⁵ Al revisar los números de sanciones según el cargo, se puede ver que el listado lo encabezan funcionarios del orden municipal como alcaldes y concejales (Ver Anexo 2).

discrecional de las autoridades locales se ha traducido en mayores conductas lesivas para el Estado y de los intereses de sus ciudadanos.

En su labor de defensa de los intereses de los ciudadanos, la PGN tiene como facultad emitir sanciones de acuerdo con la gravedad de la falta. De manera general, estas sanciones se pueden agrupar en tres categorías: destituciones, suspensiones y devolución/restitución de los bienes comprometidos por las malas conductas. Al agrupar a nivel departamental las cifras sobre sanciones, se puede ver que Amazonas, Chocó, Córdoba y Caquetá aparecen como los departamentos con la menor cantidad de sanciones. Lo anterior resulta contradictorio, pues esos departamentos fueron clasificados como de *alto riesgo de corrupción* por Transparencia por Colombia. Por otro lado, San Andrés, Vaupés y Guainía (también clasificados por Transparencia por Colombia como de *alto riesgo de corrupción*) aparecen con el mayor número de sanciones de acuerdo con el tamaño de su población.¹⁶

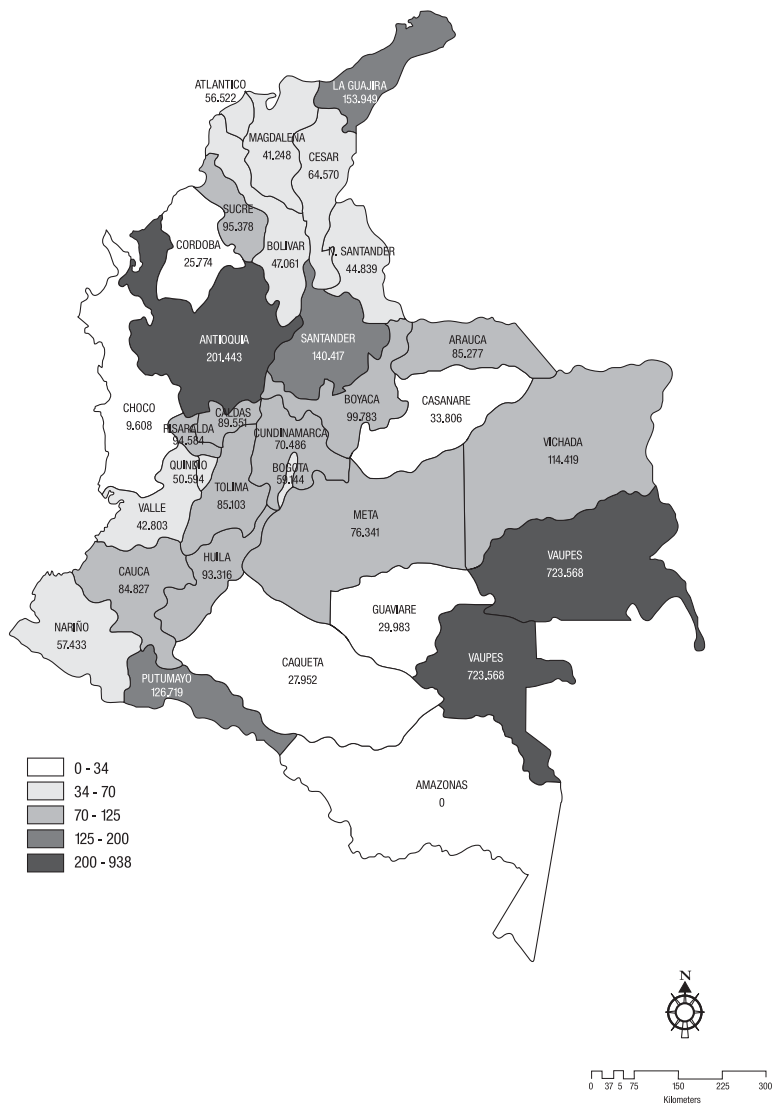
Cabe señalar que, contrario a los resultados encontrados con datos de la CGR, las sanciones de la PGN no muestran ninguna relación con indicadores de participación política o de pobreza. Mientras los resultados de las Contralorías territoriales y sus riesgos de corrupción guardan una relación con este tipo de variables, para el caso de las sanciones de la PGN, dicho fenómeno no se da. Cabe recordar que a diferencia de los controladores regionales, los procuradores territoriales (departamentales, municipales y distritales) no son escogidos por las asambleas o concejos. Al parecer las interacciones de las procuradurías departamentales y las autoridades locales no son tan fuertes como para el caso de las contralorías territoriales.

Al igual que el caso de las contralorías, los procesos de las procuradurías departamentales tienen un elevado número de días desde su apertura hasta su conclusión. En promedio, cada proceso tiene un período de casi dos años y medio entre la fecha de la queja y la fecha de la sanción. Aunque vale la pena destacar que para los procesos de funcionarios directivos hay dos modas, una de ellas para procesos con duración de menos de dos años.

A partir de las cifras de la PGN, se desprenden dos aspectos importantes. El primero, tal y como ocurre con las contralorías, son los largos períodos de los procesos y la preponderancia de las autoridades locales en estos. Los

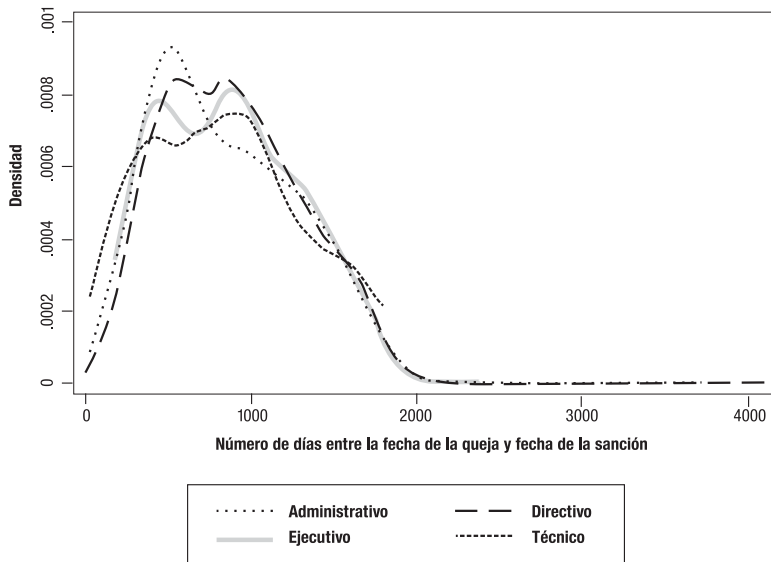
¹⁶ A diferencia de los resultados de las contralorías territoriales, estos resultados no presentan patrones espaciales. Las cifras fueron evaluadas con el estadístico I de Moran y G* de Getis-Ord. Para ninguno de los casos se presentó evidencia que rechazara la aleatoriedad espacial.

Mapa 1. Destituciones en oficinas de alcaldías y gobernaciones
(Cifras ajustadas por millón de habitantes)



Fuente: PGN y cálculos del autor.

Gráfico 5. Distribución del número de días de un proceso según nivel del cargo



Fuente: Procuraduría Nacional de la Nación y cálculos del autor

procesos, en general, tardan más de dos años en arrojar resultados y el 60% de ellos son de autoridades subnacionales. Lo segundo, es que si bien existe una relación con la labor de las contralorías, esta interacción no es tan fuerte como se esperaría. Por ejemplo, las cifras del último *Boletín de Responsables Fiscales* incluye los nombres de cerca de 5.600 personas que le adeudan al Estado más de 450 mil millones de pesos, mientras que la información de responsables fiscales contenida en las bases de datos de la PGN sólo incluyen 1.108 personas con unas cuantías de 181 mil millones de pesos. Así las cosas, se puede decir que a nivel departamental las procuradurías muestran esquemas de poca cooperación interinstitucional, además de problemas en el procesamiento de la información. Dos limitantes que impiden mejores resultados.

IV. La lucha anticorrupción en Colombia: algunas recomendaciones

Los problemas de corrupción en Colombia durante la última década, de una u otra forma, han estado relacionados con los cambios inducidos por la Constitución de 1991 y las reformas de mediados de los noventa. La profundización de la descentralización y las reformas a los entes de control y acusación

supusieron cambios significativos en la dimensión y formas del problema. Gran parte de las causas y soluciones del problema se reflejan en las opiniones de los ciudadanos: un sesgo hacia las autoridades locales, así como también, la percepción de que la solución está en una mayor participación ciudadana y una mayor efectividad de los entes de control y acusación.

A partir de la revisión de las cifras existentes de las contralorías territoriales se desprenden varias lecciones importantes. La primera es que a pesar de estar apuntando al problema, la pequeña corrupción, la probabilidad de captura y los castigos que imponen no son lo suficientemente fuertes para lograr reducir los incentivos para ofrecer ese tipo de corrupción. En esa medida son necesarias sanciones con una mayor capacidad disuasiva, en especial en lo concerniente al procesamiento de la información.

Con respecto al manejo de la información, se debe mencionar que es necesario que dicha información transmita condenas sociales más fuertes. Por ejemplo, una forma sería que las personas incluidas en el *Boletín de Responsables Fiscales* también sean incluidas en las centrales de información de riesgo financiero. Con esto, durante el tiempo que estas personas aparezcan reportadas en el Boletín representará un impedimento al momento de recurrir en el futuro al sistema financiero. En la actualidad los responsables fiscales quedan inhabilitados para contratar con el Estado, el cruce de información del *Boletín de Responsables Fiscales* con las centrales de riesgo financiero representaría un claro castigo para estas personas.

Adicionalmente, la información de los entes de control debe articularse, en un mayor grado, de tal forma que el principio de armonización y coordinación interinstitucional, consagrado en la Constitución, se haga efectivo. En la actualidad, la FGN no cuenta con un sistema que permita compaginar su información con la de los entes de control. Por otro lado, los sistemas de información entre la CGR y la PGN presentan conflictos para articularse. Bajo la definición de corrupción tradicional, una persona es corrupta cuando aprovecha los recursos de un cargo público en pro de intereses privados. Bajo el esquema colombiano, un servidor público sería responsable de corrupción cuando cada uno de los entes de control y acusación abre una investigación y es probado culpable. Esto supone que la información de un mismo proceso debería estar en las tres instituciones. En la actualidad los convenios interinstitucionales no han logrado homologar la misma información. Por ejemplo, el sistema de información de inhabilidades de la PGN en su módulo de responsables fiscales, no contiene la misma información que el *Boletín de Responsables*

Fiscales publicado por la CGR. Aun cuando en teoría debería ser la misma. Esta información ni siquiera puede ser articulada con la de la FGN por la carencia de un sistema de información adecuado.

A nivel regional, el procesamiento de información es todavía más conflictivo. Si uno de los componentes más importantes del problema está en los gobiernos subnacionales, y además gran parte de la solución del problema radica en un adecuado procesamiento de la información, es necesario que los entes territoriales de control articulen sus sistemas de información de tal manera que se eviten duplicidad de procesos y se reduzcan así los períodos de las investigaciones.

En la actualidad el mayor reflejo de la cooperación interinstitucional es el acuerdo anticorrupción firmado por los entes de control y la FGN. Dicho convenio ha logrado resultados importantes, pero sólo para procesos de gran tamaño, es decir, para la gran corrupción. La coordinación interinstitucional también se debe reflejar en donde está más arraigado el problema, en el poder discrecional de las autoridades locales. En otras palabras, es necesario que en cada departamento se lleven a cabo pequeños convenios interinstitucionales que reproduzcan los resultados logrados a nivel central, en este caso para la pequeña corrupción. A partir de los datos presentados en la sección anterior, se puede ver que las administraciones territoriales aparecen como los focos más graves de la pequeña corrupción. Por esta razón, la cooperación interinstitucional debería enfocarse hacia estas instituciones.

Los resultados de las contralorías territoriales (número de procesos, valor de las cuantías), los riesgos de corrupción que enfrentan y la participación ciudadana sugieren la existencia de complicadas interconexiones entre órganos de control e intereses políticos. Como menciona Klitgaard (2004), la escogencia de esquemas descentralizados presenta ventajas y desventajas según sea el caso. La poca participación ciudadana y el gran peso de las maquinarias políticas en el caso de las localidades en Colombia, han significado que las desventajas de los esquemas descentralizados hayan primado sobre sus ventajas. Por ende, es necesario que los criterios de selección de los contralores territoriales (municipales, departamentales y distritales), obedezcan a criterios técnicos y de méritos en lugar de obedecer a criterios políticos. Si bien se reducirían los incentivos de respuesta de estos funcionarios para con los entes que los designan (asambleas departamentales o concejos municipales), se atacarían las redes que se entretienen entre los entes de control y las maquinarias políticas.

Ante la existencia de estas interconexiones, se deben hacer explícitos los mecanismos para que se den controles excepcionales por parte de la CGR. Para ciertos

casos, la CGR puede hacer uso de esta facultad y asumir responsabilidades de las contralorías territoriales. Un caso claro de esta situación son los municipios que reciben regalías. Como señala Viloría (2004), en los municipios colombianos que reciben regalías se da lo que en la literatura internacional se conoce como la “maldición de los recursos”. En lugar de generar mejoras en el bienestar de sus habitantes, los recursos naturales ocasionaron daños debido a los desgreños administrativos y a una mayor inestabilidad política, todo ello sin que los entes de control pudiesen ejercer labores preventivas eficaces para evitar esas anomalías.¹⁷

La escogencia de los altos funcionarios con base en méritos y criterios técnicos debe ir acompañada, además, de unos adecuados incentivos económicos. En otras palabras, lograr unos estímulos a través de ingresos salariales que aseguren que los costos de oportunidad por desviarse de las funciones encomendadas sean altos. Como ya se mencionó, una reforma debe partir entre lo ostensible y lo estratégico, entre lo que se debe hacer y lo que se puede desarrollar. Es claro que las restricciones del sector oficial no hacen posible aumentos generalizados a los funcionarios con los mayores ingresos en el esquema de control territorial. Lo que sí es posible es aprovechar las ventajas del sistema actual de tal forma que se generen los incentivos deseados. La carrera administrativa en los funcionarios de alto rango en las contralorías territoriales ofrece una posibilidad de lograr que los costos de oportunidad por desviarse sean altos. La estabilidad laboral que ofrece la carrera administrativa puede actuar como un beneficio adicional que incrementa el costo de oportunidad de desvío de las funciones encomendadas. Como señala Klitgaard (1988) para el caso filipino de los 70, el ofrecimiento de este tipo de incentivos debe ir acompañado de sistemas de controles internos eficientes y fuertes.

En conclusión, los problemas de las autoridades locales explican, en gran parte, el crecimiento de la corrupción durante la década de los noventa. En gran medida esta explicación radica en el mayor crecimiento de los gobiernos locales, la menor capacidad de sus entes de control y un rezago en lo que se esperaba fuese la participación ciudadana bajo el nuevo arreglo institucional de la Constitución de 1991.

A pesar de que todos los gobiernos de esa década adelantaron esfuerzos para tratar de disminuir el problema, los cambios fueron insuficientes, y después de

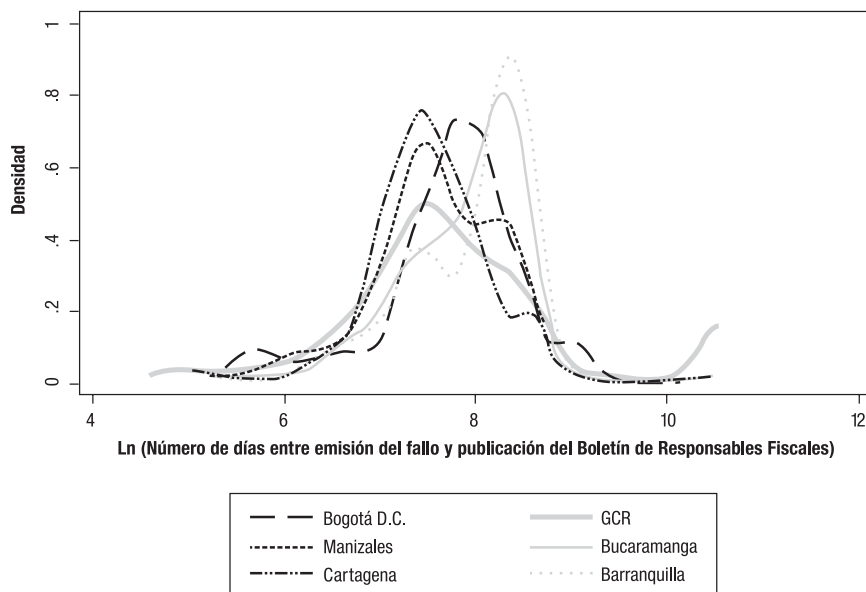
¹⁷ De manera específica, se ve como la Jagua de Ibirico en el Cesar, pasó de ser uno de los municipios con mayor desgreño (a pesar de la cantidad de regalías que recibía) a ser uno de los 20 primeros municipios con mejor gestión fiscal en el país, una vez instauraron las medidas de control especial por parte de la CGR.

casi 15 años aún no han logrado los resultados esperados. Al revisar la percepción de los ciudadanos sobre el problema, se pueden identificar dos factores importantes: una percepción desfavorable de las autoridades locales y una necesidad de mayor eficacia por parte de los entes de control, así como un mayor control ciudadano como parte central de las soluciones. La solución pasa, entonces, por generar una mayor eficacia en los entes de control y sanciones como mecanismo de disuasión de la oferta de corrupción.

El aumento de las sanciones sociales sólo se logrará con políticas de educación sostenidas en el tiempo que incentiven la cultura de lo público y que refuercen el desprecio hacia las prácticas corruptas. Por el lado de los órganos de control, mejorar su eficacia en los entes territoriales debe pasar por una mayor coordinación interinstitucional a nivel local, un mejor procesamiento y tratamiento de la información, y por la minimización de las interacciones con intereses políticos locales.

VI. Anexos

Anexo 1. Distribución número de días entre emisión del fallo y publicación del **Boletín de Responsables Fiscales**



Anexo 2. Diez cargos directivos con el mayor número de sanciones por conductas lesivas al Estado.

Alcalde municipal	2.814
Concejal municipal	1.087
Tesorero general	349
Jefe	237
Personero municipal	217
Gerente general de entidad descentralizada	196
Secretario de despacho de la alcaldía	185
Gobernador de departamento	180
Gerente de empresa industrial y comercial	141
Secretario de despacho de la gobernación	95
Director general de entidad descentralizada	80
Diputado	79
Gerente general de entidad u organismo	72
Presidente de organismo entidad o corporación	56
Contralor municipal	46

Fuente: Procuraduría General de la Nación y cálculos del autor.

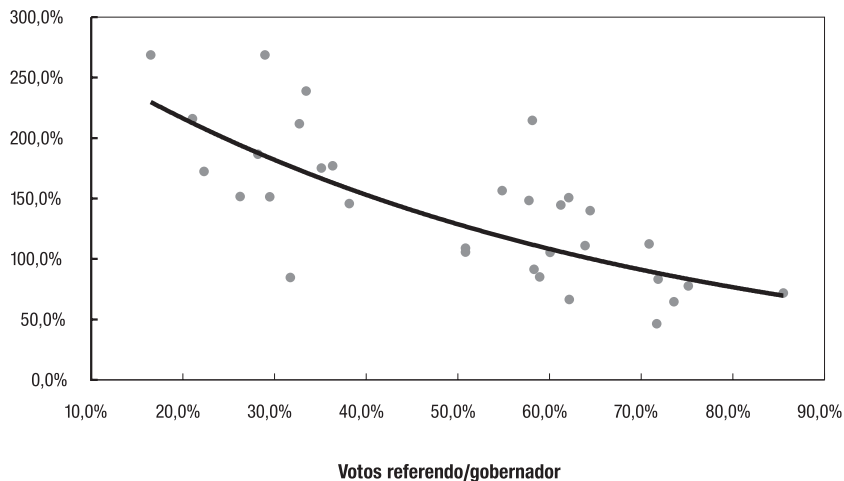
Anexo 3. Sanciones por conductas en contra del patrimonio del Estado
(Cifras departamentales ajustadas por millón de habitantes)

	Destitución	Devolución/multa	Suspensión
Antioquia	108,77	38,05	54,63
Atlántico	21,51	20,67	14,34
Bogotá D.C.	34,09	16,42	8,63
Bolívar	25,55	10,31	11,20
Boyacá	25,48	72,89	1,42
Caldas	45,20	33,26	11,09
Caquetá	27,95	-	-
Cauca	42,41	25,59	16,82
Cesar	51,28	13,29	-
Córdoba	4,30	21,48	-
Cundinamarca	29,90	26,49	14,10
Chocó	9,61	-	-
Huila	57,19	36,12	-
Guajira	133,04	15,20	5,70
Magdalena	18,49	17,78	4,98
Meta	38,82	20,70	16,82
Nariño	25,34	29,28	2,82
N. De santander	12,05	24,76	8,03
Quindío	26,11	4,90	19,58
Risaralda	74,11	4,88	15,60
Santander	69,49	55,11	15,81
Sucre	33,32	32,18	29,88
Tolima	27,35	56,99	0,76
Valle	17,65	23,61	1,54
Arauca	46,19	28,43	10,66
Casanare	21,51	12,29	-
Putumayo	26,40	100,32	-
San andrés	227,81	-	71,94
Amazonas	-	-	-
Guainía	-	938,26	-
Guaviare	29,98	-	-
Vaupés	190,42	533,17	-
Vichada	41,61	72,81	-

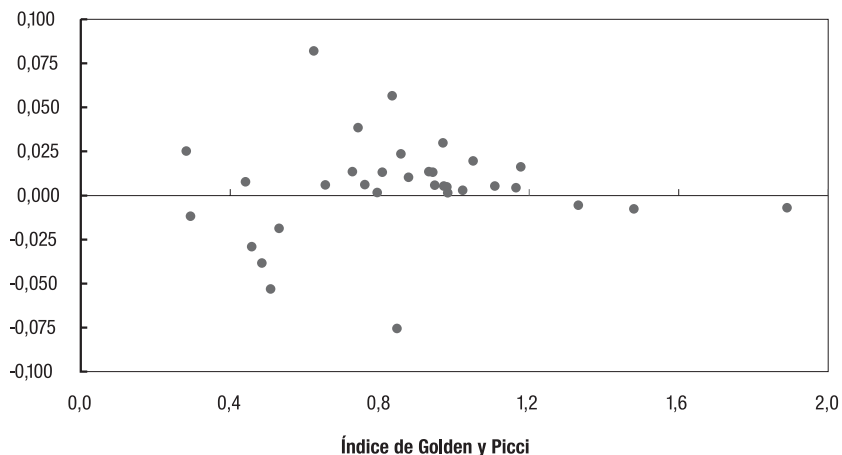
Fuente: Procuraduría General de la Nación, DANE y cálculos del autor

Anexo 4. Relación entre los indicadores de corrupción y pobreza a nivel departamental en Colombia (arriba). Relación entre corrupción y crecimiento económico a nivel departamental en Colombia (abajo)

(NBI departamental/NBI nacional)



Tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita (1990 - 2002)



Fuente: Tomados de Gamarra (2006).

Bibliografía

- AGUILAR, M., (2000). *Preventing Fraud and Corruption in World Bank projects: A Guide for Staff*. Washington D.C, World Bank.
- BANCO MUNDIAL, (2000). *Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997*, Washington D.C, World Bank.
- CHETWYND, E.; CHETWYND, F; SPECTOR, B., (2003). “Corruption and poverty: A review of recent literature”, USAID Development Experience Clearinghouse. Recuperado de http://pdf.dec.org/pdf_docs/PNACW645.PDF
- KLITGAARD, R., (1988). *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- KLITGAARD, R., (2004). *Normal and Abnormal Corruption*. Documento presentado en el foro ¿Cómo vamos en la lucha contra la corrupción? Documento recuperado de <http://www.anticorruption.gov.co/>
- GAMARRA, J., (2006), “Corrupción, participación política y pobreza: una revisión para el caso colombiano”, en *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No 70, Cartagena de Indias (Colombia), Banco de la República.
- GONZÁLEZ, E., (2001). “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: La relación entre corrupción y el proceso de descentralización en Colombia” en *Archivos de Economía*, No 167. Bogotá D.C, Departamento Nacional de Planeación.
- GONZÁLEZ, M., (2000). “Coalition-building to fight corruption”, en *World Bank Draft Papers*, Washington D.C, World Bank Institute.
- MAURO, P., (1997). “Why worry about corruption?”, en *Economic Issues*, No 6. International Monetary Fund.
- MÉNDEZ, F; SEPÚLVEDA, F., (2006). “Corruption, growth political regimes: Cross country evidence”, en *European Journal of Political Economy*, No 22, pp. 82-98.
- NYE, J., (1976). “Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis”, en *American Political Science Review*, No 61 Vol 3, pp 417-427.
- PELLEGRINI, L.; GERLACH, R., (2005). “An Empirical Contribution to the Debate on Corruption, Democracy and Environmental Policy”, en *Working Papers from Fondazione Eni Enrico Mattei*, No. 2005-8, Milano, Italia.
- ROSE-ACKERMAN, S., (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- TANZI, V., (1998). “Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures”, en *IMF Working Papers*, No 63, Washington, International Monetary Fund.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, (2004). *Tools to improve governance in local governments*, Nairobi (Kenya), UN-Habitat.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, (2004). *Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción*. Bogota D.C., Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, (2002). *Diagnósticos acerca de la corrupción y Gobernabilidad en Colombia: Elementos para la construcción de una estrategia anticorrupción*. Bogota D.C., Vicepresidencia de la República y Banco Mundial.
- VILORIA, J., (2003). “Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú”, en *Revista del Banco de la República*, Vol. LXXVI, No. 910, pp. 29-91.

Ciudades bien administradas

MANUEL FERNÁNDEZ ARIZA*

I. Introducción

Según el documento “*Visión Colombia II centenario*”, el 77% de la población en Colombia vivirá en centros urbanos en el 2019¹. Este, no obstante, no es un tema reciente. En 1962 Lauchlin Currie comentaba lo siguiente: “...debemos planear para una expansión múltiple y relativamente enorme en la población urbana, que a su vez requerirá gastos tremendos en la construcción y en servicios públicos. Creemos que a la provisión adecuada de vivienda y de múltiples servicios municipales (incluyendo educación y recreaciones) se le debe dar una elevada prioridad en la planeación nacional y en la asignación de recursos, ya que todos estos servicios responden a una gran proporción del nivel de vida de un creciente número de personas”².

De esta manera, podemos apreciar la relevancia y trascendencia del tema de la administración de las ciudades y, al mismo tiempo, su gran extensión y complejidad. Adicionalmente, lo anterior refleja la importancia de mejorar la gestión local como herramienta para disminuir las disparidades regionales y fomentar el desarrollo del país. En palabras de Currie: “...el crecimiento de las ciudades debe considerarse como una oportunidad para disminuir las diferencias en la distribución y consumo, no como una oportunidad para ampliarlas”.

Para abordar el tema en este trabajo partimos por definir a una ciudad bien administrada como aquella que, de acuerdo con la Constitución y demás normas

* El autor agradece la colaboración de Carlos Ospino y Jairo García en la realización de este documento.

¹ Según la Fundación Hábitat el 80% de la población en América Latina vivirá en ciudades para el 2030.

² Cita tomada de *Revista Economía Colombiana*, edición 313, dedicada a Lauchlin Currie. Contraloría General de la República. Marzo-junio 2006.

legales, cumple eficazmente con sus responsabilidades y competencias, de una forma sostenible, utilizando eficientemente los recursos disponibles³.

Adicionalmente, es una entidad que es consciente de sus fortalezas y posibilidades, pero al mismo tiempo, de sus deficiencias y necesidades más apremiantes, actuales y futuras, por lo tanto, puede organizar y planificar en forma adecuada todos sus recursos para cumplir, de la mejor forma posible, con sus funciones tanto en el corto plazo como en el largo plazo.

Es una entidad que trabaja constantemente por desarrollar sus instituciones, y establece procesos claros de administración, ejecución y evaluación, donde hay rendición de cuentas periódicas, se garantiza transparencia y acceso rápido de la información pública. De esta manera, es una entidad que puede trabajar mancomunadamente con el sector privado y con la ciudadanía en general, permitiendo e incentivando su participación activa.

Aún más, las ciudades bien administradas intentan insertarse en el mercado internacional (siendo atractivas para inversionistas) y cuentan con un fuerte sentido de “comunidad” que ha sido socializado buscando consensos en las políticas públicas.

Por otra parte, se debe reconocer que la responsabilidad del adecuado funcionamiento de las ciudades no recae únicamente en los administradores públicos, sino que la ciudadanía también tiene un rol que representar.

Este trabajo pretende aportar algunos lineamientos que sirvan de base para un mayor debate sobre el tema. En éste se aborda sobre todo la pregunta de cómo debe ser una ciudad bien administrada. No obstante, tal y como lo planteó Fabio Sánchez en el Coloquio⁴, otro cuestionamiento importante es el relacionado con el problema de cómo lograr que una ciudad mal administrada pase a ser bien administrada.

En relación con esta última pregunta, consideramos que un efectivo control a la gestión local debería ser un elemento que, dentro de un conjunto de condiciones⁵, permitiría lograr mejoras en la administración de las ciudades y lograr el cambio deseado.

Por su parte, Fabio Sánchez argumentó que el salto planteado se daba a través de lo que se conoce como “agencia política positiva”, lo que definió como

³ Sostenible en el sentido de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas, véase José Manuel Naredo (1996).

⁴ “*Políticas para reducir las disparidades regionales en Colombia*”. Cartagena, 3 y 4 de agosto, 2006.

⁵ Entre estas condiciones se encuentra un adecuado funcionamiento de los mercados políticos locales, tal y como fue planteado por Alejandro Gaviria en el evento.

“el conjunto de actividades de las personas que pretendieron y efectivamente lograron una mejora colectiva en los gobiernos locales” (Velázquez, 2003). Añadió que para lograr este mejoramiento colectivo se requieren un conjunto de condiciones que incluyen cambios institucionales formales (cambios legales) e informales (cambios en actitudes), que modifiquen los incentivos de los gobernantes locales.

Concluía, entonces, que el esfuerzo propio, tanto en los ingresos como en el gasto y la profundidad de los mecanismos formales e informales de rendición de cuentas, explica la eficiencia en la asignación y en la administración. En otras palabras, considera que un mayor esfuerzo en el recaudo de recursos propios locales, que conlleve a una mayor internalización de estos costos en los municipios, lograría un incremento en el control ciudadano local que presionaría mejores procesos de rendición de cuentas y de esta manera lograría que ciudades mal administradas pasaran a ser bien administradas.

Este documento está organizado de la siguiente manera. En la segunda sección se expone el tema de las competencias y responsabilidades de los municipios. Después, en la tercera parte, se trata el tema de la planeación y la organización, por considerarlos como elementos necesarios para mejorar la administración de las ciudades y la provisión de los bienes sociales. En la cuarta sección se hace una revisión de la situación de las finanzas públicas regionales. El tema del control de la gestión local es abordado en la quinta parte y, por último, se presentan unas conclusiones y recomendaciones.

II. Competencias municipales

A. Experiencia internacional⁶

En la Conferencia Mundial sobre Ciudades Modelo realizada en Singapur en 1999, se precisaron ciertas condiciones que comparten aquellas entidades territoriales locales que se han convertido en los últimos años en modelos para mostrar e imitar, encontrándose en latitudes tan disímiles como Asia, América o Europa. Entre estas características se encuentran: una verdadera reorganización del uso del suelo, la universalización de los servicios públicos, la provisión de condiciones adecuadas de movilidad y accesibilidad a partir

⁶ Otra fuente de información extensa sobre el tema de centros urbanos se encuentra en las páginas <http://habitat.aq.upm.es/> y www.unhabitat.org/

del transporte público, la generación de incentivos para el fortalecimiento de la base económica, la capacidad real de intercambio y la articulación con otras ciudades en sus prácticas innovadoras, la alta participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y la transparencia en la gestión.

Singapur en Asia y Curitiba en América Latina, son dos excelentes ejemplos de ciudades bien administradas que siguen patrones muy parecidos. Singapur es conocida como la “Ciudad ecuatorial de excelencia” y se tiene como referencia por los elevados patrones de calidad de la infraestructura física, innovaciones en la oferta de habitación, amplia provisión de áreas verdes, gestión del tránsito y eficiencia en sus servicios públicos. Curitiba por su parte, desde los 70, aun durante la dictadura militar, ya era conocida por el buen diseño de sus espacios públicos y el orden en el transporte urbano.

Uno de los factores comunes en estas dos ciudades fue la existencia de una autoridad fuerte y preocupada por lograr una base social de apoyo importante a través de campañas pedagógicas de cultura ciudadana.

B. Marco constitucional y legal

El artículo 311 de la Constitución Política de Colombia determina que “Al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

El marco legal de las competencias municipales estaría conformado por la Ley 715 de 2001 y por la Ley 136 de 1994. La primera dictó las normas orgánicas sobre la distribución de recursos y competencias (derogando a Ley 60 de 1993), mientras que la segunda dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

También es importante citar el documento Conpes 3305 de agosto de 2004, que sometió a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, un conjunto de acciones encaminadas a optimizar la política de desarrollo urbano en el país.

Por último, no está demás recordar que una dificultad que afrontaron las entidades territoriales, en especial los municipios y distritos, consistió en la falta de claridad que se presentó con respecto a las competencias que le correspondían

a cada división político administrativa y al nivel central, como resultado del modelo híbrido de descentralización que se implementó en el país (una mezcla entre el modelo de agente principal y el modelo de escogencia pública local).

C. Competencias estructurales

A partir de la experiencia internacional y de la revisión de las normas legales en el país, escogemos unas competencias que consideramos son estructurales para el desarrollo local y unos sectores álgidos dentro de éstas:

- i. **Mejorar la calidad de vida de la población:** ésta es un área que cubre muchos aspectos, entre los cuales nos interesa resaltar los servicios de acueducto y alcantarillado, el acceso a vivienda, la seguridad y convivencia ciudadana, la movilidad urbana, la atención a la población pobre y vulnerable y los servicios de educación y salud⁷.
- ii. **Apoyar e incentivar el desarrollo económico local:** principalmente a través de garantizar las condiciones para que las empresas puedan ser más competitivas y minimicen los costos de transacción; tales como una *estructura tributaria eficiente*, adecuados servicios públicos, una red vial en buen estado, seguridad y orden público⁸.
- iii. **Realizar adecuados procesos de planeación:** éste es un elemento necesario para mejorar la administración de las ciudades, que debe tener completa relación con la ejecución. Este proceso incluye la planeación del desarrollo local y su articulación con el plan departamental, pero debe abarcar otras áreas importantes como, por ejemplo, la organización del territorio (POT), la estabilidad de las finanzas públicas a largo plazo y la seguridad ciudadana.
- iv. Garantizar transparencia en la gestión y promover la participación ciudadana.

Ahora bien, es preciso aclarar que realizar un diagnóstico acerca de la situación actual de estas competencias rebasaría el espacio disponible para

⁷ Los sectores de educación y la salud no se tratan con detalle en el documento teniendo en cuenta que son abordados en el trabajo sobre capital humano a cargo de Joaquín Vilorio, del Banco de la República.

⁸ Las ciudades grandes (o asociaciones de municipios) pueden tener un papel más dinámico en el desarrollo económico local, véase Pinto, María Elisa (2006).

este documento. Sin embargo, a continuación y a manera de introducción, se presentan algunos datos puntuales en relación con el nivel de calidad de vida en la región.

Por ejemplo, según cálculos de Espinosa y Alvis⁹, en 2003 el índice de calidad de vida de la Costa Caribe era de 67, mientras que el índice nacional era de 81 y el de Bogotá era de 89.

Las diferencias en los niveles de calidad de vida se hacen evidentes al observar que la cobertura de servicios esenciales, como el acueducto y el alcantarillado, todavía es muy deficiente en la Costa Caribe. Aunque ciudades como Barranquilla, Cartagena y Valledupar presentan coberturas de acueducto superiores al 90% en 2005, las cifras de ciudades como Montería y San Andrés son preocupantes (67% y 47% respectivamente), mientras tanto el porcentaje de hogares que cuentan con el servicio de acueducto en Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Manizales, supera el 96%. La situación es más crítica en las ciudades no capitales, en una muestra de 57 municipios con información del censo de 2005, encontramos que 23% presentaba coberturas inferiores al 50%.

Adicionalmente, el tema de calidad del servicio es dramático, como lo pudo demostrar un análisis de la calidad del agua realizado por la Superintendencia de Servicios Públicos (2004), el cual encontró que el 87% de una muestra de 81 municipios de la Costa Caribe, no contaba con agua apta para el consumo humano. Las cifras mostraron que la calidad del agua que se suministra en la región no es buena, lo que obstaculiza el desarrollo económico y social e incrementa la incidencia de enfermedades¹⁰.

Los resultados para el servicio de alcantarillado son más preocupantes. Encontramos que de la muestra de 57 municipios tomada del censo, 58% de éstos presentaba coberturas de alcantarillado inferiores al 20% (donde 38,6% no supera el 6% de cobertura). Este comportamiento es alarmante, pues muestra el atraso de estos municipios costeños en cuanto a uno de los servicios más importantes con los que debe contar una ciudad.

Por otra parte, nos interesa resaltar el tema de la seguridad ciudadana como uno de los principales retos que enfrentaran las ciudades en los próximos años. Si bien el nivel central es el encargado de diseñar políticas de seguridad a nivel nacional, es el municipio el responsable primario del orden público y

⁹ Espinoza, A. y Alvis, N. (2004) "Pobreza y calidad de vida en la Costa Caribe colombiana". Observatorio del Caribe.

¹⁰ Superintendencia de Servicios Públicos. "Informe de calidad del agua en Colombia, 2004".

el que tiene que velar directamente por la seguridad de la comunidad y de los habitantes de su territorio.

Esto se hace más relevante si se consideran los resultados positivos presentados en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali como consecuencia de una mayor gestión de los gobiernos locales, donde, por ejemplo, se logró una gran disminución de la tasa de homicidios por cien mil habitantes y una mejora importante en la percepción de seguridad¹¹. Mientras tanto, en algunas de las principales ciudades de la región Caribe parece presentarse un incremento en la percepción de inseguridad¹².

Adicionalmente, es interesante mencionar que a pesar de la disminución observada en la tendencia de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en Colombia, ésta continúa siendo alta en comparación con el promedio mundial y el latinoamericano. Además, la disminución en las cifras, tal como lo han planteado Rangel (2006) y Duncan (2005), puede deberse a procesos de consolidación de poderes ilegales en ciertas ciudades, lo cual lejos de ser positivo se convierte en amenaza a la estabilidad de las ciudades que no se puede dejar pasar por alto.

Por último, es importante tener en cuenta la escasez de oportunidades laborales, las grandes desigualdades, los altos niveles de pobreza¹³ y la continua llegada de desplazados a las principales ciudades¹⁴, lo que unido a la poca oferta de soluciones de vivienda, zonas verdes y espacio público, gesta poco a poco una situación insostenible a la que las administraciones locales deben buscarle soluciones con anticipación.

¹¹ Véase: “Los bogotanos se sienten hoy mucho más seguros”. *El Tiempo*, 17 de agosto de 2006, y “Medellín se posiciona como la mejor ciudad”. *El Tiempo*, 16 de agosto de 2006.

¹² Ver la encuesta realizada por la Cámara de Comercio de Barranquilla, en la cual el 67% de los barranquilleros considera que la inseguridad aumentó en el año 2005; y ver “Concejo, preocupado por inseguridad en Cartagena”, en *El Herald*, 23 de agosto de 2006.

¹³ Según datos de Espinosa y Alvis (2004), el ingreso del quintil más alto (Q5), para las cabeceras de la región, absorbe el 53% del ingreso total, siendo en promedio 12 veces mayor que el ingreso promedio de los más pobres. Por otro lado, el 69% de la población de la costa se encuentra por debajo de la línea de pobreza, siendo los niños el grupo de población más afectado por este flagelo.

¹⁴ Según la Red de Solidaridad Social sólo en 2005 a Barranquilla, Soledad, Cartagena y Santa Marta llegaron 13.239 personas desplazadas por la violencia, y a Bogotá, la ciudad con mayor número de desplazados, llegaron 18.439 personas. De acuerdo con la población total, las cuatro ciudades de la región Caribe reciben 4,7 desplazados por mil habitantes mientras que Bogotá recibe 2,6.

III. Planeación y organización

“El crecimiento urbano no planificado o que esté mal planeado seguramente resultará costoso y dará pocos resultados”.

Lauchlin Currie en el Plan Socio Económico para el Atlántico, 1965.

A. Lineamientos básicos

En términos prácticos la planeación de una ciudad debe partir de identificar cuáles son sus responsabilidades, necesidades y debilidades, tanto presentes como futuras. Con base en esto, y con la participación de la comunidad, debe establecer unos objetivos que le permitirían cumplir con sus funciones e impulsen el desarrollo local. A paso seguido, y teniendo en cuenta que los recursos son escasos, debe planificar y organizar los recursos disponibles (financieros, físicos y humanos) y escoger los objetivos más importantes de acuerdo con un orden de prioridades, que deberían ser desarrollados por medio de programas y proyectos concretos.

Es importante precisar que elaborar procesos de planeación adecuados es una condición necesaria, mas no suficiente para mejorar la administración de las ciudades. Adicionalmente, es necesario subrayar la necesidad de que exista una relación directa entre la planeación y la ejecución, y su complementación con procesos de evaluación que permitan retroalimentación.

En este sentido, es importante el “enfoque de gerencia” recomendado por el Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios (DNP, 2003), como instrumento metodológico de administración donde “La planeación implica un proceso cíclico que apoya el ejercicio de las funciones de organización, ejecución y evaluación, con las cuales conforma el proceso básico de la gerencia municipal”¹⁵. En este sentido, es bueno agregar que los alcaldes tienen la responsabilidad de dar continuidad a los programas de largo plazo y a los proyectos exitosos implementados por administraciones anteriores.

¹⁵ **Planear:** en esta etapa se analiza y se identifican problemas, luego se fijan objetivos y se definen estrategias. **Organizar:** aquí se coordina, se asignan recursos humanos, físicos, financieros, tecnológicos y se definen procedimientos, normas y metas. **Ejecutar:** Pone en marcha la organización para lograr los objetivos y metas, se toman decisiones, se desarrollan y ejecutan los proyectos. **Evaluar:** da seguimiento a las acciones, evalúa logros parciales e introduce correctivos.

La planeación no se suscribe únicamente a la realización del plan de desarrollo sino que debe abarcar otras áreas y proyectos importantes y debe incluir una comunicación eficiente entre las dependencias internas de la entidad¹⁶.

De esta manera, las ciudades deben ser cuidadosas, en la implementación de los planes de ordenamiento territorial y sus revisiones posteriores, y en la elaboración de los planes de desarrollo. Pero adicionalmente, es necesario que se apliquen “enfoques gerenciales” a los proyectos y programas contenidos en los planes anteriores, con énfasis en aquellos proyectos que permitan mejorar las condiciones de calidad de vida de la población, el manejo sostenible de las finanzas y el desarrollo de un plan estratégico de seguridad.

En relación con los procesos de planeación aplicados a los diferentes programas y proyectos, es importante que los municipios tengan presente que lo fundamental es que se arraiguen procesos permanentes y continuos, que no se les vea como actividades complejas reservadas exclusivamente a los especialistas y que, por el contrario, se aprendan a realizar en forma sistemática¹⁷.

Por otra parte, es necesario mejorar el apoyo y la asesoría técnica en la elaboración de los procesos de planeación municipales, en especial para los municipios pequeños. Es preciso analizar si la gran cantidad de instrumentos de planeación¹⁸ que se exige a los municipios en la actualidad está generando los resultados esperados o si constituyen sólo un requisito legal, que no elaboran en forma adecuada. Sobre este tema cabe la pregunta ¿quién controla que se elaboren y apliquen bien estos instrumentos en 1.098 municipios?

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el documento del DNP, “Capacidad Fiscal Territorial” (2005), que comenta lo siguiente:

“Se reconoce que buena parte de los problemas financieros de los municipios se originan en inadecuados procesos de planificación o falta de capacidad en la administración de los presupuestos”.

“La información sobre los procesos de planificación financiera territorial en Colombia no está disponible para establecer análisis comparativos, de manera que en la mayor

¹⁶ Para evitar pérdida de recursos por la falta de coordinación, como las que se presentan, por ejemplo, al pavimentar una calle que después es perforada para la instalación de redes de alcantarillado en un mismo año.

¹⁷ DNP (2003). “Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo”, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios, Bogotá.

¹⁸ Entre estos tenemos, el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial, el marco fiscal de mediano plazo, el plan operativo anual de inversiones, los presupuestos anuales.

*parte de los análisis es imposible determinar el aspecto de la planificación financiera que falló y que condujo a generar situaciones deficitarias. Lo único que puede conocerse es la magnitud de los ingresos y de los gastos, sin llegar a conocer las causas precisas de los desequilibrios”*¹⁹.

B. Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal²⁰ y “tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible...”²¹

La Ley 388 de 1997 establece que el contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales (es decir, 12 años).

Según la Ministra Sandra Suárez el 95,8% de los municipios del país ya cuenta con planes de ordenamiento territorial²². No obstante, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reconoce que se han presentado varias dificultades en este proceso²³, entre las que se encuentra que los planes se concibieron como un requisito para la obtención de recursos de inversión y de licencias de construcción, y no como una herramienta de planeación del desarrollo territorial de largo plazo. Reconocen que la capacidad técnica de los profesionales asignados y/o contratados por los municipios fue baja.

También, encontraron que la información requerida para elaborar los diagnósticos fue desactualizada e insuficiente, lo cual impidió una adecuada valoración para la toma de decisiones. Manifiestan que los mecanismos de divulgación fueron débiles y se generó en consecuencia, desinformación en la comunidad y poca participación. Por último, mencionan que no se han implementado los instrumentos previstos por las disposiciones legales vigentes en aspectos de gestión y financiación del suelo, y de seguimiento y control de los POT.

¹⁹ DNP, (2005). “Capacidad Fiscal de los gobiernos territoriales colombianos”, DDTS, p. 8.

²⁰ Véase el artículo 9º de la Ley 388 de 1997.

²¹ Artículo 6º de la Ley 388 de 1997.

²² Intervención de la ministra de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, Sandra Suárez Pérez, en el Foro Panorama de la Vivienda en Colombia, abril de 2006.

²³ Véase www.minambiente.gov.co/viceministerios/vivienda_desarrollo_territorial/desa_territ/pot.htm

Al tener en cuenta lo anterior y el hecho que el artículo 28 de la Ley 388 prevé la posibilidad de realizar revisiones a los POT²⁴, es importante resaltar la importancia de estos procesos en los municipios de la región para que corrijan los errores anteriores y mejoren la organización del territorio.

Es necesario subrayar la trascendencia de la planeación y organización del territorio para el crecimiento ordenado de las ciudades. Es importante que la ciudadanía comprenda que estos planes consisten en la identificación de una visión urbana concertada entre la ciudadanía, el sector público y el privado, donde se establecen las acciones y estrategias presentes y futuras para lograr la visión de ciudad planteada.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que el ordenamiento territorial (en adelante OT) es una actividad relativamente nueva y por esta razón se pueden presentar varias dificultades. En este sentido el Ministerio reconoce que la falta de conocimiento y manejo del tema, se reflejó en contrataciones inadecuadas que entorpecieron los procesos técnicos y originaron problemas legales.

Lo anterior no puede utilizarse para justificar los errores y vacíos regulatorios que permiten casos irregulares, en cambio debe propiciar un mayor interés en el tema y mostrar la necesidad de un mayor apoyo y asesoría a los procesos de revisión.

Al tener en cuenta lo anterior, es interesante conocer que en gran parte de los países europeos los municipios no son los directos responsables del OT sino que existen diversas instancias intermedias y regionales que desarrollan planes regionales en concordancia con un gran plan nacional.

En contraste, en nuestro país no existe una política nacional de ordenamiento territorial que genere una visión enmarcadora del OT local, carecemos además de políticas regionales de ordenamiento que, por ejemplo, en el caso de la región Caribe, ayuden a fijar derroteros y coordinar esfuerzos en una materia tan importante como la del turismo. Como consecuencia de lo anterior no existe una organización administrativa que favorezca la gestión integral del territorio, la cual se realiza a partir de sistemas institucionales locales o sectoriales muy alejados del carácter global y horizontal que debe ser connatural a la ordenación.

²⁴ Establece que “Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento...”

IV. Finanzas públicas

“En general, un sector público eficiente debería poder alcanzar los objetivos del Estado con la menor distorsión posible del mercado, con la carga tributaria más baja posible sobre los contribuyentes, con el menor número posible de empleados públicos y con la menor absorción posible de recursos económicos por el aparato público”²⁵.

Con la implementación del proceso de descentralización en el país se buscaba, entre otras cosas, fortalecer la autonomía territorial en la generación de rentas propias, de tal manera que las entidades pudieran obtener un ahorro corriente para financiar la inversión social y atender el servicio de la deuda. Sin embargo, al final de la década pasada, los resultados fiscales obtenidos con la descentralización no fueron los esperados. Por el contrario, se observó un deterioro en las finanzas públicas de los municipios, debido principalmente al mayor dinamismo de los gastos con respecto al de los ingresos corrientes y al excesivo endeudamiento público. Mientras que los resultados en cobertura y calidad de los servicios públicos básicos no mejoraron de la manera prevista. A continuación realizamos una breve revisión de la situación fiscal de los municipios en la Costa Caribe.

A. Esfuerzo o pereza fiscal

Encontramos que aproximadamente el 80% de los municipios de la región Caribe presentó un crecimiento promedio positivo de los ingresos tributarios per cápita entre los años 2001 y 2004²⁶. Esta proporción es similar a la obtenida por la región oriental, pero se encuentra por debajo del porcentaje obtenido en las regiones central y pacífica²⁷ (95% y 88% respectivamente), no obstante, no se puede afirmar que el resto de municipios adolece de pereza fiscal, sin tener en cuenta los niveles de actividad económica, que infortunadamente no están disponibles a nivel municipal²⁸.

²⁵ Vito Tanzi. (2000) “El papel del Estado y la calidad del sector público”. *Revista de la CEPAL*, No. 71. agosto.

²⁶ Cálculos de Fundesarrollo con base en Anexos de documentos Conpes 077, 090 y 097. Es necesario mencionar que los municipios que hayan suscrito Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y/o Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero en el marco de las leyes 550 y 617, son cuantificados como si incrementaran los ingresos, siempre y cuando haya concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el cumplimiento de los programas.

²⁷ La conformación de las regiones corresponde a la agrupación realizada por el DNP.

²⁸ Jiménez (1996) mencionaba que para determinar la capacidad de una entidad para generar recursos propios era necesario tener en cuenta el contexto institucional, legal y económico de ella.

Precisamente, con el propósito de profundizar un poco más en el tema, analizamos los efectos que tuvieron las transferencias sobre el esfuerzo fiscal de los municipios en el período 1995-2004. La metodología empleada sigue a Cadena (2002) y Núñez (2005), en el análisis de diferencias en diferencias, para controlar el hecho que las transferencias y los ingresos tributarios guardan una alta correlación y pueden llevar a regresiones espurias.

Estimamos regresiones de las diferencias en el crecimiento de los ingresos tributarios como proporción de los ingresos totales netos de los recursos de capital, contra estas mismas diferencias en los ingresos por transferencias del orden nacional para una muestra importante de municipios en el país²⁹. Para aislar el efecto diferencial incluimos una variable dicótoma y su interacción con el regresor. El Cuadro 1 muestra regresiones con y sin controles de las características iniciales (1995) en términos de instituciones³⁰.

Cuadro 1. Esfuerzo fiscal de los ingresos tributarios-Recursos del nivel nacional

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Variable dependiente	Crecimiento de los Ingresos Tributarios			
Transferencias nacionales (1)	0,0843*	0,0627*	0,0834*	0,0621*
	[0,0029]	[0,0029]	[0,0029]	[0,0029]
Dummy Costa Caribe (2)		0,6847*		0,8619**
		[0,2909]		[0,3476]
Interacción (1)*(2)		0,0964*		0,0965*
		[0,0061]		[0,0062]
Número de observaciones	919	919	910	910
R2	0,4856	0,6003	0,4942	0,606

Errores estándar entre paréntesis debajo de cada coeficiente. Modelo I y II sin controles

Modelo III y IV con controles institucionales

* Significativo al 1% ** Significativo al 5% ***Significativo al 10%

En los ejercicios realizados no se encontró evidencia de pereza fiscal en el período para el total de municipios de la muestra respecto a los recursos transferidos desde el nivel nacional, puesto que el coeficiente es positivo y significativo. Los resultados son similares en magnitud a los presentados por Cadena (2002) y Núñez (2005). Por otra parte, habría evidencia de un mayor esfuerzo fiscal por parte de los municipios de la costa respecto a las otras re-

²⁹ Datos de ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP.

³⁰ Estos controles incluyen variables como: población, número de funcionarios públicos, número de bibliotecas públicas, número de bancos y corporaciones de ahorro, oficinas de recaudo de impuestos, entre otras.

giones del país, pues el coeficiente de interacción de la variable dicótoma y la variable de crecimiento de las transferencias es positivo y significativo.

Lo anterior no significa que no haya posibilidades de mejorar la gestión tributaria y de incrementar el recaudo en los municipios de la región. De hecho, en relación con la situación a nivel nacional el DNP (2005) menciona lo siguiente:

“La tarifa efectiva promedio que cobra el 77% de los municipios por impuesto predial está por debajo del 4 por mil”. “Las comparaciones de la tarifa efectiva del impuesto y el recaudo por predio y por habitante permiten concluir que en promedio, si los municipios incrementaran en 1 punto su tarifa, el recaudo promedio por predio aumentaría en \$34.600 y el recaudo promedio por habitante en \$10.200”³¹.

Por otra parte, a partir de una muestra de 106 municipios del Caribe³², encontramos que 61% de los éstos no ha actualizado sus avalúos catastrales en más de cinco años; además el porcentaje de municipios cuyo avalúo es anterior a 1997 es de 45%. Mientras que sólo el 38.5% ha hecho la actualización en el periodo 2002-2006.

Al tener en cuenta que el artículo 79 de la Ley 223 de 1995 establece un plazo máximo de cinco años para que las entidades realicen procesos de actualización catastral, es claro que se puede realizar un mayor esfuerzo en este campo.

Al analizar la situación para las ciudades capitales se encontró que Barranquilla, Cartagena y Riohacha cuentan con actualizaciones recientes con una vigencia menor a cinco años. Por su parte, Santa Marta, Valledupar y Sincelejo cumplen con los lineamientos legales en su componente urbano, pero su parte rural ya tiene un rezago de varios años. Mientras que Montería presenta una actualización menor a cinco años en la parte rural, pero superior al límite legal en su parte urbana. En el Cuadro 2 se presentan las fechas de actualización de cada una de estas ciudades y se muestra el contraste con entidades como Bogotá, Medellín y Manizales que cuentan con actualizaciones muy recientes y por otra parte, una ciudad como Bucaramanga que presenta actualizaciones rezagadas.

Por otro lado, es interesante mostrar algunos resultados del estudio realizado por Iregui, Melo y Ramos (2003), quienes estimaron la tarifa efectiva³³, la tarifa

³¹ DNP (2005). *Op. cit.*, p. 6.

³² Datos entregados por IGAC.

³³ Tarifa efectiva = (recaudo del impuesto predial / avalúo catastral del municipio).

Cuadro 2. Actualización catastral

Principales ciudades

Municipio	Última fecha de actualización catastral	
	Urbano	Rural
Barranquilla	2005	2005
Cartagena	2003	2003
Santa Marta	2006	1998
Valledupar	2002	1998
Montería	2000	2002
Riohacha	2002	2002
Sincelejo	2003	1994
Bogotá	2005	2005
Medellín	2005	2005
Manizales	2005	2005
Bucaramanga	2001	1995

Fuente: IGAC

nominal ponderada³⁴ y la diferencia entre ambas, para el período comprendido entre 1999 y 2002, con el objetivo de analizar la diferencia entre el recaudo efectivo y el potencial del impuesto predial.

En los datos de este estudio se resaltan, entre las capitales de la costa, las ciudades de Riohacha, Sincelejo y Cartagena por presentar las diferencias más altas entre la tarifa efectiva y la tarifa nominal ponderada (5,8, 5,2 y 5,0 respectivamente), mientras que entre las principales ciudades del país sobresale Cali con una diferencia de 4,9. Lo anterior indicaría que en estas ciudades el recaudo del impuesto predial se encontraba lejos de su potencial real en esos años.

Adicionalmente, la investigación citada encontró varios problemas de **administración y gestión**, como “...el desconocimiento de las normas en varios municipios, los problemas de sistematización, que no sólo incluyen la falta de equipos sino de *software* adecuado para el manejo de la información tributaria, y las deficiencias en los procesos de facturación y cobro”; “...problemas con el sistema de correos que no permiten que los recibos del impuesto predial lleguen a todos los predios, sobre todo en las áreas rurales. Por último, la capacitación y el número de funcionarios dedicados a la administración tributaria de los distintos municipios pueden no ser los más adecuados, los cuales podrían

³⁴ Tarifa nominal = $\sum_i t_i A_i$ / Avalúo total. Donde i corresponde al tipo de predio (estratos, sectores, etc.) y t a la tarifa.

estar acompañados de asesorías tributarias externas que no responden a los verdaderos requerimientos de las autoridades locales”.

La investigación citada concluyó que en todo el país existen muchos municipios con una amplia brecha entre sus tarifas y que, por lo tanto, cuentan con un buen margen de maniobra para alcanzar el recaudo potencial sin necesidad de realizar grandes ajustes en la legislación.

Evolución de impuestos predial e industria y comercio

En el Gráfico 1 se muestra el recaudo per cápita del impuesto predial y de industria y comercio, para las ciudades capitales de la región Caribe para los años 1995 y 2004. Aquí podemos observar el crecimiento de los recaudos por habitante en términos reales en el período analizado. Adicionalmente, se resalta el caso de Valledupar, por ser la única ciudad del grupo que reduce el nivel de recaudo per cápita en ambos impuestos³⁵.

B. Importancia de las participaciones municipales y regalías

La Ley 715 de 2001 estableció el Sistema General de Participaciones, el cual está constituido por los recursos que la nación transfiere, por mandato de la Constitución Política de 1991, a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico, principalmente. Así mismo, estableció las normas respecto a la distribución de estos recursos al interior de cada ente.

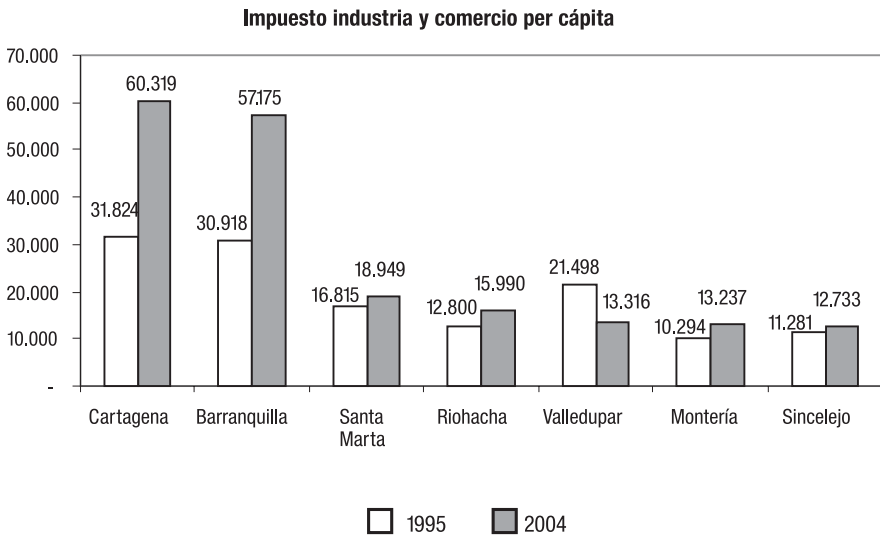
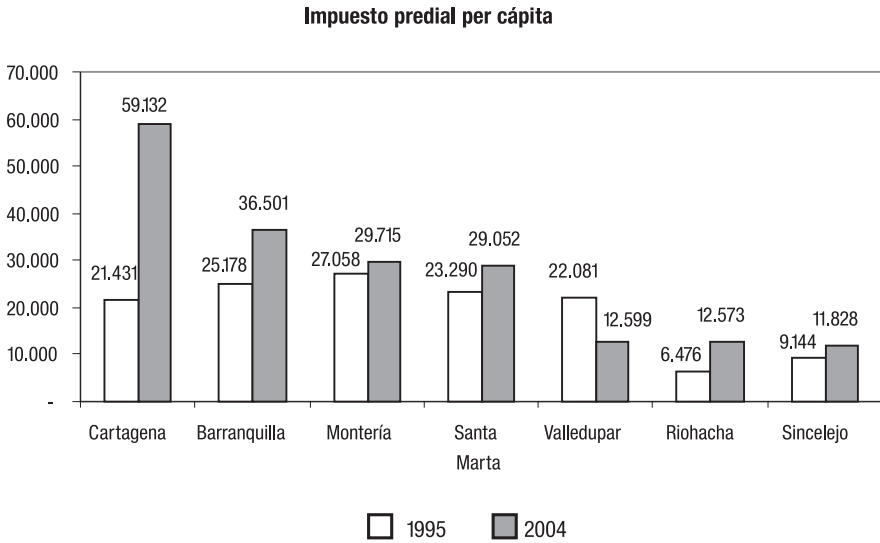
En el Diagrama 1 se muestra la estructura de los ingresos totales de los municipios. Este esquema es útil para presentar a continuación, la importancia del Sistema General de Participaciones en los ingresos totales de los municipios y del mismo modo cuánto es el peso de los ingresos tributarios.

En el 2005, en 145 municipios de la región (que equivalen al 75%), los ingresos tributarios presentaron una participación inferior al 30% de los ingresos totales, mientras que los recursos del Sistema General de Participaciones representaron más del 70%³⁶.

³⁵ Moreno *et al.* (2005) comentan que en 1998 Valledupar estableció descuentos del 30% para el impuesto predial y 26% para el de industria y comercio, mientras que en 1999 ampliaron los plazos de pago y otorgaron descuentos adicionales de 7% para ambos tributos. Adicionalmente, en 1998, establecieron una tarifa única de 7,2 por mil, para los predios residenciales, comerciales e industriales.

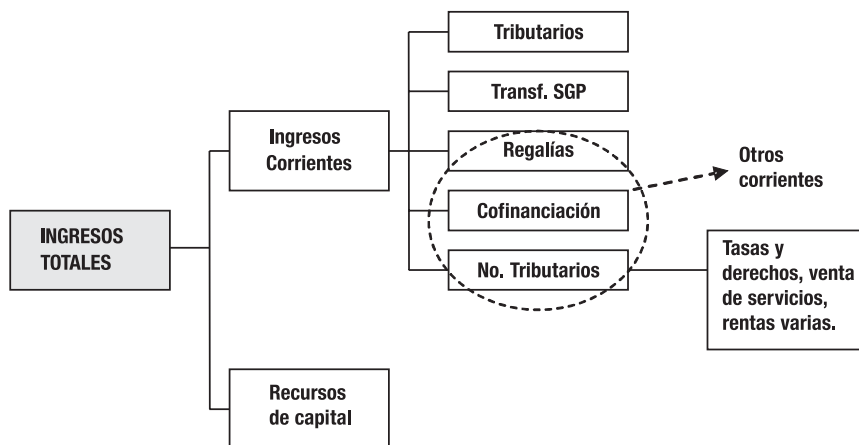
³⁶ Cálculos de Fundesarrollo utilizando base de datos del índice de desempeño fiscal 2005, DNP.

Gráfico 1. Recaudo per cápita del impuesto predial – años 1995 y 2004
Cifras en pesos constantes de 2005



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y proyecciones de población del DANE

Diagrama 1. Estructura de las fuentes de financiación de los municipios



Por otro lado, en 13 municipios se presentó la siguiente particularidad, la participación de los ingresos tributarios fue inferior al 12%, mientras que el peso del Sistema General de Participaciones fue inferior a 50%. En estos casos los ingresos diferentes a estos dos conceptos (“Otros corrientes”) representaron más del 40% de los ingresos totales. Lo que permite inferir que estos municipios recibieron recursos importantes por regalías³⁷.

De una manera similar, pero con una participación un poco menor, se encuentran 16 municipios, en donde los “otros corrientes” tienen mayor peso que los recursos propios en los ingresos totales. En promedio este grupo tiene una participación de 9% para ingresos propios, 27% en “otros corrientes” y 64% en participaciones del SGP.

Para el caso de las ciudades capitales, se tiene que en Montería, Sincelejo, Valledupar y Santa Marta las transferencias del SGP presentan una participación superior al 70% de los Ingresos Totales. Por su parte, en Riohacha el peso de las transferencias es de 60%, lo que se explica por una proporción significativa de “otros corrientes”, 15%. Mientras que Barranquilla y Cartagena presentaron menor dependencia de las transferencias y mayor peso de los recursos propios en comparación con las demás capitales regionales (los ingresos propios de ambas ciudades se encuentran cercanos al 40% de los ingresos totales).

³⁷ Manaure, Hatonuevo, Uribia, Barrancas y Albania (Guajira), Buenavista, San Antero, Puerto Libertador, Montelíbano y Pueblo Nuevo (Córdoba), Chiriguana (Cesar), Coveñas (Sucre) y Cantagallo (Bolívar). La Apartada (Córdoba) y La Jagua de Ibirico (Cesar) presentan el mismo comportamiento a pesar de que no reportaron información al DNP en 2005.

Lo anterior demuestra el gran peso que tienen los recursos del SGP y los de las regalías en los presupuestos locales y la necesidad de un mayor control y mejores procesos de rendición de cuentas, que mejoren la eficiencia en su asignación.

C. Endeudamiento

1. Indicador del saldo de la deuda frente a los ingresos corrientes

A diferencia del indicador de endeudamiento, señalado por la Ley 358 de 1997, el presente estudio incluye dentro del numerador, además de las operaciones de crédito público, el saldo de las cuentas por pagar y las obligaciones laborales pendientes, pues de este modo el estimativo permite conocer de una forma más real la magnitud del endeudamiento municipal. Mientras que el denominador consiste en los ingresos corrientes que, para este caso, incluyen los ingresos tributarios, los no tributarios³⁸ y las transferencias de propósito general.

Para realizar un seguimiento del endeudamiento regional se tomó una muestra de 93 municipios para el 2002 y el 2004. En términos generales se observa que la situación de endeudamiento ha mejorado para los municipios de la Costa Caribe (Gráfico 2). Es así como en 2002 el 40,9% de los municipios se encontraba en una situación de sobreendeudamiento, mientras que para 2004 esta proporción bajó al 31,2%³⁹.

Adicionalmente, el indicador de endeudamiento promedio de los 93 municipios de la muestra pasó de 167% en 2002 a 120% en 2004, de tal manera que el endeudamiento promedio pasó de una situación de sobreendeudamiento a una situación de endeudamiento medio.

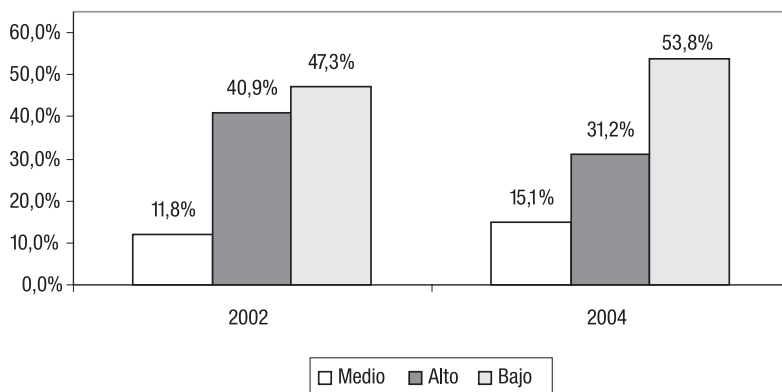
Sin embargo, a pesar de los síntomas de mejoría mencionados en los párrafos anteriores, el 44,8% de los municipios sobre endeudados supera un nivel de 200%.

Del mismo modo, si bien es satisfactorio que se incrementara el número de municipios con bajos niveles de pasivos, pasando de 47% en 2002 a 53%

³⁸ Se debe tener en cuenta que dentro de los ingresos no tributarios se incluyen los recursos provenientes de las regalías, que en las zonas donde existe una alta explotación minera son un componente importante de los ingresos municipales.

³⁹ Los municipios en bajo endeudamiento son aquéllos donde el endeudamiento < 100% de los ingresos corrientes. En nivel medio de endeudamiento se encuentra en el rango de pasivos entre el 100% y el 135% de los ingresos corrientes. El grupo en sobreendeudamiento corresponde a municipios cuyos pasivos superen el 135% de sus ingresos corrientes.

Gráfico 2. Municipios de la región Caribe por nivel de endeudamiento



Fuente: Cálculos Fundesarrollo con base en Contaduría General de la Nación, CGN

en 2004, es importante tener en cuenta que esta reducción debe realizarse especialmente en los pasivos exigibles, mientras que es posible tener niveles de endeudamiento de mediano o largo plazo que sean sostenibles y que permitan realizar inversiones prioritarias que mejoren la calidad de vida de los habitantes y el progreso municipal. Desde este punto de vista, llama la atención que el 48% de los municipios con bajo endeudamiento, presenten operaciones de crédito público inferiores al 5% de sus ingresos corrientes.

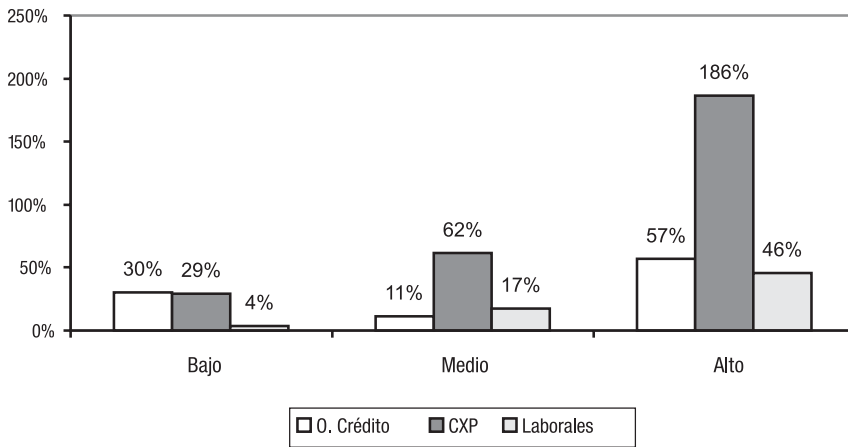
2. Composición de los pasivos

Tal como se observa en el Gráfico 3, en 2004 los pasivos diferentes a operaciones de crédito -deuda flotante- presentaron una posición predominante. Los municipios con endeudamiento bajo son la única categoría donde las cuentas por pagar no superan ampliamente los otros pasivos considerados.

Para los grupos de endeudamiento medio y alto, el monto elevado de las cuentas por pagar indica que los municipios están haciendo un manejo poco planificado de la deuda flotante. Las cuentas por pagar normalmente se generan por la realización de presupuestos con ingresos inflados que no se hacen efectivos. Mientras que, por otro lado, se ejecutan gastos sin consultar la disponibilidad presupuestal.

En el caso de los municipios con alto endeudamiento, las cuentas por pagar superan, en promedio, el 86% de los ingresos corrientes. Es decir, sólo estos pasivos son mayores que el total de ingresos disponibles generando graves

Gráfico 3. Composición de los pasivos a diciembre de 2004
(Participación de pasivos en ingresos corrientes)



Fuente: Cálculos Fundesarrollo con base en CGN

problemas fiscales⁴⁰. Esto unido al significativo peso de las deudas laborales hace que los pasivos estén concentrados en el corto plazo y correspondan a deudas vencidas. Una situación similar, aunque menos crítica, se presenta para el grupo de municipios con endeudamiento medio.

4. Endeudamiento en principales ciudades

Entre las ciudades capitales de la región sobresale el caso de Barranquilla por presentar el indicador más elevado de pasivos frente a ingresos corrientes, 227%. Debido a estas elevadas obligaciones el Distrito tuvo que suscribir en el 2002 un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. Adicionalmente, en el Gráfico 4, se puede notar que con excepción de Cartagena y Valledupar, las capitales de la región presentan altos niveles de pasivos.

Es importante anotar que de acuerdo con los informes de seguimiento de la DAF, no es recomendable que ninguna de las ciudades capitales de la región Caribe obtenga créditos adicionales, debido a limitaciones de capacidad de pago⁴¹.

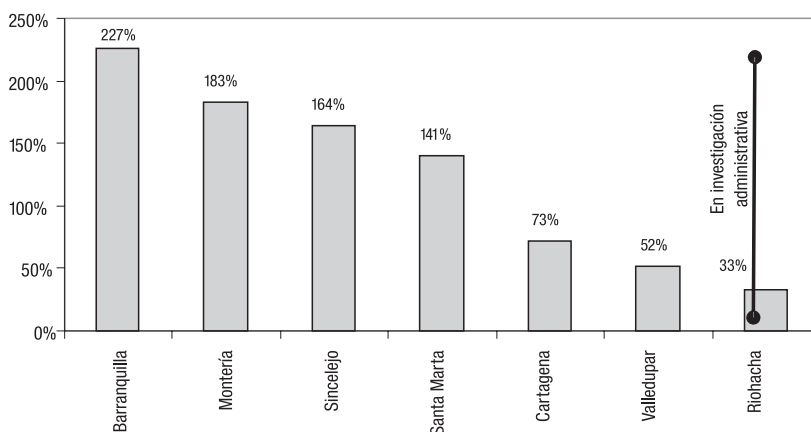
⁴⁰ En la actualidad hay 29 municipios de la región que se encuentran acogidos a la Ley 550 de 1999. Estos corresponden al 49% del total de municipios acogidos a dicha Ley en el país. De las ciudades capitales del Caribe cuatro se encuentran en Acuerdos de Reestructuración de Pasivos en el marco de dicha Ley. Estas son: Barranquilla, Santa Marta, Riohacha y Montería.

⁴¹ Ver informes de seguimiento por municipios 2004 y 2005. Ministerio de Hacienda. Dirección de Apoyo Fiscal. <http://www.minhacienda.gov.co/>

El caso de Riohacha merece unos comentarios adicionales, teniendo en cuenta que en 2004 presentó un indicador de endeudamiento frente a ingresos corrientes de 291%, y no obstante, como se aprecia en el Gráfico siguiente, para 2005 este indicador se encontraba en 33%. Lo anterior implicaría que su deuda sería sólo de \$2.500 millones, a pesar de que el Informe de la DAF para junio de 2005 muestra un saldo de la deuda de \$41.333 millones. La explicación de esto radica en que la Contaduría incluyó \$35.104 millones de los pasivos de la entidad en la categoría de obligaciones en investigación administrativa, rubro que no es tenido en cuenta en nuestro indicador por su característica de contingente⁴².

Dentro de las trece principales ciudades del país, diferentes a las de la Costa Caribe, sólo Cali e Ibagué presentan niveles de endeudamiento superiores al 100% de sus ingresos corrientes de libre destinación⁴³. En el “Informe de Seguimiento” de la ciudad de Cali, realizado por la Dirección de Apoyo Fiscal a junio de 2005, se menciona que en esta ciudad el saldo de la deuda pública al cierre del primer semestre fue de \$577.451 millones.

Gráfico 4. Indicador de saldo de la deuda frente a ingresos corrientes 2005



Fuente: Cálculos Fundesarrollo con base en Contaduría General de la Nación

⁴² Adicionalmente en el Informe de la DAF se menciona que en Riohacha todavía se presentan inconsistencias de información tanto del municipio como de la fiduciaria respecto a los pagos y depuraciones de la base de acreencias.

⁴³ El nivel de endeudamiento de otras ciudades es el siguiente: Cali 236%, Ibagué 128%, Bogotá 88%, Manizales 85%, Cúcuta 59%, Medellín 38% y Bucaramanga 31%.

Por otra parte, se encontró que en las ciudades de Montería, Riohacha, Santa Marta y Sincelejo el pasivo con mayor participación fueron las cuentas por cobrar, mientras que para Barranquilla, Cartagena y Valledupar las operaciones de crédito público constituyen el mayor pasivo, que representa más del 50% del total (endeudamiento que por lo general es de mediano y largo plazo a diferencia de la exigibilidad de la deuda flotante).

Por su parte, es interesante anotar que en Cali, Ibagué, Bogotá, Manizales y Medellín se presenta una participación mayoritaria de las operaciones de crédito público, que supera el 60%.

D. Gastos de funcionamiento

La Ley 617 de 2000, en su artículo sexto, establece límites a la proporción de ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) que se pueden destinar a gastos de funcionamiento. Para establecer el cumplimiento de estos límites por parte de los municipios de la región, se analizó la información de 190 municipios para los años 2004 y 2005. Los resultados muestran que casi la mitad (48% y 43% respectivamente) de los municipios no cumplió con el límite fijado por la Ley 617. Esto quiere decir que estos municipios están destinando más recursos de los necesarios a gastos de funcionamiento⁴⁴.

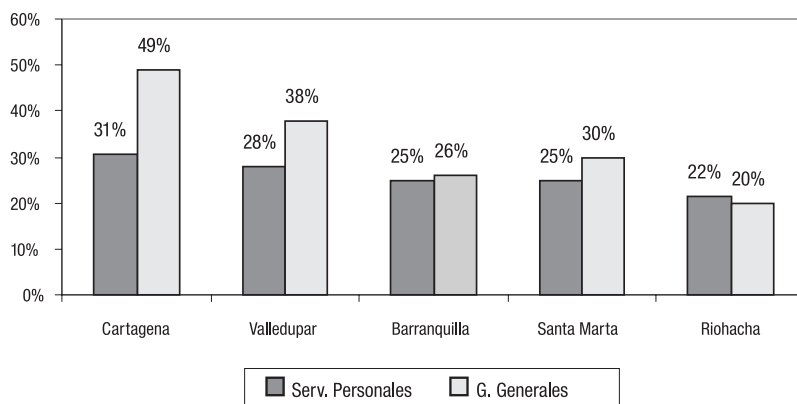
Por otra parte, encontramos que las ciudades capitales de la costa presentaron tasas de crecimiento para los servicios personales y los gastos generales, muy superiores a la inflación (ver Gráfico 5), reduciendo los recursos que se podrían destinar para inversión⁴⁵. Esto es preocupante, además, porque los rubros asociados a la nómina, por lo general, son inflexibles.

El problema radica en que La Ley 617 estableció unos límites a los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación; lo que le permite a los entes territoriales, dados los incrementos en los niveles de ingresos, poder financiar mayores gastos de funcionamiento y,

⁴⁴ Es interesante resaltar que el 90% de los municipios de la región pertenecen a la sexta categoría, en donde, por ser municipios pequeños y con ingresos reducidos, el límite es menos exigente con los gastos de funcionamiento.

⁴⁵ Para el caso de la variación de los gastos generales de Barranquilla es necesario hacer la siguiente aclaración: las ejecuciones presupuestales mostraron una reducción de los gastos generales en 2005, generada por una ejecución con valor negativo, en el mes de diciembre de ese año, cercana a los \$4 mil millones en la Secretaría Administrativa; si bien éste pudo haber sido un ajuste, no deja de ser extraño su elevado monto. Si se tiene en cuenta lo anterior confrontamos los valores presentados en las ejecuciones presupuestales con las operaciones efectivas de Caja reportadas a la Contraloría y encontramos que las cifras no son consistentes para el 2005, y según esta última fuente los gastos generales se incrementan en 26% en 2005, cifra presentada en el Gráfico 9.

Gráfico 5. Variación % de los gastos generales y los servicios personales
2004-2005



Fuente: Información reportada por municipios a Fundesarrollo (ejecuciones presupuestales)

al mismo tiempo, cumplir con los límites porcentuales establecidos en la Ley 617 de 2000⁴⁶.

Es necesario aclarar que, en algunos casos, los incrementos en estos rubros de los gastos de funcionamiento pueden tener justificación y no necesariamente reflejar ineficiencias. No obstante, estas justificaciones deberían presentarse detalladamente en los procesos de rendición de cuentas locales y nacionales, lo cual no se realiza en forma adecuada en la actualidad.

Otro rubro importante de los gastos de funcionamiento son las mesadas pensionales, las cuales representan un gasto creciente e inflexible para las entidades territoriales. Las grandes ciudades de la región son una muestra de lo anterior, es así como, según información reportada por los distritos, la participación de las mesadas pensionales sobre el total de gastos de funcionamiento representaron 49% para Barranquilla, 33% para Cartagena y 20% para Santa Marta en 2005. Esta situación debería servir de ejemplo para las ciudades intermedias y los municipios pequeños acerca de prever los compromisos futuros en relación con pensiones y de la necesidad de aprovisionar recursos para que este rubro no se convierta más adelante en un obstáculo al desarrollo.

⁴⁶ Por otro lado, está el tema de los entes descentralizados, a través de los cuales es posible contratar personal y generar gastos de funcionamiento adicionales que son difíciles de controlar. Para el caso de Barranquilla. La DAF detectó la existencia de 23 entes descentralizados, de los cuales sólo logró obtener información de siete.

Por otro lado, y con el objetivo de profundizar un poco más sobre este tema, estudiamos el efecto de las transferencias sobre los gastos de funcionamiento. Los resultados muestran (ver Cuadro 3) que los mayores recursos provenientes de las participaciones en los ingresos de la nación generaron un incremento en el gasto de funcionamiento de los municipios en el período 1995-2004 (efecto “flypaper”). Sin embargo, es preciso mencionar que, según los resultados, el comportamiento de la costa no es distinto al del resto del país⁴⁷.

V. Control a la gestión local

A. Control local y nacional

El control fiscal local en Colombia ha sido criticado por su falta de efectividad. Entre los puntos cuestionados se encuentran, por ejemplo, la metodología utilizada para la elección de los contralores locales y los recursos necesarios para el funcionamiento de estas entidades, comparados con sus escasos resultados. En relación con el control local Rodrigo Lara Restrepo menciona que:

*“En Colombia el sistema de control del gasto se traduce en la práctica en un “auto-control” de las entidades territoriales. De esta forma no se ven sujetas a un genuino control externo de sus actos”*⁴⁸.

Precisamente una de las causas del deterioro de las finanzas de los entes territoriales y de las falencias en la provisión de los servicios públicos básicos, se encuentra en las deficiencias del control local y en los vacíos en el marco legislativo. Estas falencias permitieron, entre otras cosas, unos niveles excesivos de endeudamiento, lo que comprometió la sostenibilidad de las finanzas locales.

Debido a las consecuencias que estaba generando, sobre la estabilidad macroeconómica del país, la crítica situación de las finanzas del gobierno nacional central y como resultado de los efectos adicionales creados por el empeoramiento de las finanzas públicas de los entes territoriales, la nación se vio obligada a establecer normas que incrementaran los controles a las finanzas

⁴⁷ Un referente interesante en relación con este tema es el estudio de Sánchez, (1997). “Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas”.

⁴⁸ Véase Lara, Rodrigo. (2003). “La necesidad del reordenamiento del control al gasto de las entidades territoriales. La reforma prevista en el referendo”, en *Ordenamiento territorial, reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ – FESCOL.

Cuadro 3. Efecto de las transferencias sobre el gasto de funcionamiento.

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Variable dependiente	Crecimiento de los Gastos de Funcionamiento			
Transferencias nacionales (1)	0,1853*	0,1806*	0,1844*	0,1791*
	[0,0057]	[0,0067]	[0,0058]	[0,0067]
Dummy Costa Caribe (2)		-0,1287		0,6485
		[0,6342]		[0,7571]
Interacción (1)*(2)		0,0183		0,0212
		[0,0132]		[0,0134]
Número de observaciones	903	903	894	894
R2	0,5355	0,5365	0,5441	0,5458

Errores estándar entre paréntesis debajo de cada coeficiente. Modelo I y II sin controles

Modelo III y IV con controles institucionales

* Significativo al 1% ** Significativo al 5% ***Significativo al 10%

departamentales y municipales. Entre las nuevas herramientas se destacan las leyes 358 de 1997, 550 de 1999, 617 de 2000 y 819 de 2003.

No obstante el impacto positivo generado por estas normas, todavía se presentan vacíos que permiten comportamientos ineficientes e irregulares. El punto crítico continúa siendo la falta de consecuencias claras y significativas para los administradores y dirigentes públicos responsables de una gestión fiscal inadecuada⁴⁹. En cambio, se prohíbe a la nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, lo cual se traduce en un castigo para la población y no para los responsables directos⁵⁰.

Adicionalmente, esta situación constituye un desincentivo para los ciudadanos, que se encontrarían entre la espada y la pared. Es decir, por un lado deberían denunciar si encuentran indicios de manejos inadecuados de las finanzas públicas, pero por otro, temerían que en últimas el castigo efectivo recaería en ellos mismos.

Por otra parte, el artículo 26 de la Ley 42 de 1993 establece que la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional,

⁴⁹ La Ley 617 inicialmente incluyó un castigo que consistía en la reducción de los salarios de los funcionarios públicos cuando se incumpliera con los límites fijados en la misma. Sin embargo, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable, sentencias C-1098 y C-1112 de 2001. Por otro lado, hay casos en que las investigaciones de funcionarios públicos en manos de la Fiscalía demoran varios años o prescriben.

⁵⁰ Artículos 19 y 21 de la Ley 819 de 2003. Artículo 80 Ley 617 de 2000.

sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, cuando sea solicitado por el gobierno departamental, distrital o municipal, por cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales. También podría ser solicitado por la ciudadanía a través de los mecanismos de participación que establece la ley.

Sin embargo, y a pesar de reconocer la importancia de esta herramienta, los resultados de este ejercicio en el caso del control excepcional solicitado por la veeduría ciudadana “Visión Compartida” en la ciudad de Barranquilla, en el año 2005, mostraron varios problemas en su aplicación⁵¹.

Específicamente, la veeduría argumenta que no se cumplieron los siguientes puntos esenciales de la auditoría articulada: no se realizaron todas las mesas de trabajo acordadas, los auditores se rehusaron a compartir la información reportada por los concesionarios y se presentaron desacuerdos alrededor de las actas de las mesas de trabajo que se realizaron. Además, desde el inicio la Contraloría manifestó la existencia de limitaciones económicas para poder realizar su labor⁵².

En síntesis, nos interesa resaltar que el tema del control a la gestión local continúa siendo una de las reformas estructurales pendientes para mejorar la administración de las ciudades y propiciar mayores niveles de desarrollo en todo el país.

B. Participación ciudadana

Generar una cultura ciudadana informada y exigente, que juegue un rol corrector de la administración de los municipios, debe ser parte del esfuerzo actual de la modernización del Estado y de la nueva y deseable gerencia pública. Además considerar que la participación de la ciudadanía puede aportar al cambio cualitativo del problema del control en la administración pública.

Por consiguiente, es preciso concienciar a la población de la importancia de la participación en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública⁵³. Pero para esto es importante que exista información adecuada y oportuna, y que las herramientas de participación sean realmente efectivas⁵⁴.

⁵¹ Solicitaron el control excepcional de la CGN para tres concesiones y una consultoría contratadas por el Distrito de Barranquilla, las concesiones de: malla vial, alumbrado público y mobiliario urbano. Consultoría: Modernización tributaria.

⁵² Alvarado, Raimundo, (2005). Que pasó con el control excepcional a las concesiones. *Unidad Investigativa Protransparencia*.

⁵³ Castoriadis, Cornelius, (1998). El avance de la insignificancia. Edic. Cátedra, Madrid.

⁵⁴ Véase Solari, Ricardo. Toha, Carolina (1997).

Porque no es fácil tener acceso a la información fiscal municipal y, además, ésta muchas veces no es consistente entre las diferentes entidades nacionales⁵⁵. Por otra parte, en lo que atiene a los mecanismos de participación ciudadana, al revisar el extenso inventario de estas herramientas, parecería que estuviéramos ante un Estado muy abierto a la participación y a la transparencia, sin embargo, la realidad es otra, y más si se tiene en cuenta la escasa difusión y promoción de estos mecanismos y sus dificultades de aplicación.

Lo anterior se hace evidente al observar los resultados de una encuesta, aplicada en las principales ciudades del país, realizada por Seligson (2001), en donde un 70% de los encuestados desconocía completamente qué eran las veedurías ciudadanas, la existencia del cabildo abierto y de las acciones populares. Así mismo, alrededor de un 80% desconocía por completo las acciones de cumplimiento y de nulidad. Mientras que sólo un 0,2% consideraba efectivas las iniciativas legislativas y un 0% las revocatorias del mandato. Entonces es imprescindible recalcar que es responsabilidad del Estado promover, capacitar, estimular, respetar, defender, garantizar y vigilar la participación ciudadana⁵⁶.

Por otro lado, las dificultades de aplicación de los mecanismos de participación se reflejan, por ejemplo, al analizar la rigidez y dificultad de los requisitos para la revocatoria del mandato. Éstos incluyen, que sólo pueden “solicitar” la revocatoria los ciudadanos que participaron en las elecciones en las que se eligió al respectivo mandatario, pero en un número no inferior al 40%. Segundo, en una instancia posterior, sólo podrán “votar” los que participaron en las elecciones y en un número no inferior al 60%. Adicionalmente, de esos que voten, el 60% debe aprobar la revocatoria.

En relación con este tema, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe de Colombia (2003) señalaba que:

*“Las medidas de participación desalientan a los ciudadanos en el ámbito local porque dependen de la voluntad de los alcaldes de turno, son en su mayoría de carácter consultivo, tienen normas rígidas y demasiados requisitos”*⁵⁷.

⁵⁵ Las estadísticas fiscales del DNP no coinciden con las de la Contraloría General de la República, también se presentan diferencias e inconsistencias con las cifras de la Dirección de Apoyo Fiscal.

⁵⁶ Véase el cuadernillo del Fondo de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior. <http://www.mininteriorjusticia.gov.co/>

⁵⁷ PNUD. (2003) “Gobernar para la paz: el papel de lo local”. Informe Colombia.

Por otra parte, cuando organizaciones no gubernamentales o movimientos ciudadanos encuentran y denuncian irregularidades, no siempre se generan consecuencias o investigaciones posteriores, lo que siembra un ambiente de frustración e impunidad.

Un ejemplo de esto fue la denuncia realizada por las organizaciones no gubernamentales Corcaribe y la Fundación Protransparencia en Barranquilla, quienes mostraron que \$8.364 millones que a principios de 2004 estaban destinados para generar empleo, atender a los más pobres en los hospitales y pagar deudas, fueron reorientados por la administración hacia gastos de funcionamiento (publicidad, pago de personal, papelería, fotocopias y en cuentas de servicio de agua y energía), pero se contabilizaron como gastos de inversión⁵⁸.

A pesar de esta denuncia, la administración distrital no dio explicaciones técnicas al respecto y no hubo pronunciamientos ni investigaciones sobre el tema por parte de la Contraloría Distrital o alguna entidad nacional. Esto es preocupante, no sólo por la importancia de la credibilidad de las cifras oficiales, sino también porque, de acuerdo con los planteamientos expresados por estas organizaciones, el Distrito habría incumplido la Ley 617 de 2000.

Al tener en cuenta lo anterior, es necesario subrayar que, a pesar de reconocer la gran importancia de la participación ciudadana en el control local, no se puede pretender que ésta reemplace las instancias de control del Estado⁵⁹.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Una ciudad bien administrada cumple eficazmente con sus responsabilidades y competencias, utilizando eficientemente los recursos disponibles. Para esto realiza procesos de planeación adecuados y organiza todos sus recursos para cumplir, de la mejor forma posible, con sus funciones, tanto en el corto como en el largo plazo.

Adicionalmente, ésta trabaja de manera constante por desarrollar sus instituciones, establece procesos claros de administración, ejecución y evaluación; realiza rendición de cuentas periódicas, garantiza transparencia y acceso rápido de la información pública. Otra característica importante de una entidad bien

⁵⁸ Alvarado, R. y Brieva, H. (2005).

⁵⁹ En palabras de Lara Restrepo: “Pensar que el ciudadano del común ejercerá un continuo control de legalidad sobre los actos administrativos es ilusorio por la complejidad del mundo de la administración pública moderna”.

administrada es la interlocución permanente con el sector privado y con la ciudadanía en general, y permite e incentiva su participación activa.

Por otra parte, a partir del diagnóstico realizado para la elaboración de este documento, de información contenida en investigaciones terminadas y en proceso en Fundesarrollo y después de consultar diversas entidades relacionadas con las competencias estructurales seleccionadas, recolectamos una serie de recomendaciones que permitirían mejorar la administración de las ciudades, las cuales presentamos a continuación.

Calidad de vida de la población

Servicios públicos básicos

- En los municipios pequeños, o aquéllos con deficiencias, la administración debería otorgar prioridad a la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado con un adecuado nivel de calidad. Para esto los municipios pueden acceder a líneas de crédito como el programa Línea de redescuento para Agua Potable y Saneamiento Básico con Tasa Compensada, del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Adicionalmente, los municipios de la Costa Caribe pueden acceder a los recursos que otorgan, en calidad de préstamo, el Banco Mundial y el gobierno nacional en el marco del Programa de Modernización Empresarial, que es una estrategia del gobierno que busca “promover la participación privada en el sector de agua potable y saneamiento básico”⁶⁰.
- Las autoridades competentes deben evitar las invasiones de terrenos y la venta de predios sin acceso a servicios, a su vez deben propender por solucionar las críticas situaciones de los barrios de invasión existentes⁶¹. En este sentido, los municipios de la región, también pueden gestionar recursos (ante el PRONE, FOES o de cooperación internacional) para tratar adecuadamente el problema de la subnormalidad en las conexiones eléctricas.
- Los municipios pueden solicitar recursos al Ministerio de Educación Nacional para mejorar la infraestructura y la dotación física de las instituciones educativas estatales de media técnica y media académica, pero deben tener en cuenta que deben aportar recursos propios para cofinanciar estos proyectos (10% ó 30% según de la población del municipio).

⁶⁰ Superintendencia de Servicios Públicos. (2004) “Programa de Modernización Empresarial”. Véase también Banco Mundial. *En Breve*, Junio, num. 50.

⁶¹ Revisar el caso de la Comuna 10 de Neiva. Fundación Hábitat Colombia.

- En el tema de la salud es recomendable realizar las compras de los insumos y suministros de los hospitales de manera centralizada y utilizando mecanismos en los cuales los proveedores realizan ofertas que permiten encontrar precios más competitivos, como se ha realizado en Bogotá y recientemente en la ciudad de Barranquilla, lo cual genera ahorros significativos.
- Los alcaldes deben tener presente que varios de los problemas en la provisión de los servicios públicos básicos se deben muchas veces a la falta de gestión y deficiente organización y no únicamente a la falta de recursos⁶².

Vivienda de interés social

- Los municipios deben hacer un esfuerzo por mejorar su gestión en cuanto a vivienda de interés social, para lo cual pueden presentar proyectos para conseguir recursos de cofinanciación. Deben tener en cuenta que éstos serán evaluados por la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER-, y que se otorga prioridad a los proyectos que evidencien mayor esfuerzo territorial, es decir, que tengan un mayor aporte de recursos complementarios del municipio. Así mismo, tienen prioridad los proyectos que se desarrollen en lotes o terrenos urbanizados y que presenten mejor relación tamaño-precio⁶³.

Movilidad

- La movilidad urbana es en uno de los principales retos actuales en las grandes ciudades y aquéllas que manifiestan moderados ritmos de crecimiento. Ésta debe entenderse como un sistema integrado de convivencia ciudadana que involucra articulados medios de transporte, seguros, dignos, confortables, eficientes y sostenibles, respeto al entorno urbano y ambiental⁶⁴. Uno de los puntos cruciales del tema es que la ciudad sea accesible a todos los habitantes, es decir, que puedan transportarse a los

⁶² Por ejemplo, Gaviria y Barrientos (2001), afirman que el problema de la calidad de la educación pública es principalmente de incentivos y de estructura organizacional y que la falta de recursos sólo tendría una importancia secundaria,

⁶³ En este orden de ideas, también es importante analizar la labor que viene realizando Metrovivienda en la ciudad de Bogotá, <http://www.metrovivienda.gov.co>

⁶⁴ Montezuma, Ricardo. (2000) *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*. 1ª ed., noviembre.

diferentes sitios de la ciudad. En este sentido se debería implementar un “tiquete integral” donde las personas pagan, aproximadamente, un único valor de tiquete independientemente de la distancia recorrida⁶⁵.

- Es necesario controlar que las rutas en realidad estén en operación en todas las zonas de la ciudad y no sólo en aquellas de mayor demanda⁶⁶. Para conseguir lo anterior y lograr una cantidad óptima de rutas y de parque automotor de transporte público, los expertos recomiendan que se realice una licitación para seleccionar una sociedad conformada por empresas y propietarios que atienda todas las rutas, tal como se hizo en Sao Paulo, Brasil⁶⁷.
- Del mismo modo se le debe otorgar prioridad al transporte público frente a la movilización individual, la cual encuentra límites en la capacidad de la infraestructura, la logística y el orden en el tráfico vehicular. A lo anterior se suma la alta carga contaminante que ésta genera (alrededor del 70% de la contaminación del aire en las grandes ciudades se origina en las fuentes móviles).
- Es necesario controlar el crecimiento del parque automotor para que no sea más elevado que el de la infraestructura vial y ejercer una verdadera autoridad sobre el transporte y el tránsito.
- Generar espacios para el control social de la gestión de la administración pública en materia de transporte y movilidad urbana en general, que permitan la creación de veedurías, observatorios y afines. Al lograr canalizar estos procesos hacia acciones concretas las diferentes percepciones de la comunidad respecto al sistema de movilidad pueden cambiar.
- Implementar medidas tendientes a la recuperación del espacio público o espacio peatonal; es decir, conceder prioridad a la persona por encima del uso del automóvil, todo ello de manera equilibrada y establecer, por ejemplo, una clara estrategia de parqueo o estacionamiento.
- Apoyar la implementación de medios alternativos de transporte (no motorizados) tales como la bicicleta, y fomentar el uso de ciclo-vías permanentes.

⁶⁵ La implementación de este tipo de subsidio debe ser analizada con cuidado para evitar que se presenten esquemas regresivos.

⁶⁶ Por ejemplo, según Toro *et al.* (2005) en Cartagena existe un gran número de rutas aprobadas por el gobierno local, pero muchas de estas rutas no operan, afectando el mercado en términos de cobertura.

⁶⁷ Véase: “Este caos sí tiene solución”, *El Tiempo*, 30 de Julio de 2006.

- Planificar el sistema de transporte teniendo en cuenta no sólo el punto geográfico hacia el cual se afianza el desarrollo de la ciudad, sino también los espacios de movilización de la población más vulnerable, evitando con ello la discriminación que el uso del espacio cotidiano trae consigo.

Seguridad

- Las medidas dirigidas a mejorar la seguridad local deben contar con un plan estratégico liderado por la Secretaría de Gobierno municipal, que contemple indicadores de gestión que permitan su evaluación. Es necesario mejorar la continuidad de los comandantes de la policía, dado que encontramos que existe demasiada rotación entre los comandantes de los departamentos de policía de la Costa Caribe⁶⁸.
- Las ciudades capitales deben crear sistemas unificados de información de violencia y delincuencia que reúna la información de medicina legal, policía y Secretaría de Gobierno y que sean articulados entre las principales ciudades del país. Para, entre otros aspectos, desarrollar un registro estadístico en lo referente a modos, formas y tipos de violencia y delitos.
- El consenso entre los analistas otorga prioridad al gasto en prevención sobre el gasto en políticas represivas⁶⁹. Un ejemplo de esto son los programas de prevención de la violencia para niños en edades preescolares y sus padres⁷⁰. Por otro lado, también son importantes los programas de rehabilitación de las personas en centros penitenciarios⁷¹.
- En este sentido también es recomendable crear centros de atención a víctimas de violencia y delitos, siguiendo la experiencia de Bogotá, cuya finalidad es contribuir a la neutralización del ciclo del conflicto y la violencia, y reconstruye el tejido social. Esto se lleva a cabo prestando

⁶⁸ Según información entregada por la Policía Nacional, entre los años 2004 y 2006 los departamentos de Atlántico y Córdoba han tenido cuatro comandantes diferentes cada uno. Bolívar, Guajira, Magdalena y Sucre 3, y Cesar ha sido el que menos inestabilidad ha tenido con 2 comandantes distintos en los últimos dos años y medio.

⁶⁹ La ciudad de Medellín ha venido desarrollando desde el año 2001 el Programa de Prevención Temprana de la Violencia.

⁷⁰ Henao, Juanita. (2005) *La prevención temprana de la violencia: una revisión de programas y modalidades de intervención.* , Bogotá, Uniandes-Unijaveriana.

⁷¹ Ejemplo el programa Gestores Sociales en Convivencia de la Gobernación del Atlántico.

asistencia psicológica y legal no sólo a las víctimas, sino también a las familias de éstas (rompiendo el círculo vicioso de: violencia engendra violencia)⁷².

Convivencia ciudadana

- El tema de la convivencia ciudadana es trascendental para la adecuada administración de las ciudades, en este sentido es preciso realizar esfuerzos continuos para mejorar las instituciones que permitan ejercer efectivamente las normas de convivencia ciudadana, y generar consensos sobre la necesidad de mejorar el Código Nacional de Policía. En relación con lo anterior es recomendable, además, la preparación y capacitación de la Policía para conformar una autoridad integral y coordinada con las demás organizaciones o autoridades municipales (ambientales, sanitarias, urbanísticas, etc.).

Población pobre y vulnerable

- Es importante evaluar la conveniencia de la implementación de programas de transferencias condicionadas a la población pobre y vulnerable, como los establecidos en varios países (entre éstos Méjico, Brasil y Colombia) y recientemente en Bogotá, no obstante, previamente es necesario revisar en forma detallada las críticas sobre éstos y las dificultades que se han presentado para lograr una adecuada implementación⁷³.
- Es imprescindible complementar en el nivel local las políticas nacionales de atención a la población desplazada.
- Es necesario comenzar a implementar medidas a favor de las personas discapacitadas e informar acerca de los incentivos que otorgan las leyes 361 de 1997 y 789 de 2002 por la generación de empleo a discapacitados (los dirigentes locales deben conocer que, según el censo del 2005, en el país un 43,2% de los discapacitados tienen alguna dificultad para ver y que un 29% tiene dificultad para moverse o caminar).

⁷² De acuerdo con Duncan (2005), un gran porcentaje de los homicidios que se cometen tienen como fondo el deseo de tomar justicia por mano propia, ante la gran impunidad que encuentran las víctimas.

⁷³ Véase Gaviria, Alejandro (2005). *Del romanticismo al realismo social, lecciones de los últimos 15 años*. Bogotá, Universidad de los Andes, Editorial Norma.

Espacio público y zonas verdes

- Es necesaria la elaboración de una política integral que asuma la problemática del espacio público en sus dimensiones física, social y económica.
- Un ejemplo interesante en este tema fue la reubicación de los vendedores callejeros de ropa usada situados en el cartucho en Bogotá. En esta ciudad se construyó un centro comercial, a escasos metros de donde se ubicaban antes los vendedores, con materiales baratos, pero de buena calidad y se les entregaron espacios propios a los vendedores. Desarrollaron una estrategia para la creación de una cooperativa que ahorra 500 pesos diarios destinados a un fondo, que al final aportó recursos para la construcción. En el proceso se permitió la participación de estos comerciantes y las decisiones se tomaban por consenso. Adicionalmente, se les capacitó en el área comercial y hoy en día importan ropa usada de los Estados Unidos. Todo esto estuvo acompañado de autoridad efectiva que impedía que nuevos vendedores se situaran en la zona inicial.
- Los municipios pequeños y medianos deben aprender de los errores de las ciudades grandes. En lo que se refiere a zonas verdes Bogotá es definitivamente un ejemplo para tener en cuenta por diversas razones. Bogotá tenía 2m² de zonas verdes por habitante y luego de un periodo de más de 10 años, de un gran esfuerzo y una serie de buenas administraciones, implementando medidas de diversa índole, incluida la compra de predios, la cifra sólo se incrementó a 5m². Si tenemos en cuenta que, a nivel internacional, se considera ideal contar con aproximadamente 10m² de áreas verdes por habitante, lo anterior demuestra la importancia de mejorar la planeación del territorio y las consecuencias futuras de no hacerlo.
- El programa de “cool cities” de la ciudad de New Jersey es un ejemplo para imitar en las calurosas ciudades del Caribe. Es una iniciativa estatal para crear bosques urbanos y combatir el efecto del clima conocido como “isla de calor urbano”, y reducir las altas temperaturas del verano en las ciudades usando la sombra de los árboles. También, esto ayuda a reducir la contaminación del aire y a mejorar la calidad de vida en las comunidades urbanas.
- Adopción de parques: Esta estrategia ha sido implementada en ciudades como Bogotá y Cali. Vincula a las empresas privadas con la recuperación del espacio público y la conservación de dichas zonas. Para esto se desarrollan alianzas de mercadeo que permiten involucrar a la empresa privada y a la comunidad, con el fin de dar sostenibilidad económica, a

través de esquemas de canje, patrocinio y de promoción de productos y servicios. También, buscan generar un cambio de actitud entre la ciudadanía en general, en relación con el uso adecuado de los parques.

Medio ambiente

- La utilización de los recursos no debe realizarse de manera indiscriminada sino con cuidado y con la continúa preservación de los mismos, pues son agotables y susceptibles a cambios dañinos. Para esta labor debe integrarse a todos los actores locales en el aprendizaje de la conservación del medio ambiente y en las prácticas sanitarias en las que deben participar los agentes productivos en mecanismos de concertación que permitan en el desarrollo de tecnologías limpias.

Procesos de planeación

- Los municipios deben utilizar el “proceso gerencial” en su administración y en los principales proyectos y programas de la entidad. Esto permitirá evitar la improvisación, pero al mismo tiempo evaluar el impacto de los mismos y permitir una retroalimentación.
- Es necesario subrayar que la comunidad debe tener cabida y presencia concreta y palpable en los procesos de planeación. Entre los casos exitosos podemos mencionar el Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico en 2004 y el caso de la ciudad de Pasto en 2002⁷⁴.
- Es importante conformar tecnocracias locales competentes que garanticen capacidad de gestión.
- En todo proceso de planeación y gerencia es clave la información. En este sentido es importante mejorar los sistemas de información municipal. Esto es especialmente necesario para los sectores de la salud y la educación. Éstos son requeridos para evaluar la eficiencia en la inversión de estos recursos, teniendo en cuenta que las participaciones que los municipios reciben para estos sectores representan en promedio más del 70% de los presupuestos municipales.
- Los municipios deben elaborar adecuadamente los mapas de riesgos y los planes de atención y prevención de desastres vinculando de manera activa a sus comunidades.

⁷⁴ Véase http://www.atlantico.gov.co/plan_desarrollo.htm y Parra, Óscar (2003). “Plan y presupuesto participativo de Pasto: sistematización de una vivencia”. Pasto, 2003.

- Revisar las potencialidades de la asociatividad entre municipios que permiten aprovechar economías de escala, generar sinergias y eficiencia por uso mancomunado de recursos, la reducción de los costos de transacción y el intercambio de *know-hows* y capital humano⁷⁵, cuidando que estas asociaciones no incrementen la burocracia local.
- En este sentido, es prudente analizar la posibilidad de asociación de dos o más departamentos para constituir regiones administrativas de planificación (RAP)⁷⁶. Estas, al no ser otra entidad territorial, sino la asociación de varias ya existentes, no generarían burocracia y muy por el contrario, cumplirían el propósito tan necesario de una planificación conjunta, coordinada y coherente con el entorno y no como han sido hasta ahora, esfuerzos aislados y desconectados de cada municipio. Adicionalmente, sería más fácil, para la nación, prestarles asesoría técnica y realizar el control de sus planes de ordenamiento⁷⁷.

Planes de ordenamiento territorial

- Al tener en cuenta que el artículo 28 de la Ley 388 prevé la posibilidad de realizar revisiones a los POT, es importante resaltar la importancia de estos procesos en los municipios de la región para que corrijan los errores anteriores y mejoren la organización del territorio. Para lo cual será supremamente importante la realización de estudios técnicos, el establecimiento de parámetros e indicadores de seguimiento y garantizar la participación de la comunidad en general.
- En la planeación del territorio es posible la existencia de diferentes usos de suelo en una misma zona, pero con una adecuada regulación por medio del ejercicio y respeto de normas de convivencia.
- Es recomendable que se implemente la obligatoriedad de elaborar estudios previos que permitan identificar los impactos y las externalidades que se generarían en una zona determinada, por la instalación de cada tipo de establecimiento. Adicionalmente, no se debe permitir la creación de derechos sustentados en situaciones de hecho, violatorias del Estatuto Urbano.

⁷⁵ Pinto (2006) *Op. cit.*

⁷⁶ Artículo 306 de la Constitución Política.

⁷⁷ La necesidad de una planeación regional se refleja en el sector del turismo. Son importantes a este respecto las propuestas de Bell y García (1999): son necesarios esfuerzos colectivos regionales. Los municipios deberían ver el turismo también como un núcleo de inversión que generaría desarrollo económico.

- Para esto los municipios deben reglamentar los POT y velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas.

Finanzas públicas

- Es necesario la realización de presupuestos reales y equilibrados, evitando aprobar gastos y programas de inversión excesivos a la capacidad de pago.
- Diseñar un sistema tributario, eficiente, sencillo, flexible, justo y con transparencia, que dé capacidad de financiamiento pero que, a su vez, minimice las distorsiones en las decisiones de los agentes económicos⁷⁸.
- Los municipios tienen un margen de maniobra importante en el impuesto predial. Es preciso realizar actualizaciones catastrales complementadas con la implementación de tarifas incrementales que permitan suavizar el impacto en los contribuyentes. Es posible conseguir créditos para este fin que podrían ser cubiertos con los incrementos en los recaudos. Es importante trabajar para el mejoramiento de la gestión y administración tributaria, el control de la evasión y elusión, fortalecer las labores de fiscalización y utilizar el personal calificado.
- En relación con el impuesto de industria y comercio, se debe tratar de consolidar la información suscribiendo convenios con la Cámara de Comercio y la DIAN, obteniendo una aproximación de los contribuyentes potenciales.
- La generación de ahorro será importante para incrementar la inversión con recursos propios y realizar proyectos con cofinanciación de la nación. Para esto es necesario austeridad en los gastos de funcionamiento. En este sentido, además de restringir los gastos de la administración central, será importante eliminar entes descentralizados innecesarios.
- Los municipios sobreendeudados deben realizar planes de ajuste fiscal que les permitan reestructurar su deuda financiera y pagar sus pasivos exigibles. Mientras que las entidades con bajos niveles de endeudamiento podrían recurrir al crédito con el propósito de realizar proyectos prioritarios de inversión establecidos en sus planes de desarrollo.
- En relación con el endeudamiento es importante que en la estimación del endeudamiento municipal se tengan en cuenta los entes descentralizados y que se pueda contar con un balance consolidado, que incluya también a las empresas en las que se tiene participación. Por ejemplo, en

⁷⁸ Véase Stiglitz, (2000).

Barranquilla la deuda pensional de la Empresa Distrital de Teléfonos no aparecía en las cuentas del distrito y luego de su liquidación, la ciudad tendrá que asumir más de 150.000 millones no previstos.

- El pasivo pensional implica un riesgo latente para la estabilidad de las finanzas de los municipios, pues se trata de un gasto creciente, sistemático e inflexible que no dispone de una fuente segura de financiación. Aquellos municipios en los cuales el pasivo pensional sea elevado, de acuerdo con las recomendaciones que hace la DAF, deberán realizar una verificación de la legalidad del reconocimiento de los derechos pensionales, sistematizar la nómina de pensionados, crear y alimentar patrimonios autónomos que garanticen el cubrimiento⁷⁹.
- Es importante la cuantificación del monto total de los pasivos contingentes y mejorar la inversión en la defensa de los municipios (la importancia de esto se refleja con el ejemplo de Cartagena quien pagó por sentencias y conciliaciones \$8.506 millones en 2003, \$14.074 millones en 2004 y \$5.834 millones en 2005).
- Aunque la estabilidad de las finanzas constituye una condición necesaria para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos no es suficiente. Se necesita además, que los recursos sean invertidos de manera eficiente y de acuerdo con lo establecido en planes de desarrollo participativos e incluyentes.

Control y evaluación

- El tema del control a la gestión local continúa siendo una de las reformas estructurales pendientes para mejorar la administración de las ciudades en el país. Lara (2003) considera que un esquema de controles externos parecido al que opera en el Reino Unido y en los países anglosajones, tal como fue propuesto en el Referendo⁸⁰ de 2003, complementado con controles administrativos de legalidad, realizados por el gobierno central, para garantizar la seguridad jurídica de los actos administrativos, sería mucho mejor que el sistema de control municipal que opera actualmente en el país.

⁷⁹ Para esto son muy útiles los lineamientos planteados en el documento DAF. “La estrategia institucional en los programas de saneamiento fiscal territorial”.

⁸⁰ El esquema proponía la eliminación de las contralorías locales y otorgarle el control fiscal de los entes territoriales a la Contraloría General de la Nación, quien se podría apoyar en fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria, o empresas privadas escogidas en audiencia pública, previo concurso de méritos.

- Por otra parte, es necesario mejorar la transparencia en la gestión pública, es preciso que las autoridades competentes hagan rendiciones de cuentas de manera organizada, que realicen el ejercicio permanente de tabulación y recopilación de las cifras y características de todos los procesos, y propendan por su divulgación actualizada.
- Un ejemplo interesante por seguir es el proyecto Bogotá Cómo Vamos. Es una herramienta de participación muy poderosa creada por la sociedad civil y que debería ser replicada por la mayor cantidad posible de entes territoriales. No sólo se obtienen resultados acerca de la percepción de la ciudadanía con respecto de los principales problemas de la ciudad y su opinión acerca de sus gobernantes e instituciones, sino que se indaga acerca de las posibles soluciones que se podrían implementar.

Participación ciudadana

- Se necesita un cambio estructural en el sistema educativo colombiano que coloque como valor central del proceso la solidaridad activa. En este sentido, sería útil desarrollar en los colegios y universidades una cátedra de urbanismo y participación ciudadana donde se enseñe, qué deben hacer los municipios, cómo se financian, qué es un POT, cómo participar en la planeación, etc⁸¹.
- Es necesario tener continuidad en las políticas y programas de cultura ciudadana. Son necesarias políticas de Estado y no de gobierno, que se mantengan a pesar de los cambios de los mandatarios locales.
- Es necesario analizar y reformar los mecanismos de participación ciudadanos para mejorar su efectividad.

⁸¹ Florián, Alejandro, (2002) *La ciudad: Transformaciones, retos y posibilidades*, Bogotá, Edit. Javeriana, 2002.

Bibliografía

- ALVARADO, RAIMUNDO, (2005). “Qué pasó con el control excepcional a las concesiones”, Unidad Investigativa Protransparencia, información electrónica tomado del portal de Protransparencia (<http://www.protransparencia.org.co>).
- ALVARADO, RAIMUNDO Y BRIEVA, HORACIO, (2005). “Alcalde disfrazó \$8 mil millones”, Unidad Investigativa Protransparencia, información electrónica tomado del portal de Protransparencia (<http://www.protransparencia.org.co>).
- BARRIOS, MARTA, (2000). *Violencia y paz en los discursos de prensa, un análisis desde la construcción social de la realidad*. Barranquilla, Uninorte.
- BELL, GUSTAVO Y ALEXANDRA, GARCÍA, (1999). *Costos y beneficios de dos modelos de ordenamiento territorial para el Caribe colombiano*. Barranquilla, Uninorte.
- BUSTAMANTE, GABRIEL, (2006). *¿Qué pasó con la democracia participativa en Colombia?* Bogota, Indepaz.
- CADENA X., (2002). “¿La descentralización empezará? –Efecto de las transferencias sobre los ingresos municipales en Colombia?”, Tesis PEG, Bogotá, Universidad de los Andes.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA. “Estudio de percepción de seguridad”, información electrónica tomada del portal de Cámara de Comercio (<http://www.camarabaq.org.co>).
- CASAS, CAMILA, MEDINA, PABLO Y MELÉNDEZ, MARCELA, (2005). “Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia, ¿Hacia dónde movernos?”. *Coyuntura Social*. Bogotá, (33): 47-79, diciembre.
- CASTORIADIS, CORNELIUS, (1998). *El avance de la insignificancia*. Madrid, Edic. Cátedra.
- DAF, (2005). “Reconocimiento y primer informe de la situación institucional del sector central y descentralizado del Distrito de Barranquilla”.
- DAF, (s.f.). “La estrategia institucional en los programas de saneamiento fiscal territorial”.
- DNP. Departamento Nacional de Planeación, (2003). “Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo”, Bogotá, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios.
- DNP, (2005). a. “Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos”, Bogotá, DNP-DDTS, Bogotá.
- DNP, (2005). b. “Resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2000-2005.
- DUNCAN, GUSTAVO, (2005). “Del campo a la ciudad en Colombia, La infiltración urbana de los señores de la guerra”. Documento CEDE.
- ESPINOSA, AARÓN Y ALVIS, NADIA, (2004). “Pobreza y calidad de vida en la Costa Caribe colombiana”. Observatorio del Caribe.
- FERNÁNDEZ, MANUEL Y NOGUERA, ELSA, (2004). “Situación financiera de Barranquilla y Cartagena, 1992-2004”, Fundesarrollo.
- FLORIÁN, ALEJANDRO, (2002) *La ciudad: Transformaciones, retos y posibilidades*, Bogotá, Edit. Javeriana, 2002.
- GAVIRIA, ALEJANDRO, (2005). *Del romanticismo al realismo social, lecciones de los últimos 15 años*. Bogotá, Universidad de los Andes, Editorial Norma.
- GAVIRIA, ALEJANDRO Y BARRIENTOS, JORGE HUGO, (2001). “Determinantes de la calidad de la educación en Colombia”. Archivos de Macroeconomía, DNP, Documento 159.
- HENAO, JUANITA, (2005). *La prevención temprana de la violencia: Una revisión de programas y modalidades de intervención*. Bogotá, Uniandes-Unijaveriana.

- HILDEBRAND, ANDREAS, (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, Colección Kora.
- IREGUI, ANA M., MELO, LIGIA Y RAMOS, JORGE, (2003). “El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, Banco de la República.
- JIMENEZ, WILLIAM, (1996). “*Capacidad fiscal de los municipios*” Revista de Planeación y Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Julio - septiembre.
- LARA, RODRIGO, (2003). “La necesidad del reordenamiento del control al gasto de las entidades territoriales. La reforma prevista en el referendo”, en *Ordenamiento territorial, reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ – FESCOL.
- MONTEZUMA, RICARDO. (2000) *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*. 1ª ed., noviembre.
- MORENO, JOSÉ L., RAMOS, JOSÉ L., RICAURTE, KARINA Y ALMANZA, CARLOS, (2005). “La gestión económica y financiera del municipio de Valledupar”, en J. Ramos y K. Ricaurte (eds.), *Las finanzas públicas del Caribe colombiano*.
- NAREDO, JOSÉ MANUEL (1996). “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”. España, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, <http://habitat.aq.upm.es/select-sost/aa1.html#fntext-1>
- PARRA, ÓSCAR, (2003). *Plan y presupuesto participativo de Pasto: sistematización de una vivencia*. Pasto.
- PINTO, MARÍA ELISA, (2006). “Desarrollo económico local, orientaciones e instrumentos para alcaldes y gobernadores”. Bogotá, Konrad-Adenauer, Corporación Pensamiento Siglo XXI.
- PNUD, (2003). *Gobernar para la paz: El papel de lo local*. Informe Colombia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA – DNP, (2006). *Visión 2019*. Bogotá.
- RANGEL, ALFREDO, (2006). “Coyuntura en Seguridad oct-dic. 2005”. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.
- SÁNCHEZ FABIO, OLIVERA, MAURICIO Y CORTÉS, GIOVANNI, (1997). “Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas”. Archivos de Macroeconomía DNP, octubre.
- SÁNCHEZ, FABIO, (2006). “Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado”, Documento CEDE 2006-15. Bogotá, Universidad de los Andes.
- SÁNCHEZ, FABIO, (2001). “Empleo, pobreza, distribución y acceso a los servicios sociales en los noventa en la Región Caribe”. *Observatorio del Caribe*, Cuaderno regional No. 11.
- SELIGSON, MITCHELL, (2001). “Transparencia y buen gobierno: una encuesta de percepción ciudadana”. Casals-USAID.
- SOLARI, RICARDO Y TOHA, CAROLINA, (1997). “*Modernización del Estado y gerencia pública*”. Santiago de Chile.
- STIGLITZ, JOSEPH, (2000). *La economía del sector público*. Segunda edición, Bosch, Barcelona.
- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS. “Informe de calidad del agua en Colombia, 2004”.
- TANZI, VITO, (2000). “El papel del Estado y la calidad del sector público”. *Revista de la CEPAL*, No. 71, 2000. Un desarrollo de este tema esta en Stiglitz, Joseph, *La Economía del sector público*, 3ª edición.
- TORO, DANIEL, ALVÍS, JORGE LUIS Y ARELLANO, WILLIAM (2005). “Transporte público en Cartagena: ¿qué factores determinan las preferencias de los usuarios? Universidad Tecnológica de Bolívar.
- VELÁSQUEZ, FABIO, (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá, Fundación Corona.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Dinámica reciente de la violencia en Barranquilla*. Bogotá.

Pobreza rural y transferencia de tecnología en la Costa Caribe

JOSE R. GAMARRA VERGARA

I. Introducción

“las políticas territoriales eficientes que buscan estimular el crecimiento en las zonas rezagadas también son herramientas para hacer del desarrollo rural una herramienta que favorezca a los más pobres” (Ferranti et al., 2005, pp. 8)

Según el último censo de población del DANE, la Costa Caribe tiene 8.613.842 habitantes, de los cuales el 28% viven en zonas rurales. A excepción de Atlántico, en todos los departamentos del Caribe, el porcentaje de hogares en zonas rurales con una o más necesidades básicas insatisfechas (NBI) supera el 60%. Se aprecian casos extremos como en La Guajira, donde cerca del 90% de los hogares en zonas rurales se encuentra en situación de pobreza. Si bien este es un problema que sufre todo el país, tiene mayor incidencia en algunas regiones y, en especial, en las áreas rurales de estas zonas.

Como lo señalan Bonet y Meisel (2006), en Colombia se ha dado un proceso de polarización en el ingreso de sus habitantes. Bogotá mantiene unos ingresos muy superiores a los del resto de Colombia, una situación que en lugar de revertirse ha tendido a acentuarse en los últimos años. Pero las disparidades no sólo se reflejan entre regiones, también están presentes entre áreas rurales y urbanas. Por ejemplo, el porcentaje de personas con NBI en las zonas rurales de la Costa Caribe es casi el doble que el porcentaje de personas con NBI en zonas urbanas, relación que se repite para los otros departamentos de la periferia colombiana. Las regiones más rezagadas en Colombia son las mismas que mantienen un mayor porcentaje de su población en las zonas rurales. De esta forma, la reducción de la brecha entre el campo y la ciudad significará igualmente una reducción de disparidades regionales.

Debido a la dependencia de algunos departamentos del sector agropecuario, el mayor crecimiento de esa actividad es uno de los factores que debería jalonar la reducción de los desequilibrios entre el campo y la ciudad y, por esa vía, reducir las diferencias regionales. Adicional a la reducción de esos rezagos, la evidencia internacional señala que las políticas para incentivar el crecimiento económico rural tienen otras ventajas derivadas de los beneficios indirectos que generan (Ashley y Maxwell, 2001). Esto se debe a que el crecimiento económico rural disminuye la pobreza tanto en la ciudad como el campo. En contraste, el crecimiento económico urbano no incide tanto sobre la pobreza de las zonas rurales. Así las cosas, es claro que cualquier mejora en el bienestar de las personas en zonas rurales debe pasar por una reactivación de la economía del sector pecuario y agrícola, así como de mejoras en la economía rural no agropecuaria.

Para la reducción de los indicadores de pobreza son necesarios aumentos en los ingresos de estas personas, y para lograr esto es necesario aumentos considerables en la producción y rentabilidad agrícola. Dada la problemática en el uso actual de la tierra y la imposibilidad de ampliar la frontera agrícola, la generación de mayores ingresos deberá pasar por aumentos en la productividad, reducción de costos y por una adecuada planeación en el uso de la tierra.

En la actualidad en la Costa Caribe colombiana tiene conflictos en el uso de la tierra. Muchas zonas se destinan para usos que no son acordes con la vocación de la tierra. De las 4,3 millones de hectáreas con vocación agrícola que tiene la costa, en 2004 sólo el 17% de ellas se cultivaron. Además de los problemas por la subutilización de tierras agrícolas, la Costa también tiene problemas por sobreutilización en pastos. Esto arroja como resultado que más del 70% de las tierras no son destinadas a sus usos más acordes según los parámetros del IGAC. En este sentido, el mal aprovechamiento de la tierra y de las tecnologías de producción con rendimientos bajos, se anotan como los principales problemas del sector agropecuario de la Costa Caribe.

La adopción de mejores tecnologías de producción se convierte en una prioridad para la reducción de los indicadores de pobreza. Para que lo anterior sea posible es necesario que las personas con los mayores problemas tengan acceso a estas nuevas tecnologías. Esto supone el fortalecimiento de la investigación y la transferencia de tecnología. Para que la investigación agropecuaria beneficie a los pobres es necesario que responda a sus necesidades y a la heterogeneidad de sus entornos. Sobre este aspecto vale la pena resaltar que los criterios para que esto sea posible deben ir más allá del simple aumento de la

producción física. La experiencia internacional señala que muchas veces los mayores rendimientos físicos no son la prioridad para los productores más vulnerables (Norton, 2004).

En el presente documento se aborda el tema de la transferencia de tecnología como mecanismo para lograr la reducción de estas disparidades. El resto del documento se organiza de la siguiente manera, en la segunda sección se hace un breve análisis sobre la relación entre el comportamiento de la agricultura y los indicadores de pobreza rural. A continuación se presenta un recuento de lo que ha sido la investigación y extensión agropecuaria en Colombia. Después se analizan dos casos específicos para la Costa Caribe: la ganadería y la palma de aceite. Por último, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones que se desprenden del documento.

II. Ruralidad, pobreza y transferencia de tecnología

En la literatura internacional el aumento de la productividad agrícola se señala como una de las principales “escaleras” para salir de la pobreza, en especial en aquellos países donde gran parte de su población se mantiene en áreas rurales (DFID, 2004, Lipton, 2004). Según esta lógica, la mayor productividad debe traducirse en beneficios directos por los mejores ingresos que supone la mayor producción agropecuaria y, además, en beneficios indirectos debidos a los efectos que tiene el incremento en productividad sobre la remuneración de factores, sumado a todo esto se deben añadir las consecuencias que puede tener para otros sectores como la liberación de mano de obra.

Ferranti *et al.* (2005) señalan que para América Latina y el Caribe el sector agrícola contribuye menos a la reducción de la pobreza que el crecimiento de sectores no-agrícolas, y que esto puede deberse al menor tamaño relativo del sector en la región. Además de la menor capacidad agropecuaria, la desigualdad de ingresos también puede afectar el vínculo entre el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza. Timmer (1997) señala que en los países con los mayores indicadores de desigualdad por nivel de ingresos, los vínculos entre el crecimiento agrícola y la reducción de pobreza se van erosionando.

Si bien la experiencia internacional señala casos exitosos en los cuales el aumento de la productividad se ha traducido en reducciones de los indicadores de pobreza, como algunos países asiáticos y la India, esto no siempre es cierto. Sarris (2001) señala factores adicionales para que el crecimiento de la producción agropecuaria sea, en efecto, un elemento de lucha contra la pobreza.

Dentro de estas condiciones menciona que la agricultura debe tener una alta participación en el empleo total, que los ingresos sean gastados internamente, que exista una adecuada provisión de infraestructura física, capital humano y, por último, un exceso de mano de obra. Al revisar estas condiciones para el caso colombiano, se puede ver el porqué los vínculos entre el sector agropecuario y la reducción de pobreza no han sido tan fuertes como en otros países.¹

La participación del empleo rural en Colombia ha venido disminuyendo desde hace varias décadas. Este proceso dio como resultado que en el 2005 la población en edad de trabajar (PET) en áreas rurales representara un poco más del 30% de la PET en zonas urbanas (Leibovich *et al.*, 2006).² Adicional a esto, el proceso de migración del campo a la ciudad, que empezó a principios del siglo XX, se intensificó en los últimos años por los problemas de seguridad en áreas rurales.

Por el lado de la oferta de infraestructura física en el campo, la situación tampoco fortalece los vínculos entre la reducción de pobreza y el sector agrícola. Tomando como ejemplo las vías pavimentadas por departamento, se puede ver cómo los departamentos pobres, aquellos que dependen en mayor medida del sector agropecuario, presentan la menor cantidad de carreteras por kilómetro cuadrado. La imposibilidad de contar con vías por las cuales sacar los productos y poder incorporarse a la economía nacional, es un impedimento para aprovechar las posibles ventajas de la agricultura.

Además de la poca infraestructura física en el campo, la provisión de servicios destinados a aumentar el capital humano no ha sido la mejor. Las coberturas en salud, educación y saneamiento básico en las zonas rurales todavía son precarias. Las tasas de analfabetismo en las zonas rurales se mantienen muy altas, existen problemas de cobertura y calidad educativa y, además, se mantienen rezagos en cuanto a la afiliación al sistema de salud.

Por último, el sector agropecuario ha ido perdiendo importancia en todas las regiones del país. Los excedentes que se generan y los insumos que demanda, han dejado de ser elementos dinamizadores de las economías locales. Al revisar

¹ De hecho, varios autores señalan que muchas veces los beneficios son contraproducentes debido a que van a los productores más ricos, aumentando la concentración y las disparidades en la producción y en la distribución de los beneficios.

² Otro ejemplo de la pérdida de importancia del sector agropecuario en el mercado laboral, fue lo que pasó durante los noventa con los empleos agrícolas. A principio de la década se generaban casi 2,3 millones de empleos directos, para el 2004 esta cifra no sólo no había aumentando, se habían dejado de generar casi 19 mil empleos.

Tabla 1. Disponibilidad de carreteras a nivel departamental

	Kilómetros de carreteras pavimentadas por cada 100 KM 2	NBI hogares rural	Carreteras por cada 1000 personas	PIB Agropecuario per cápita
Vaupés	0	86,50%	0,00	80.184
Vichada	0	81,30%	0,00	70.230
Guainía	0	76,00%	0,00	27.833
Guaviare	0	53,70%	0,00	46.716
Amazonas	0	52,00%	0,00	28.634
Chocó	0,46	69,20%	48,28	13.820
Putumayo	0,79	37,40%	68,25	16.517
Caquetá	2,01	50,20%	447,89	47.293
Meta	4,30	39,10%	463,81	73.093
Casanare	5,78	52,20%	912,10	68.979
Arauca	6,38	60,40%	716,17	66.183
Cauca	9,61	56,20%	231,84	21.889
Nariño	14,65	52,10%	289,24	24.668
Magdalena	18,40	61,30%	372,68	30.125
Boyacá	21,35	41,70%	407,83	27.445
Córdoba	21,97	73,50%	373,99	36.914
Huila	23,31	41,40%	451,62	45.690
Antioquia	23,92	41,10%	266,89	29.193
La Guajira	26,44	89,90%	870,24	15.470
Norte de Santander	27,56	50,60%	495,95	16.494
Santander	27,78	38,10%	441,51	32.591
Bolívar	29,23	62,40%	418,03	14.902
Cesar	31,50	65,20%	806,75	40.445
Sucre	32,41	66,40%	655,55	25.416
Tolima	44,10	44,60%	796,19	43.269
Valle del Cauca	51,37	23,20%	266,37	14.077
Caldas	62,99	23,80%	516,85	30.084
Risaralda	73,34	26,70%	306,83	15.067
Cundinamarca	105,36	27,20%	1067,10	49.412
Quindío	188,07	21,90%	707,06	24.232
Atlántico	202,00	40,60%	316,70	6.335

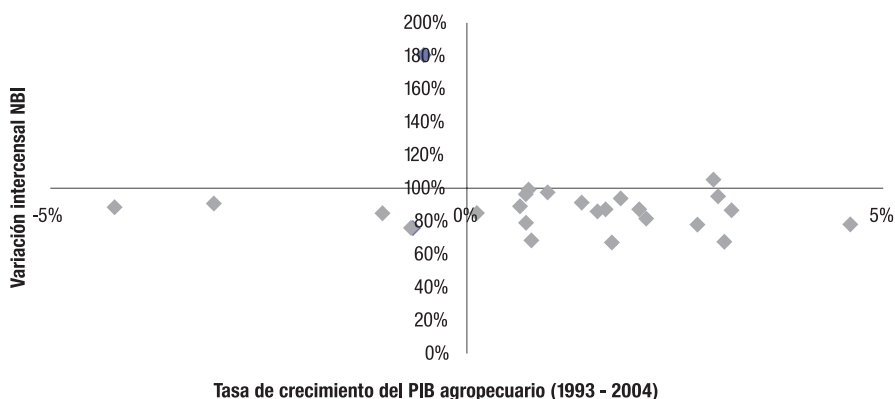
Fuente: IGAC, MDI Colombia, DANE y cálculos del autor

los encadenamientos productivos de este sector, se aprecia que para la década del noventa la importancia con respecto a otros sectores había disminuido en comparación con los años anteriores. Como lo muestra Bonet (2005), para 1997 el sector agropecuario había dejado de ser un sector clave en todas las regiones de Colombia incluidas en su estudio.

Se puede decir, entonces, que aunque el aumento de la producción agropecuaria ha sido un factor importante para la reducción de pobreza en otros países, en Colombia esta relación no ha sido tan fuerte. Para que el sector agropecuario funcione como elemento de lucha contra la pobreza, se debe focalizar la provisión de bienes públicos estratégicos: infraestructura, capital humano, investigación y transferencia de tecnología hacia los productores y las regiones con las mayores carencias.

Para el caso colombiano la mayoría de los departamentos presentaron mejoras en sus indicadores de pobreza entre los años 1993 y 2005, pero el vínculo de estos resultados con la mayor producción o participación del sector agropecuario ha sido débil. La mayoría de los departamentos presentaron tasas de crecimiento del PIB anuales positivas y menores al 5%; sin embargo, no se observa relación entre la reducción de NBI con estas tasas. Si los resultados de otros países sobre la relación entre el sector agropecuario y la reducción de la pobreza se hubieran repetido para Colombia, los departamentos con las mayores tasas de crecimiento deberían mostrar las mayores reducciones de la pobreza rural. Como se ve en el Gráfico 1, éste no ha sido el caso para los departamentos colombianos.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB agropecuario contra Variación del NBI rural



Fuente: Dane Censos 1993, 2005, Cuentas departamentales y cálculos del autor

Un factor que resulta importante destacar sobre la revisión de los indicadores de pobreza, es su relación con la participación del sector agropecuario. Los llamados Nuevos Departamentos, Chocó, Córdoba y Sucre, por ejemplo, son los departamentos más pobres, con mayores índices de ruralidad y con mayor participación del sector agropecuario dentro de su PIB departamental.

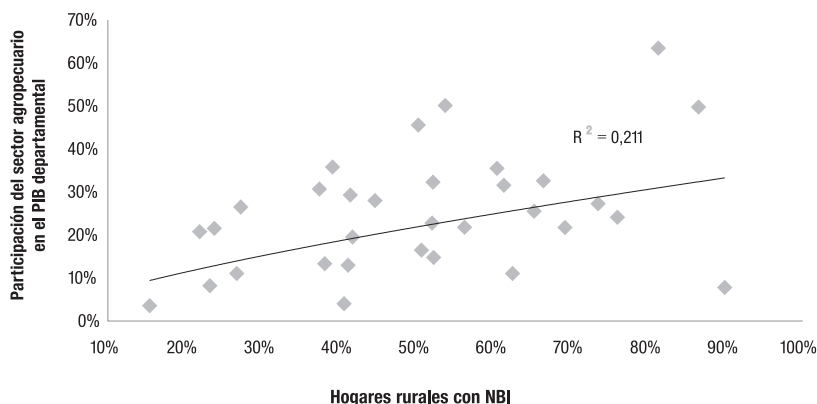
El problema de esta relación es que los departamentos que necesitan la mayor provisión de bienes públicos estratégicos (por sus problemas de pobreza y dependencia del agro), son los que están en menor capacidad de hacerlo. Como lo menciona Robinson (2005), los bienes públicos estratégicos presentan imperfecciones de mercado que hacen que los estados sean los responsables de su provisión, no importan las externalidades positivas que tengan, los individuos por sí solos no invertirán en ellos. La investigación y la extensión agropecuaria es uno de estos bienes.

El desarrollo de nuevas tecnologías requiere recursos cuyos retornos no siempre están garantizados y, de existir esos retornos, en el sector agropecuario muchas veces no existen los mecanismos que permitan su recuperación. A diferencia del sector industrial, no existen las firmas con el suficiente tamaño para emprender estas tareas. Trigo *et al.* (1983) mencionan que adicional a todo esto, el sector enfrenta constantes presiones sociales y económicas para aumentar su capacidad productiva. Por todas estas razones, los autores señalan que debe ser el sector público el encargado de estas tareas.

Lo que resulta problemático es que cada región y cada producto son diferentes, por lo tanto, son los gobiernos locales los que deberían tomar el papel más activo. Infortunadamente, en Colombia los departamentos con mayores demandas de bienes públicos estratégicos (como, por ejemplo, la infraestructura, la investigación y la extensión) cuentan con los gobiernos locales menos eficaces o con menores recursos para hacerlo.

Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agrícola (UMATA) son un ejemplo de esto. Estas unidades son las encargadas a nivel municipal de prestar asistencia técnica a los pequeños productores. La disponibilidad de recursos de las UMATA es directamente proporcional al tamaño presupuestal de cada municipio. Por lo tanto, los municipios más pobres cuentan con menores recursos para las actividades de transferencia de tecnología. En contraste, los municipios con mayores recursos, los que usualmente tienen un sector agropecuario pequeño o no lo tienen, cuentan con la mayor disponibilidad de recursos. Aparte de los problemas de financiamiento, Bojanic (2001) señala

Gráfico 2. Participación agropecuaria en el PIB departamental y necesidades básicas insatisfechas



Fuente: Dane y cálculos del autor

problemas adicionales de las UMATA por no tener vínculos formales directos con centros de investigación o con fuentes alternativas de financiamiento.

A pesar de la alta rentabilidad privada y de las externalidades positivas, algunas características de bien público de la investigación agropecuaria hacen que el Estado deba asumir sus costos. Lo paradójico es que muchas veces el Estado no es el más indicado para llevar a cabo esa actividad; de hecho, con suficientes incentivos el sector privado puede alcanzar mejores resultados en cuanto a resultados y beneficiarios. Para el caso colombiano, por ejemplo, las críticas del modelo centralizado de investigación pública: inflexibilidad, centralismo y divorcio de las necesidades del sector productivo, fueron las principales razones para que al principio de los noventa se reformara el esquema de investigación y se diera mayor participación al sector privado, aunque el grueso de la financiación siguiera siendo pública.

III. Investigación y extensión agropecuaria en Colombia

En Colombia la investigación agropecuaria empezó a finales del siglo XIX con la creación de una finca de aclimatación de ganado bovino en Bogotá.³ Durante los siguientes años se crearon varias estaciones experimentales: la primera en La Picota, una segunda en Palmira y una tercera en el Tolima de-

³ El recuento histórico de las instituciones y cambios en el sistema de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria se basa en Beintema *et al.* (2000).

dicada a la investigación de arroz y cereales. A partir de la segunda mitad del siglo XX, y debido a la influencia y apoyo de organismos multilaterales como las fundaciones Rockefeller, Kellogg y Ford, se incentiva la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria en el país. De esta forma, en 1950 se fundó la Oficina de Investigaciones Especiales (OIE) con el apoyo directo de la Fundación Rockefeller. La OIE estaba ubicada en las instalaciones de la Universidad Nacional en Medellín y sus labores de investigación se orientaron al trigo y el maíz. Cinco años después de la creación de la OIE se creó el Departamento de Investigaciones Agropecuaria (DIA), el cual hacía parte del Ministerio de Agricultura. La nueva entidad contaba con cinco centros de investigación, seis granjas experimentales, 12 subestaciones y un laboratorio.

En 1962 se dio el paso más importante en el esquema de investigación en Colombia cuando se fundó el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el cual estaría encargado de la investigación, extensión y capacitación de posgrados. El ICA sería administrado por el Ministerio de Agricultura, pero mantendría un presupuesto independiente, dándole cierto grado de autonomía. Adicional a los fondos que recibía del Ministerio, el nuevo Instituto también heredó la infraestructura de su antecesor el DIA. Desde su fundación, en la década del sesenta, hasta su reestructuración en 1993, el ICA se constituyó en la principal entidad estatal de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria (Véase Anexo 1).

La fundación del ICA iba de la mano de los cambios que se estaban dando en toda Latinoamérica en cuanto a la investigación y extensión agropecuaria. Según Trigo *et al.* (1983), en la región existía la concepción sobre el papel central de la incorporación de nuevas tecnologías como eje del desarrollo agropecuario, además del convencimiento generalizado de una disponibilidad de tecnologías potencialmente adaptables a las condiciones latinoamericanas. Quizás por esta razón, muchas de las primeras estaciones experimentales estaban dedicadas esencialmente a la evaluación y/o adaptación de tecnologías importadas y no al desarrollo de nuevas alternativas propias para cada país. Durante la segunda mitad de los cincuenta y la primera mitad de los sesenta en Latinoamérica se crearon entidades gubernamentales de investigación y extensión agropecuaria de manera casi coordinada.

El modelo de estas instituciones se inspiró en el *Experimental Station System* de Estados Unidos, las cuales tenían como común denominador la intención descentralizadora en las labores de investigación y extensión. El ICA, la versión colombiana del modelo, seguía de cerca el proceso que se experimentaba en

Tabla 2. Creación de institutos para la investigación y extensión agropecuaria en América Latina

País	Institución	Sigla	Año de fundación
Colombia	Instituto Colombiano Agropecuario	ICA	1962
Argentina	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	INTA	1957
Perú	Servicio de Investigación y Promoción Agraria	SIPA	1963
Ecuador	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria	INIAP	1959
Venezuela	Fondo Nacional de Investigación Agropecuaria	CONIA - FONIAP	1959-1961
México	Instituto Nacional de Investigación Agrícola	INIA	1960
Chile	Instituto de Investigación Pecuaria	INIA	1964

Fuente: Trigo *et al.* (1983)

toda la región. Es así como la expansión presupuestal y de responsabilidades que experimentó el ICA a partir de los sesenta fue un proceso casi generalizado en toda Latinoamérica.

A lo largo de toda su historia el ICA ha experimentado numerosos cambios y transformaciones. Tan solo seis años después de su creación, sufrió la primera reorganización importante, cuando asumió tareas de sanidad animal y vegetal, las cuales eran responsabilidad del Ministerio de Agricultura. Tareas que hoy día son su principal responsabilidad. En ese mismo año se hizo el primer intento por descentralizar las responsabilidades del ICA, aunque como lo señalan Beintema *et al.* (2000) en la práctica las decisiones importantes se seguían tomando en la sede central de la institución.

En 1993, el ICA sufrió el mayor de los cambios desde su fundación. Hasta ese año mantenía funciones de investigación, de seguridad animal y vegetal. Con la reestructuración de ese año, el ICA abandonó las funciones de investigación y transferencia de tecnología, las razones por las cuales había sido fundado. Dichas funciones estarían a cargo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA). La nueva institución funcionaría con total independencia del sector público y se registraría bajo el derecho privado. CORPOICA fue creada con la participación del sector público (ICA y Ministerio de Agricultura), universidades, gremios y otras asociaciones de carácter privado. Estos cambios se introdujeron para darle mayor dinamismo a los procesos de investigación y extensión, y dar respuesta a las numerosas críticas del anterior modelo. Lo que quedaba del ICA mantendría la responsabilidad de la seguridad animal y vegetal.

Desde su fundación en 1993, CORPOICA heredó el protagonismo nacional en investigación agropecuaria de su antecesora. La nueva entidad recibió la

administración de los centros de investigación y muchos de los investigadores que fueron capacitados años atrás por el ICA.

Los cambios en el ICA y la conformación de CORPOICA a principios de los noventa, obedecieron a la reevaluación del modelo latinoamericano de los sesentas y setentas. Si bien el modelo pretendía la descentralización de la investigación y la extensión agropecuaria, en la práctica estos procesos no se alcanzaron por completo. De esta forma, el modelo centralizado que transmitía el conocimiento de los investigadores a los productores colapsó a finales de los ochenta, debido al aparente distanciamiento entre los investigadores y las demandas de los productores. Quizás por esta razón, además de la rigideces presupuestales, las actividades del ICA iban de la mano de la creación de nuevos centros de investigación de los diferentes gremios en el país, en especial de aquellos consolidados y en etapas de crecimiento.

Por esos mismo años, fueron fundados distintos centros de investigación para productos específicos, por ejemplo: CENICAFE, por parte de los caficultores; el Instituto de Fomento Algodonero (IFA) por los algodoneros; CENICANA⁴ para el caso de la caña de azúcar; y más recientemente CENIPALMA por el gremio palmicultor.⁵ La aparición de estos nuevos centros de investigación significó la recomposición del gasto en investigación y transferencia agropecuaria. Beintema *et al.* (2000), a partir de encuestas, señala que mientras en los sesentas y setentas el ICA concentraba la mayoría del gasto, al finalizar los noventa CORPOICA sólo alcanzaba un poco más de la mitad de los recursos.

Estos cambios le dejaron a Colombia una particularidad importante en el esquema de investigación y transferencia de tecnología: una alta participación del sector privado y de los gremios. Si bien esto puede ser una desventaja en algunos aspectos, en general, es una fortaleza importante. Puede ser una desventaja en la medida que se carezca de coordinación entre los entes de investigación y esto derive en duplicidad de esfuerzos. Adicionalmente, la participación privada hace que la investigación pueda verse afectada por la falta de continuidad de los recursos financieros.

Por otro lado, la participación privada supone ventajas debido al mayor contacto que tienen los agentes demandantes de tecnología y aquéllos encar-

⁴ Las funciones de investigación del IFA fueron absorbidas por el ICA años más tarde debido a la crisis que padeció el sector. Caso contrario al de CENICANA, que absorbió las funciones de investigación de caña de azúcar que adelantaba el ICA.

⁵ La creación de los llamados CENI aparece como el nuevo esquema de investigación. Para ver los centros y las fechas de sus fundaciones véase el Anexo 2.

gados de darle solución a estas demandas (investigadores). Adicionalmente, la organización y la presencia territorial de los gremios hace que la difusión de los nuevos procesos se haga más fácil. Por último, si los agricultores asumen parte de los costos de investigación existirá un proceso de *accountability* y, por ende, un mayor sentido de pertenencia y utilidad de los procesos de investigación y extensión.

La agricultura es un sector cambiante y heterogéneo, así como también lo son las demandas y necesidades de sus productores. Además de los cambios que se derivan de las condiciones de mercado, la heterogeneidad en la dotación de factores de las regiones productoras también supone grandes cambios y diversidad de demandas. Debido a este entorno cambiante, el papel de correa transmisora entre productores e investigadores, que pueden desarrollar los gremios, es una fortaleza importante.

El aprovechamiento de las ventajas y opciones del comercio internacional supone adaptar los patrones de cultivo y calidad de los productos a las necesidades de los consumidores y de los productores. Esto quiere decir que la investigación y la transferencia de tecnología deben ser muy flexibles y adaptarse fácilmente a las necesidades de los productos a los cuales se les está “*apostando*”, no solo por la heterogeneidad de los productos en sí mismos, sino también por la heterogeneidad de los entornos y regiones en los que se producen.⁶ De aquí que la mayor participación del sector privado, sus demandas y prioridades sean una ventaja en los procesos de investigación y extensión en Colombia.

IV. El uso de tierra como un problema tecnológico

La llamada subutilización de las tierras costeñas para agricultura no es un fenómeno nuevo, el Caribe colombiano no ha tenido una tradición agroexportadora importante a lo largo de su historia (Meisel, 2007). Las limitaciones climáticas implicaron que lo que era posible en otras regiones, inclusive desde la época de la colonia, no fuera posible en el Caribe colombiano.

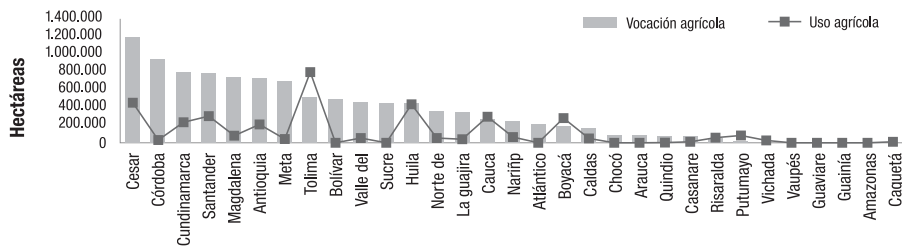
Si bien es cierto que los departamentos de la Costa Caribe son los que tienen la mayor disponibilidad de suelos para uso agrícola, también es cierto que son los que tienen las mayores limitantes climáticas para la explotación

⁶ La consolidación de la transferencia de tecnología mediante “Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial” y el fortalecimiento de la capacidad tecnológica y de investigación son dos de los ejes que menciona el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de las políticas de las *Apuesta Exportadora Agropecuaria* (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2006).

comercial. Galvis (2001) encuentra que el factor climático, medido por el factor de humedad thornthwaite (FHT), es el más importante para explicar la productividad agrícola departamental. Cuando se revisan los valores del FHT, los departamentos del Caribe colombiano aparecen con los valores más altos.

La Costa Caribe representa el 11,52% del territorio nacional, pero tiene cerca del 42% de los suelos con vocación agrícola, y sólo utiliza el 16% para ello.⁷ Las diferencias entre el uso y la vocación de los suelos de la costa se traducen en conflictos en el uso de sus recursos. En otras palabras, el conflicto en el uso de los suelos es un problema tecnológico del sector agropecuario costeño.

Gráfico 3. Disponibilidad de suelos con vocación agrícola y su uso



Fuente: IGAC, MDI Colombia y cálculos del autor

Cesar y Córdoba, son los departamentos con la mayor disponibilidad de suelos con vocación agrícola en todo el país; sin embargo, esta disponibilidad de suelos no se ha traducido en mayores cultivos. Cuando se revisan variables climáticas como brillo solar, evaporación media y humedad relativa, se puede ver que los promedios de estos departamentos están dentro de los más altos del país (Véase Anexo 2). De la misma forma, al revisar el inventario ganadero de estos departamentos resulta interesante ver cómo aparecen dentro de los que tienen el mayor número de cabezas y el mayor número de hectáreas dedicadas a pastos.

No obstante la disponibilidad de suelos con fertilidades moderadas y vocación agrícola, las variables climáticas tienen un efecto en el modo como se utilizan los recursos y, por ende, sobre la productividad agrícola. Cuando los suelos se destinan a productos adaptados al entorno, y que ofrecen rentabilidad

⁷ Estos datos son tomados de Pérez (2006) y fueron calculados a partir de la información cartográfica del IGAC.

a los productores, los problemas por conflicto de tierra disminuyen. Se trata, entonces, de lograr la producción de bienes adaptados al medio y con una buena rentabilidad. En otras palabras, el problema en el uso de la tierra se resume en un problema de tecnologías acordes para el uso de los recursos.

Al revisar los rendimientos por hectárea de los principales productos de la costa, se aprecia que solo la palma de aceite y el maíz tradicional tienen rendimientos superiores a los del resto de Colombia. Para el resto de productos como el sorgo, la yuca y el maíz, los rendimientos de otras regiones son superiores entre un 110 y un 150%.

De manera opuesta a la subutilización de los suelos costeros para la agricultura, se encuentra la sobreutilización de estos mismos para la ganadería, lo cual también debe ser considerado como un problema tecnológico. Según el IGAC, la Costa Caribe cuenta con 2,3 millones de hectáreas con vocación pecuaria, y son destinadas a esta actividad más del doble (6,7 millones). Dichas cifras van de la mano de recientes declaraciones del gremio ganadero en cuanto a la necesidad de reducir las tierras dedicadas a la ganadería que no son aptas para esa actividad, buscando hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles. Según cifras de Fedegan (2006), en Colombia se destinan a la ganadería cerca de 38 millones de hectáreas. Para el 2019 se espera que éstas se reduzcan a 28 millones de hectáreas, en las cuales se albergarían 48 millones de cabezas, el doble de las cabezas que tiene Colombia en la actualidad.

Aunque cabe mencionar que la tenencia de ganado para justificar la posesión de la tierra ha sido una práctica histórica, con el fin de mantener tierras inoficiosas y esperar valorizaciones futuras, dicha actividad no se encuentra dentro del concepto de ganadería como actividad productiva. Dicha estrategia de tenencia de tierra implica que, posiblemente, las cifras de sobreutilización de tierras para fines agropecuarios esté sobreestimada.

El aspecto que cabe destacar sobre los problemas en el uso del suelo según parámetros del IGAC, es que obedecen a criterios técnicos y no necesariamente económicos. Como ya se anotó, la sobreutilización para pastos puede obedecer a tecnologías de producción viables dadas las restricciones de factores (estacionalidad en el régimen de lluvias, restricciones climáticas, carencia de infraestructura física y restricciones para el acceso a mercados financieros, entre otros) y a los precios relativos existentes en el mercado. Cuando se tienen en cuenta estos aspectos, se puede tener una explicación sobre el porqué de la importancia de la ganadería en el Caribe colombiano. El hecho que la disponibilidad de suelos con vocación agrícola tenga una mayor relación con

Tabla 3. Rendimientos en el resto del país como porcentaje de los rendimientos en la Costa Caribe (1987-2004)

	Algodón	Sorgo	Yuca	Maíz tradicional	Palma africana	Maíz tecnificado	Arroz seco manual	Arroz seco mecanizado
1987	129,50%	135,79%	106,29%	94,55%	79,27%	107,88%	74,95%	126,27%
1988	128,50%	118,68%	110,06%	89,15%	86,58%	114,56%	82,10%	106,92%
1989	151,70%	119,69%	102,91%	97,49%	71,49%	119,02%	98,72%	110,96%
1990	123,40%	143,58%	106,97%	92,15%	74,72%	112,20%	138,78%	125,53%
1991	121,90%	118,80%	117,17%	101,22%	82,48%	104,72%	100,61%	115,16%
1992	113,90%	143,56%	105,73%	94,25%	71,28%	99,65%	124,34%	127,69%
1993	133,10%	134,96%	107,83%	96,95%	73,08%	114,30%	102,75%	119,91%
1994	83,20%	125,13%	108,25%	96,04%	73,27%	100,46%	127,09%	117,08%
1995	108,30%	134,74%	108,00%	90,64%	75,54%	110,17%	123,80%	102,27%
1996	101,20%	122,45%	119,21%	91,89%	80,35%	103,21%	119,38%	106,65%
1997	120,00%	137,22%	112,93%	90,48%	76,53%	108,57%	151,10%	98,31%
1998	85,30%	136,65%	119,07%	95,00%	84,38%	103,53%	134,94%	123,70%
1999	94,90%	125,94%	118,63%	93,29%	88,44%	106,84%	128,30%	122,24%
2000	99,00%	146,82%	117,57%	94,24%	80,57%	109,76%	126,09%	115,48%
2001	109,80%	151,12%	124,77%	103,04%	83,98%	123,73%	117,81%	147,45%
2002	134,90%	125,08%	117,84%	103,33%	90,08%	118,97%	107,94%	148,45%
2003	133,90%	121,42%	106,16%	97,30%	81,57%	121,05%	119,98%	139,11%
2004	121,00%	127,06%	110,00%	103,74%	86,77%	114,53%	96,74%	142,48%

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, información electrónica y cálculos del autor

Mapa 1. Conflictos en el uso de la tierra por sobreutilización y subutilización



Fuente: IGAC, MDI Colombia.

Nota: La altura del mapa denota el grado de conflicto: ligero, moderado y severo.

el inventario ganadero que con el área cultivada, puede reflejar este doble papel de la ganadería, como estrategia de ocupación de tierras y como respuesta a las limitaciones de la región (climáticas, de escasez de mano de obra y restricciones financieras, entre otras).

Todo esto no quiere decir que el sector agropecuario esté destinado a ser esclavo de las limitaciones de recursos naturales, la investigación y la extensión de tecnologías alternativas ofrecen la mejor salida para aprovechar los suelos costeros a pesar de los limitantes. La revolución que significó el fortalecimiento del doble propósito en los ochenta es un ejemplo de esta situación. El aumento de los indicadores de producción de leche por vaca con la entrada del doble propósito, fueron mejoras que se derivaron de la introducción, cruce y adaptación de nuevas razas y pastos mejorados.

El aumento del área cultivada y de los rendimientos por hectárea de la palma de aceite en Colombia y, en especial de la costa norte, son otro ejemplo de esto. El esfuerzo gremial en una mayor inversión en investigación y transferencia, adicional a la situación de precios favorable, se ha traducido en avances en el aprovechamiento de los recursos. Según Beintema *et al.* (2000), durante los noventa el gremio palmicultor fue el de mayor inversión y ampliación de

actividades de investigación, transferencia y contratación de nuevos investigadores. Esto se tradujo en crecimiento de áreas cultivadas y en rendimientos por hectárea. De esta forma, se pueden ver cambios como en la Costa Caribe, en 1987 había sembradas 22.180 hectáreas de palma, con un rendimiento de 3,1 toneladas por hectárea. Para el 2004, esta cifra ascendía a más de 62 mil hectáreas, con un rendimiento promedio de 3,9 toneladas por hectárea.⁸

V. Transferencia de tecnología en ganadería

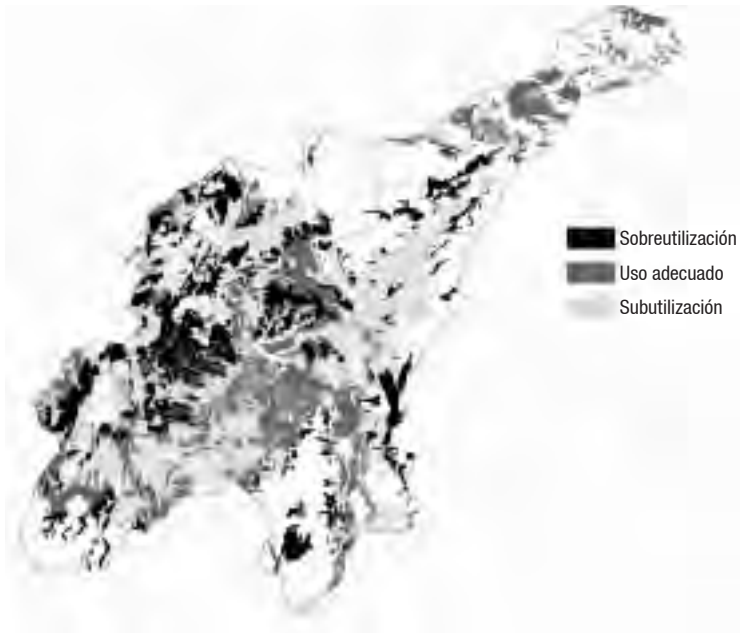
El reto de la ganadería en la actualidad es doble, por un lado, debe asegurar unos costos competitivos que le permitan integrarse en el mercado internacional y, por el otro, aumentar la rentabilidad de tal forma que se convierta en una herramienta de lucha contra la pobreza para los pequeños y medianos productores. En otras palabras, lograr el uso más eficiente de los recursos disponibles como forma de generar ingresos y reducción de pobreza. Así las cosas, es claro que la investigación es uno de los factores más importantes para lograr esto y un eje importante dentro de la agenda del sector. Se puede decir, entonces, que los retos de la ganadería en el mediano y corto plazo se refieren a la adopción de nuevas tecnologías, entendiendo que éstas se refieren a la utilización de suelos, información, capital humano y razas.

Según el Censo Agropecuario de 2004, en la Costa Caribe hay 5,9 millones de hectáreas de pastos, las cuales albergan un total de 7.750.339 cabezas de ganado, lo que se traduce en un promedio de 1,2 cabezas por hectárea.⁹ Esto representa el 30% del hato ganadero del país, y cerca del 20% de sus pastos. Al respecto cabe mencionar, tal y como se señaló en la sección anterior, que la utilización de tierras no aptas para ganadería es un problema que se debe considerar como uno de tecnología de producción. Pero igualmente hay que señalar que en la Costa Caribe, así como hay conflictos por subutilización de tierras, también existen problemas por la sobreutilización de las mismas. Como se puede ver en el Mapa No. 2, la ganadería extensiva así como la intensiva presentan problemas en la utilización de los recursos. La dispersión geográfica de los distintos esquemas productivos, hace muy difícil asociar patrones entre la subutilización de tierras y la gran ganadería, o del mismo modo, la

⁸ Las cifras son calculadas a partir de información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁹ Al considerar pastos y malezas la cifra aumenta a 8.461.905 hectáreas, y la capacidad de carga por hectárea se reduce a 0,91 cabezas por hectárea.

Mapa 2. Uso de los suelos de la Costa Caribe en ganadería



Fuente: IGAC, MDI Colombia

sobreutilización de tierras y la pequeña ganadería. Esta última, según datos de Fedegan, es la de mayor participación en el total de los hatos.

Al revisar el hato ganadero según finalidades, la producción de carne y de doble utilidad o doble propósito en la Costa Caribe son las actividades predominantes. Del total de cabezas de ganado que hay en la costa, estas dos actividades concentran más del 90% de la actividad ganadera, la lechería especializada es una actividad con una mínima presencia en la región.¹⁰ Aunque se pueden ver diferencias importantes, en especial Córdoba y Sucre, que son los únicos departamentos en los que la producción de carne es mayoritaria. Una situación contraria se observa en el resto de departamentos, en los que el doble propósito es la actividad más importante.

A partir de la revisión de las cifras del hato ganadero, según finalidad, se puede ver que, si se quieren alcanzar los objetivos propuestos en el *Plan Estratégico Ganadero 2019* (PEGA, 2019) de Fedegan, es necesario que las diferencias en los esquemas productivos sean tenidas en cuenta. Ni siquiera dentro de la misma región los sistemas productivos son iguales, por ende, las alternativas tecnológicas que se busquen deben tener en cuenta la existencia de cuencas con características especiales. Por ejemplo, la búsqueda del aumento de la producción diaria de leche de una vaca en el Cesar o el Magdalena, es algo muy distinto de la búsqueda de menores edades para el sacrificio de los animales en Sucre o Córdoba.

En el mencionado PEGA 2019, se plantean unos objetivos bastante claros en cuanto a producción y uso de suelos: *48 millones de cabezas en 28 millones de hectáreas para 48 millones de colombianos*. De lograrse estos objetivos el país no solo aumentaría el consumo de carne y leche por habitante, también estaría en capacidad de exportar 400.000 toneladas anuales de carne estandarizada, 50.000 toneladas de carne con alto valor agregado y productos lácteos equivalentes a 1.254 millones de litros anuales.¹¹ Si bien estos planteamientos reflejarían un uso más eficiente de los recursos, es necesario resaltar que son objetivos nacionales y que no reflejan el papel y la vocación de cada región.

Magdalena y Boyacá son un buen ejemplo de estas diferencias. Ambos departamentos tienen un número de cabezas similares dedicadas a doble propósito (en términos relativos y absolutos), pero es claro que las condiciones

¹⁰ La razón fundamental para esto es que las condiciones climáticas son muy adversas para las razas especializadas en leche.

¹¹ Fedegan, 2006, p. 110.

climáticas, de suelos, de cercanía a centros de consumo y de infraestructura, se traducen en necesidades tecnológicas muy distintas. Por ejemplo, mientras el Magdalena cuenta, en promedio, con 246 horas de brillo solar mensuales y 68 días de lluvia al año, en Boyacá hay 165 horas mensuales de brillo solar y 170 días de lluvia, esto supone diferencias importantes en las razas, pastos y productividad por animal en cada uno de los departamentos. Las políticas dirigidas a alcanzar objetivos estratégicos para la ganadería deberán partir de las necesidades de cada región y de cada esquema productivo. En otras palabras, la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria, para el caso especial de la ganadería, deben partir de las necesidades de los productores, sus vocaciones productivas y sus regiones. Además, deben estar dirigidas hacia los centros de investigación y transferencia, y no al contrario.

Tabla 4. Inventario ganadero según finalidad y generación de empleos (Cabezas de ganado)

	Sucre	Magdalena	La Guajira	Córdoba	Cesar	Bolívar	Atlántico
Total	755.656	1.308.887	345.519	2.474.505	1.800.970	806.813	257.989
Carne	677.440	507.457	15.774	2.230.719	278.871	279.301	76.370
Doble utilidad	78.216	799.817	329.745	243.485	1.504.309	527.512	181.619
Leche	0	1.613	0	301	17.790	0	0
Empleos	17.459	50.252	16.802	56.809	82.038	31.961	10.608

Fuente: Censo Agropecuario (2004), y cálculos del autor

Nota: Los parámetros para el cálculo de generación de empleos directos se hacen a partir de Fedegan (2006) y son los siguientes: doble utilidad 5-6 empleos, leche 7-8 y carne 2-3. Los datos de la Tabla corresponden al mínimo de empleos según los parámetros.

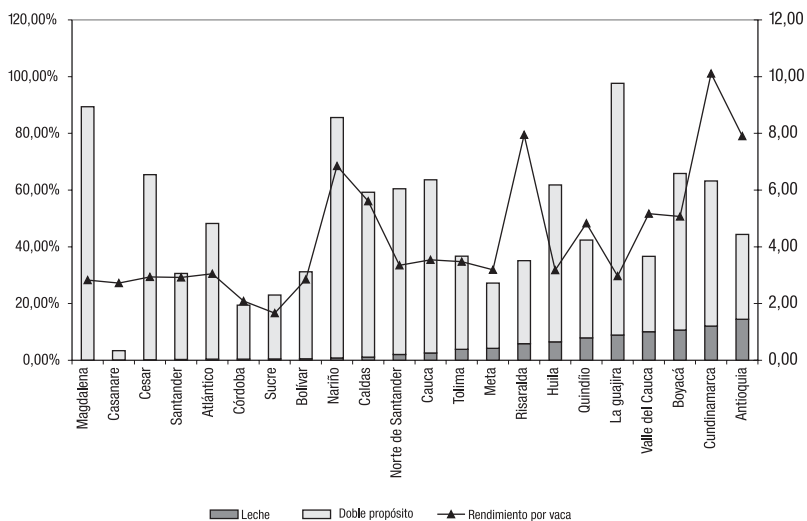
Como parte de la estrategia gremial de ciencia y tecnología, Fedegan se apoya en la existencia de dos actores claves para lograr los objetivos: los *Centros de Servicios Tecnológicos Ganaderos (Tecnig@n)*, y los *Centros de Gestión, Investigación e Innovación Ganadera (Innogan)*. Los llamados Tecnig@n empezaron labores en el 2000, y hoy ya existen 27 centros repartidos por todo el país, lo que se traduce en una presencia en la mayoría de los departamentos. Las labores de estos centros se concentran en tareas de transferencias. Innogan, la entidad que sería responsable de la investigación para el gremio ganadero, es todavía un proyecto en estudio. Si bien se pueden mencionar avances en las labores de transferencia en ganadería, las labores de investigación todavía están en desarrollo. Cabe destacar algunos puntos clave de lo que debería llenar Innogan: independencia presupuestal mediante la gestión de recursos externos, participación directa del gremio, involucrar en labores de investigación en las distintas regiones al sector productivo, universidades y centros de investigación.

La ganadería tiene características especiales que la hacen muy sensible a los cambios de precio debido a los efectos que tienen estos cambios sobre el ciclo ganadero y, por esa vía, sobre el pie de cría. Sin la adecuada capacidad tecnológica, los cambios que en un principio pueden ser benéficos para el sector, pueden incidir negativamente en el mediano y largo plazo. Paradójicamente, un aumento de precios puede reducir las posibilidades de producción futura. Así las cosas, la aparición y la adopción de nuevas tecnologías también deben incorporarse a los movimientos que se derivan del ciclo. En otras palabras, las nuevas tecnologías además de buscar mayores ingresos y menores costos, también deben buscar suavizar el ciclo ganadero.

Para la ganadería costeña existen retos adicionales que se desprenden de las condiciones de la región: las razas y la alimentación de los animales. Gran parte de la productividad del hato ganadero depende de su conformación genética y de una disponibilidad de alimentos suficiente y constante a lo largo del año. Las razas especializadas en la producción de carne tienen indicadores de producción más altos que las razas criollas, lo mismo sucede con las razas especializadas en la producción de leche. El problema con las razas foráneas es que son propias de regiones con características poco similares a las de la Costa Caribe. Si bien la adopción de estas razas tiene ventajas importantes, también presenta limitaciones debido a las condiciones climáticas. Estas razas son muy sensibles a la disponibilidad de agua y luminosidad del ambiente, factores que en el Caribe colombiano son extremos. Por esta razón, la mejora de los indicadores productivos debe hacerse partiendo del componente cebuino, lo que de nuevo supone esfuerzos en investigación y extensión de nuevas tecnologías.

El reto que surge aquí se refiere a la adaptación y cruce de razas a las condiciones de la región, manteniendo sus indicadores productivos. Mientras la lactancia de una raza de leche puede llegar hasta los 300 días y una producción total de 4.000 a 6.000 litros de leche, la lactancia de animales criollos puede tardar solo 240 días y una producción total de 1.000 litros. Los departamentos con las mayores participaciones de esquemas y razas especializadas en producción de leche, presentan promedios de producción diaria por animal muy superiores a aquellos departamentos con menor participación de esquemas especializados. Una de las maneras para lograr la adaptación de razas es la importación de reproductores o la inseminación artificial. Ninguno de los dos renglones está incluido dentro de la estructura de costos ganaderos.

Gráfico 4. Composición departamental del hato ganadero, rendimientos por animales y participación en la producción nacional



Fuente: Censo Agropecuario 2000

Por el lado de la disponibilidad de alimentos la situación no es diferente. Sólo el 9% de los ganaderos utiliza riego, menos del 4% adelanta labores de renovación de pastos y cerca del 15% produce heno para sus animales.¹² Esto quiere decir, que la disponibilidad de alimentos depende, en gran medida, de las condiciones climáticas, y como se muestra en el Anexo 2, en el Caribe son bastantes variables a lo largo del año. Esa variabilidad también se traduce en picos estacionales en la producción de leche y de carne. En la Costa Caribe, la producción diaria de leche en verano se reduce a la mitad de los picos de producción que se alcanzan en los períodos de lluvias.

A lo largo de los últimos años los gobiernos han apoyado al sector buscando una mayor capitalización, intentando frenar la tendencia que viene de varios años atrás. El fomento para el repoblamiento ganadero a través de líneas de crédito debe entenderse como una herramienta de corto plazo, como respuesta a los movimientos del mismo ciclo ganadero; pero difícilmente fortalecerán y desarrollarán nuevos productores en el mediano o largo plazo. El sostenimiento y fortalecimiento de la ganadería, en el mediano y largo plazo, sólo será posible con soluciones tecnológicas que logren aumentar la rentabilidad y la competitividad del sector. Para esto es necesario considerar la existencia de

¹² Fedegan, 2006, p. 156.

distintas regiones ganaderas en el país, cada una de ellas con distintos esquemas productivos, condiciones climáticas, de suelos y de infraestructura, que se traducen en necesidades tecnológicas particulares.

VI. Transferencia de tecnología en la palma de aceite

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para el 2004 en la Costa Caribe había sembradas cerca de 62.000 hectáreas de palma africana, lo que representaba el 5,8% del área cultivada de la región, y el 24,6% de los cultivos de palma de ese año. Para la región Caribe la palma africana es el sexto cultivo de mayor importancia según hectáreas cultivadas y uno de los principales cuando se toma el valor de la producción. Vale la pena destacar que el Caribe colombiano tiene los rendimientos por hectárea más altos del país. Durante el período 1987-2004, los cultivos de palma africana tuvieron un crecimiento promedio anual de 7,29%, lo que los ubica como uno de los cultivos de mejor comportamiento en la región. Además de esto, el mayor número de hectáreas en desarrollo para producción futura se encuentran en los departamentos de la Costa Caribe.

De la misma forma, y según información de Fedepalma, el 30,5% de las exportaciones de aceite crudo son cosechadas en la costa, lo que la hace la principal región exportadora del país.¹³ Al revisar las cifras de capacidad instalada para procesamiento del fruto, el Caribe colombiano es la segunda zona de mayor importancia.

La importancia creciente que ha tenido el cultivo de la palma de aceite no sólo ha sido un fenómeno de la costa, en general, los crecimientos se han dado en las cuatro zonas productoras del país. Gran parte de la expansión se debe a la actividad del gremio, a la situación de precios y a las constantes labores de investigación, transferencia y apoyo a los productores. En 1990 fue fundada Cenipalma a partir del mandato de los asociados de Fedepalma, la cual se creó como una entidad sin ánimo de lucro *“especializada en generar, adaptar y transferir tecnología relacionada con el cultivo, el procesamiento de su fruto y el consumo derivados del mismo”*.¹⁴ Al igual que muchos otros centros de investigaciones de los gremios,

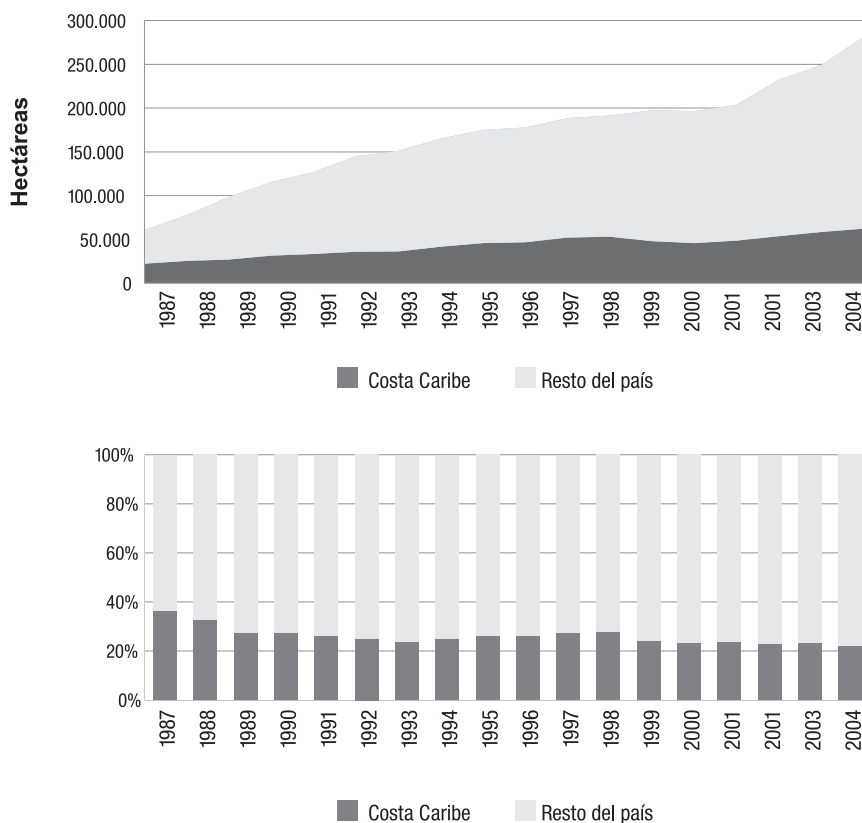
¹³ Fedepalma organiza la producción nacional en cuatro zonas: occidental, oriental, centro y norte. En la zona norte se ubica la producción del Magdalena y del norte del Cesar. La producción del sur del Cesar se ubica en la zona centro, por lo que la cifra de exportaciones de la Costa Caribe podrían ser incluso mayores.

¹⁴ <http://www.cenipalma.org/cenip.htm>

Cenipalma surgió como respuesta a la crisis del modelo de investigación y transferencia de tecnología colombiano de la década de 1980. En este sentido, surgió como una respuesta de los propios cultivadores para dar soluciones a sus necesidades. Bajo este diseño los productores asumen parte de los costos y son los directos beneficiarios de sus logros.

En la actualidad Cenipalma está organizado en cuatro divisiones: agronomía, variedades, procesos y usos del aceite, y servicios técnicos. Cada una de estas divisiones maneja sus propios proyectos, la división de servicios técnicos, por ejemplo, maneja diez proyectos de investigación según el informe de labores de 2005. Según el mismo informe, cumplidos 15 años de funcionamiento los retornos por cada dólar invertido en investigación y transferencia ascendían a

Gráfico 5. Evolución de la producción y del número de hectáreas cultivadas de palma africana



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

US\$30. Sobre los retornos de las inversiones en investigación, Balcazar *et al.* (2000) estiman unos excedentes económicos generados por el cambio técnico para el período 1991-1999 de 319 mil millones de pesos (constantes de 1999).

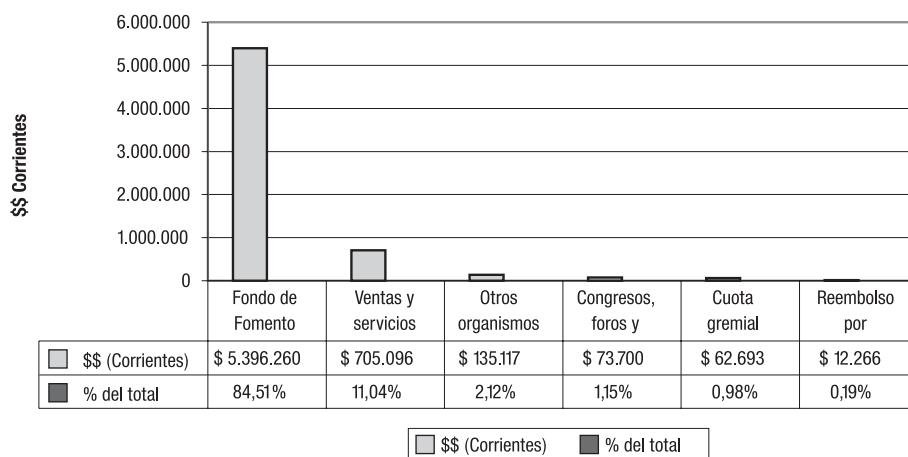
Como menciona Beintema *et al.* (2000), la palma de aceite ha sido uno de las pocas especies con aumentos significativos en gastos de investigación y desarrollo. Si bien antes de la aparición de Cenipalma ya había instituciones en actividades de investigación, a partir de su creación se dio un salto importante, que se complementa cuatro años más tarde con la aparición de los recursos parafiscales del Fondo de Fomento Palmero (FFP). Entre 1991 y 1999 el monto anual de recursos invertidos en investigación creció a una tasa anual de 22,2%. Tan solo para el período 1997-2005, estos recursos se multiplicaron por tres. Además del apoyo financiero directo de Fedepalma y del FFP,¹⁵ la institución tiene facultades para gestionar fuentes externas de financiación para las labores de investigación. Aunque vale destacar que los recursos del FFP han representando en promedio más del 80% del total de los ingresos.

Además de la forma como obtiene sus recursos Cenipalma, hay un factor adicional que marca la diferencia de este esquema de investigación con el anterior: la participación de los productores. Los proyectos de investigación de Cenipalma son definidos por su Junta Directiva con el apoyo de los comités asesores regionales. Es decir, que los proyectos de investigación son definidos por personas relacionadas directamente, en las distintas zonas de producción, con la producción. Un ejemplo de la participación activa de los productores fue el de los apoyos en especie por parte de las plantaciones. Antes del FFP, cerca de la tercera parte de los recursos provenían de esta fuente. Si bien los recursos del FFP significaron que este porcentaje disminuyera, estos recursos no han perdido importancia, pues desde la misma creación de Cenipalma han aumentado en términos reales.

Sobre el esquema de difusión de los proyectos, cabe resaltar el público objetivo hacia el que se dirigen. Los resultados de cada investigación se socializan con los gerentes, directores técnicos y/o agrónomos de las plantaciones, buscando que ellos sirvan como medios de difusión al resto de productores y, en especial, a los pequeños productores. Hay que destacar que la organización de las regiones en las que se presentan los resultados, como las prioridades de

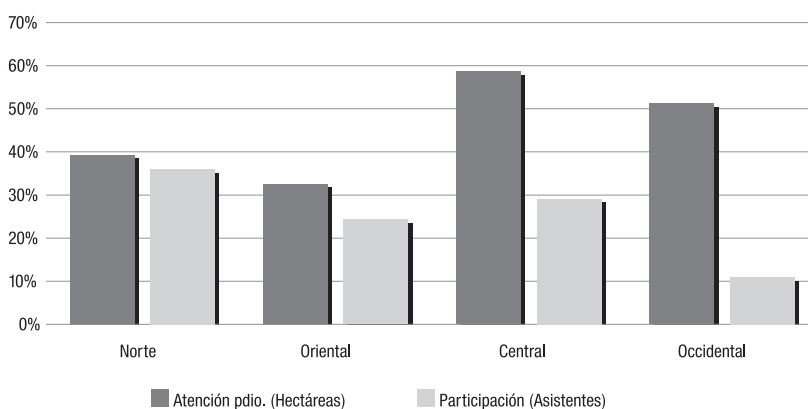
¹⁵ El FFP fue creado mediante la Ley 138 de 1994, con la cual se estableció una contribución de carácter parafiscal, la que deberían pagar todos aquéllos que se beneficien del fruto de la palma. Los recursos del FFP, destinados a la investigación, divulgación y promoción de nuevas tecnologías, serán administrados por Cenipalma.

Gráfico 6. Composición de los ingresos de Cenipalma, 2005



Fuente: Cenipalma, 2006

Gráfico 7. Participación regional del número de asistentes a los eventos organizados por Cenipalma (superior) y promedio del número de hectáreas atendidas por región (inferior).



Fuente: Cenipalma, 2006

las que surgen los temas de investigación, se hacen de manera consistente con la clasificación regional del gremio. De esta forma, de las 1.249 personas que asistieron a los eventos realizados por Cenipalma en 2005, la mayoría eran de la zona norte y de la central, las principales áreas productoras.

Cenipalma es uno de los mejores ejemplos para ilustrar los cambios que se gestaron en el país durante los noventa a raíz de la crisis en el esquema público y centralizado de investigación y transferencia que había empezado en Latinoamérica a mediados del siglo XX. Si bien la principal fuente de financiación sigue siendo los recursos públicos, el nuevo esquema se apoya en la organización del sector privado, en las necesidades de los productores, en sedes de investigación en las zonas de producción y, por último, en una visión de cadena productiva. El esquema de transferencia de tecnología presenta aspectos que se pueden mejorar, como, por ejemplo, la relación con los pequeños productores; pero hay muchas lecciones que se pueden poner en práctica en otros sectores productivos.

VII. Conclusiones

En Colombia, al igual que en otros países de la región, el desarrollo de programas de investigación y extensión agropecuaria, focalizada en las regiones más rezagadas, es un factor importante para el recorte de las distancias entre regiones. Si se pretende que la agricultura y el sector pecuario se constituyan en alternativas de crecimiento y desarrollo, los aumentos de productividad agrícola deben sustentarse en investigación, extensión y apoyo a los productores de las regiones rezagadas (Timmer, 2005).

A principio de los noventa el esquema colombiano de investigación y transferencia de tecnología, que venía desde mediados del siglo XX, experimentó cambios, y la principal característica de éstos fue la mayor participación del sector privado. Si bien lograron avances, son muchos los cambios que todavía están pendientes. Se debe buscar una estructura organizacional que sea más “flexible, participativa, descentralizada, competitiva y ágil” (Perry, 2000, p. 14).

La investigación en el nuevo esquema se apoya en el sector privado, la transferencia se deja como una labor compartida entre el sector privado y el público, mientras que la financiación, en su gran mayoría, se sigue haciendo con recursos públicos.

Los productores comerciales tienen una mayor capacidad técnica y, además, están en mayor contacto con el mercado y sus cambios. En ese sentido,

es más fácil que adapten sus procesos productivos y tengan una adopción más fácil de nuevas tecnologías. Por el contrario, los pequeños productores con su menor capacidad técnica y sus dificultades para obtener recursos financieros dejan un vacío para la generación y acceso a nuevas soluciones tecnológicas.¹⁶ Varias han sido las políticas para intentar dar solución a este problema, dentro de las más importantes se pueden contar los fondos del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronatta), y la puesta en funcionamiento de las UMATA. Los únicos proyectos que aplicaban para los fondos de Pronatta eran los que favorecían a pequeños productores en zonas rezagadas.¹⁷ Por su parte, las UMATA se crearon con el objetivo de dar apoyo a los pequeños productores a nivel municipal. En los objetivos, funciones y logros de estas dos instituciones se podrían identificar las ventajas y debilidades de los cambios que se gestaron a principios de los noventa. La participación y competencia privada por recursos públicos para la investigación le da al sistema cierto grado de flexibilidad y adaptabilidad, y por otro lado, un proceso de transferencia esencialmente en manos del Estado, aunque varios gremios tienen una participación activa. Las desventajas podrían ser las de falta de continuidad de los programas (el Pronatta, por ejemplo, tuvo una vigencia de menos de 10 años), la falta de coordinación de los centros de investigación y la falta de integración de las UMATA con centros de investigación.

Sobre estos cambios González (2002) señala que existen varios ingredientes para una política de investigación y transferencia tecnológica agropecuaria exitosa: articulación de los sistemas de innovación, disponibilidad y acceso a la oferta tecnológica, mercados distorsionados y voluntad política. La carencia, total o parcial, de éstos para Colombia se recrea en el caso de Pronatta y las UMATA.

Para que los cambios logren sus objetivos es necesaria una clara voluntad política. Es decir, que la focalización de programas con el fin de lograr una mayor generación de ingresos y, por esa vía, reducir las disparidades regionales y entre el campo y la ciudad, sea un objetivo explícito y sostenido en el tiempo.

¹⁶ Committee to Review the Role of Publicly Funded Agricultural Research on the Structure of U.S. Agriculture, 2002, p. 48.

¹⁷ El proyecto de Pronatta tuvo una vigencia de seis años a partir de 1995, sus recursos ascendieron a los 56,4 millones de dólares. La mayor parte de éstos se destinaron a investigación, y sus fuentes fueron aportes del Ministerio de Agricultura y un crédito del Banco Mundial.

El fortalecimiento de la participación privada en los programas de investigación, al corregir las fallas de mercado y buscar que los recursos invertidos se puedan recuperar, son factores que se deben seguir fortaleciendo.

La intervención de los beneficiarios, no solo en el desarrollo de las investigaciones sino igualmente en parte de sus costos, buscaría darle una mayor eficacia y transparencia a los proyectos, en la medida que los beneficiarios consideren como propios los logros alcanzados. Adicional a esto, la mayor cercanía de los investigadores con los beneficiarios facilitaría las labores de transferencia y aplicación de la investigación.

En cuanto a la disponibilidad y el acceso a las nuevas tecnologías que buscan beneficiar a los pequeños productores, se deben tener dos características esenciales. En primer lugar, incorporar las limitantes al acceso de capital que tienen estos productores, así como su aversión al riesgo. La mayor demanda de capital de algunas tecnologías puede ser perjudicial en la medida que aumenta la vulnerabilidad ante cambios como la tasa de interés, la tasa de cambio o los precios internacionales. En segundo lugar, debe incorporar como pilares de investigación sus prioridades. Muchas veces el mayor rendimiento físico no es la característica más deseada.

La única forma que la investigación y la transferencia de tecnología beneficien a los pobres es canalizarla y focalizarla a donde están esos pobres (Meizen-Dick *et al.*, 2004), es decir, a las zonas rurales y marginales de la periferia colombiana. Estas zonas son las que deben ser objetivo no sólo de los programas de crédito y de aseguramiento a personas vulnerables, sino igualmente de la misma investigación y extensión de nuevas tecnologías.

Anexos

Anexo 1. Evolución de los centros de investigación agropecuario en Colombia 1879-2005

Reorganización ICA: Descentralización	PLANIA PLANTRA	Reorganización ICA. Dos subdirecciones	Creación del SINTAP	Reorganización ICA: Absorción de funciones de investigación. UMATA	Reorganización: ICA y CORPOICA)
1977	1980	1985	1989	1990	1991
Fundación de CENICANA		Creación de división técnica para investigación de ASOCOLFLORES	CENIUVA		CENIPALMA
					1993
					Creación de una unidad de investigación de FEDEPAPA
					CENIACUA

Fuente: Beirntema *et al.* (2000)

Anexo 2. Algunas características climáticas de los departamentos de Colombia

	Brillo solar		Humedad relativa		Evaporación media	
	Pdio. Anual	Desv. Std	Pdio. Anual	Desv. Std	Pdio. Anual	Desv. Std.
Magdalena	245,8	36,4	76	2,2	1.572	15,2
La Guajira	225,6	21,9	72	4,2	2.465	32,9
Cesar	223,4	28,8	67	6,0	680	20,8
San Andrés	221,6	35,4	80	2,2	1.556	22,0
Bolívar	215,1	31,5	80	1,4	1.917	18,7
Atlántico	212,8	36,0	80	2,4	2.579	52,2
Arauca	189,9	43,0	78	8,0	1.587	33,0
Vichada	188,5	47,1	70	8,9	2.136	63,1
Norte de Santander	185,4	20,9	78	5,9	2.236	40,1
Córdoba	175,9	24,8	79	2,4	1.010	7,9
Sucre	174,2	29,9	78	3,4	1.706	18,5
Huila	168,5	14,5	67	6,0	2.040	28,5
Nariño	166,3	23,0	68	4,9	1.706	26,5
Boyacá	164,5	27,9	80	2,5	1.220	14,0
Tolima	162,8	21,2	77	5,4	1.554	21,9
Valle	162,2	15,0	73	1,9	1.696	12,4
Casanare	159,8	39,6	78	7,3	1.436	25,7
Risaralda	159,5	20,5	75	2,2	1.772	25,5
Antioquia	158,0	23,3	68	3,1	796	10,4
Guainia	155,8	27,2	84	3,5	1.284	12,3
Amazonas	151,9	23,7	86	1,4	1.164	8,6
Quindío	151,6	22,3	79	1,9	1.361	9,6
Bogotá	135,6	23,7	80	1,9	1.066	7,0
Cauca	135,1	22,6	77	4,2	1.245	13,6
Guaviare	133,8	29,9	85	3,8	1.207	17,1
Meta	133,2	22,6	76	5,5	1.305	13,9
Caldas	128,0	22,4	84	1,8	1.327	12,1
Caquetá	127,8	27,5	83	2,5	1.232	16,9
Santander	123,4	24,8	83	1,5	1.289	7,2
Bogotá	123,3	24,8	73	1,5	767	5,0
Vaupés	119,4	11,9	88	1,5		
Chocó	106,8	17,7	86	0,7	1.700	23,2
Putumayo	89,3	16,5	86	1,8	958	10,8

Fuente: IDEAM, Información electrónica

Anexo 3. Fertilidad de suelos e inventarios ganaderos por departamentos

Depto	Inventario ganadero		Fertilidad de suelos			Cultivos	
	Numero de cabezas	% Nacional	Aita	Muy alta	% Nacional	Hectareas	% Nacional
Casanare	1.493.791	5,99%	997.026	-	18,41%	88.245	2,52%
Resto de los departamentos	3.802.334	15,26%	-	-	14,87%	194.803	5,56%
Antioquia	2.663.898	10,69%	560.049	-	10,34%	296.203	8,46%
Bolivar	806.813	3,24%	529.665	18.127	10,11%	191.615	5,47%
Sucre	755.656	3,03%	427.886	-	7,90%	96.094	2,74%
Cordoba	2.474.505	9,93%	303.492	-	5,60%	197.248	5,63%
Santander	1.358.239	5,45%	261.942	-	4,84%	227.380	6,50%
Cesar	1.800.970	7,23%	224.454	30.741	4,71%	141.092	4,03%
Meta	1.683.605	6,76%	248.121	-	4,58%	248.460	7,10%
Norte de Santander	439.810	1,76%	218.755	-	4,04%	103.705	2,96%
Nariño	354.459	1,42%	138.734	-	2,56%	173.518	4,96%
Valle del Cauca	506.283	2,03%	107.455	-	1,98%	262.740	7,51%
Boyaca	1.134.802	4,55%	98.871	-	1,83%	132.466	3,78%
Cundinamarca	1.388.677	5,57%	90.395	-	1,67%	237.208	6,78%
Magdalena	1.308.887	5,25%	88.694	-	1,64%	93.958	2,68%
Huila	555.708	2,23%	87.323	-	1,61%	248.460	7,10%
Cauca	382.192	1,53%	79.990	-	1,48%	101.174	2,89%
Tolima	789.976	3,17%	49.366	-	0,91%	276.606	7,90%
La Guajira	345.519	1,39%	25.389	1.630	0,50%	31.440	0,90%
Caldas	403.103	1,62%	26.976	-	0,50%	57.297	1,64%
Atlantico	257.989	1,04%	6.556	12.563	0,35%	22.415	0,64%
Risaralda	116.285	0,47%	13.610	-	0,25%	36.071	1,03%
Quindio	98.241	0,39%	3.411	-	0,06%	42.589	1,22%

Fuente: IGAC MDI Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Bibliografía

- ASHLEY, C., MAXWELL, S. (2001). "Rethinking rural Development", en *Development Policy Review*, No. 19, Vol. 4, pp. 395-425.
- BALCAZAR, A., ROLDÁN M., ROMERO, D., TRIANA, J. (2000). *Evaluación costo beneficio del cambio tecnológico en la industria de la palma de aceite*. Bogotá D.C., Cenipalma-CEGA.
- BEINTEMA, M., ROMANO, L. Y PARDEY, P. (2000). *I&D agropecuario en Colombia: política, investigaciones y perfil institucional*, Washington D.C.,: IFPRI y FONTAGRO.
- BOJANIC, A. (2001). *Extension, Poverty and Vulnerability in Bolivia and Colombia Country Studies for the Neuchâtel Initiative*. London, UK, Overseas Development Institute. Recuperado en febrero de 2007 de http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp153.pdf
- BONET, J. (2005). "Cambio estructural regional en Colombia: una aproximación con matrices insumo-producto", en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 62, Cartagena (Colombia), Banco de la República.
- BONET, J., MEISEL, A. (2006). "Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia, 1975 – 2000", en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 76, Cartagena (Colombia), Banco de la República.
- CENIPALMA, (2006). *Informe de labores 2005*, Bogotá D.C, Fedepalma.
- Committee to Review the Role of Publicly Funded Agricultural Research on the Structure of U.S. Agriculture (2002). *Publicly Funded Agricultural Research and the Changing Structure of U.S. Agriculture*. Washington, D.C., USA: National Academies Press.
- DEPARTMENT OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID), (2004). *Agriculture, growth and poverty reduction*. Recuperado en febrero de 2007 de <http://dfid-agriculture-consultation.nri.org/summaries/wp1.pdf>
- FEDEGAN, (2006). *Plan estratégico de la ganadería colombiana 2019: por una ganadería moderna y solidaria*. Bogotá D. C., Fedegan.
- FEDEPALMA, (2006). *Anuario estadístico 2006*. Bogotá D.C., Fedepalma.
- FERRANTI, D., PERRY, G., FOSTER, W., VALDES, A. (2005). *Beyond the city, The rural contribution to development*, Washington D.C., The World Bank.
- GALVIS, L. A. (2001). "¿Qué determina la productividad agrícola departamental en Colombia?", en Meisel, A. (Editor). *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia*, Cartagena, Banco de la República.
- GONZÁLEZ, H. (2002). *La extensión agrícola y el cambio institucional. Consideraciones para el desarrollo de una visión compartida*. San José, Costa Rica, IICA. Recuperado en febrero de 2007 de <http://www.iicanet.org/foragro/Brasil2002/HGonzalez.pdf>
- LEIBOVICH, J., NIGRINIS, M., RAMOS M. (2006). "Caracterización del mercado laboral rural en Colombia", en Revista del Banco de la República, No. 947, Vol. LXXIX, Bogotá D.C., Banco de la República.
- LIPTON, M. (2004). "New directions for agriculture in reducing poverty: the Dfid initiative", en *Poverty reduction unit at Sussex Working Papers*. Recuperado en febrero de 2007 de <http://www.sussex.ac.uk/Users/PRU>
- MEINZEN-DICK, R., ADATO, M., HADDAD, L., HAZELL, P (2004). *Science and Poverty An Interdisciplinary Assessment of the Impact of Agricultural Research*. Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- MEISEL, A. (2007). "Puertos vibrantes y sector rural vacío: el Caribe neogranadino a fines del período colonial", en Abello, A (Editor), *Un Caribe sin plantaciones*, Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, (2006). *Apuesta exportadora agropecuaria 2006-2020*, Bogotá D.C., Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- NORTON, R. (2004). “Política de desarrollo agrícola, Conceptos y principios”, en *Capacitación en políticas agrícolas y alimentarias*, No. 2, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- PÉREZ, G. (2006). “Geografía física y poblamiento en la Costa Caribe colombiana”, en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 73, Cartagena, Banco de la República.
- PERRY, S. (2000). “El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana”, en *Serie de Desarrollo Productivo*, No. 94, Santiago de Chile, CEPAL.
- ROBINSON, J. (2005). “Politician-proof policy?”, en *Desarrollo y sociedad*, No. 55, pp. 1-56, Bogotá D.C., Universidad de los Andes.
- SARRIS, A. (2001). “The role of Agriculture in Economic Development and Poverty Reduction”, en *Rural Development Strategy Background Paper*, No. 2, Washington D.C., World Bank.
- TIMMER, C.P. (2005). “Agriculture and Pro-Poor Growth: An asian Perspective”, en *Working Papers*, No. 63, Washington D.C., Center for Global development.
- TIMMER, C.P. (1997). “How well do the poor connect to the growth process”, *CAER Discussion Paper*, No. 178, Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- TRIGO, E., PIÑEIRO, M., SÁBATO, J.F. (1983). “La cuestión tecnológica y la organización de la investigación agropecuaria en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. XXIII, No. 89. Recuperado en febrero de 2007 de <http://www.educa.ar>

Turismo y desarrollo en el Caribe colombiano

MARÍA M. AGUILERA DÍAZ

CAMILA BERNAL MATTOS

PAOLA QUINTERO PUENTES♦

Introducción

La Organización Mundial del Turismo (OMT) define al turismo como el conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, negocios u otros motivos no relacionados con el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado.

En los últimos años el turismo se ha convertido en una de las mayores fuentes generadoras de empleo, de divisas y de estímulo de inversiones. En el 2005, aportó el 10,6% de la producción mundial y generó uno de cada ocho empleos. El ingreso medio por turismo internacional, en el 2004, fue de 830 dólares por persona y las llegadas de turistas internacionales, en 2005, ascendió a 808 millones con un crecimiento promedio anual, entre 2000 y 2005, del 3,2% (OMT, 2005).

El turismo ha sido visto como un sector clave en regiones rezagadas, gracias a su capacidad para generar múltiples beneficios que potencializan el desarrollo económico y la modernización.¹ Los principales beneficios del sector sobre la economía son la generación de divisas para cubrir las necesidades de importación, la creación de oportunidades de empleo, debido a que es una industria relativamente intensiva en trabajo, la redistribución del ingreso, gracias a que utiliza mano de obra con bajos estándares de calificación, la construcción de

♦ María Aguilera Díaz: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena; Camila Bernal Mattos y Paola Quintero Puentes: Observatorio del Caribe colombiano. Las autoras agradecen los comentarios de Javier Pérez, Margarita Vega, José Gamarra, Jaime Bonet, Manuel Ramírez, Alberto Abello, Adolfo Meisel, Jorge Navarro y Nadia Albis. De igual manera, agradecen la colaboración de Sergio Matute.

¹ Patullo Polly, (1996) "New footprints in the sand: the future", in *The Last Resort*, Cassel Wellington House, Londres, pp. 205-206.

infraestructura, la generación de ingresos para el gobierno a través de tasas e impuestos, el aprovechamiento de las dotaciones propias de recursos de las regiones con bajo desarrollo y la difusión de un efecto multiplicador sobre el resto de la economía. En cuanto a la preservación del medio ambiente y la cultura, dada la valoración que da el turista a estos factores, el turismo puede contribuir a volver rentable la conservación del ambiente y a mantener y recuperar los valores y costumbres tradicionales.

Sin embargo, estos beneficios pueden verse cuestionados si el turismo no se desarrolla de una manera planificada y con participación de la población local. Entre los impactos negativos del turismo se destacan: el deterioro ambiental por el mal manejo de recursos y la construcción de infraestructura, la exclusión de la población en los beneficios económicos debido a que la mayoría de ingresos se quedan fuera del destino (cadenas internacionales de hoteles, aerolíneas, operadores en el lugar de origen, etc.), el aumento de precios locales por presión en la demanda, la generación de empleos de carácter estacional y las alteraciones de las prácticas culturales, los valores y las estructuras de las comunidades receptoras².

Muchos de los problemas que enfrenta el sector para su desarrollo y el de las comunidades receptoras son comunes en los diferentes destinos, razón por la que su solución demanda nuevos esquemas de cooperación y planificación, integrados desde el nivel local hasta el nivel supranacional. Respecto a la relación entre los diferentes destinos, López Ramírez afirma: *“la competencia no siempre es la forma más eficaz ni económicamente más eficiente de relación entre compañías o entre destinos turísticos... la investigación ha demostrado que el desarrollo turístico, en particular, es un área en la que, a menudo, la cooperación es más importante que la competencia”*³.

A partir de esto se infiere que existen diferentes unidades geográficas que deberán coordinar la gestión del desarrollo turístico no sólo para optimizar esfuerzos sino también para obtener mejores resultados. López Palomeque identifica cuatro niveles de la planificación turística, cuyo contenido dependerá de la escala en la que se opere:

- “1) A nivel local. La planificación se centra preferentemente en regular los usos del suelo, suministrar los servicios típicos de la administración local (seguridad, sanidad, alumbrado, etc.), proporcionar la coordinación

² Ver en: http://www.pnuma.org/industria/turismo_sustentable.php

³ López Ramírez, Alexander, (s.f.). Integración y turismo en América Central: hacia una nueva visión regional, Costa Rica, Centro Mesoamericano del Desarrollo Sostenible del Trópico Seco, p. 44.

inmediata con el sector voluntario y privado y promocionar la zona a nivel local.

- 2) A nivel regional. El énfasis se sitúa en obtener la coordinación necesaria de los entes locales con una estructura superior del territorio para la provisión de infraestructuras de transporte y comunicación, así como proporcionar la consecución de los umbrales necesarios para la realización de actividades de promoción o determinado tipo de inversiones públicas. La región representa el tamaño mínimo para la actuación eficaz en mercados turísticos globales, aunque existen excepciones -tales como Benidorm o París, entre otras-, que no necesitan de la región para promocionarse.
- 3) A nivel nacional. La planificación busca la coordinación de los entes regionales y provinciales para tareas promocionales al exterior, el establecimiento de la normativa turística necesaria de rango superior y la cooperación con los organismos supranacionales. ... a nivel nacional se establecen los marcos económico, financiero, fiscal y laboral que deben ser propios para el logro de la competitividad de las empresas turísticas; contenidos que hacen pensar en una verdadera política turística.
- 4) A nivel supranacional. La planificación debe determinar la información estadística internacional sobre turismo y tendencias macro del mercado. Debe facilitar la creación de marcos científicos- tecnológicos útiles para el progreso de la industria turística, así como las transferencias del *know-how*, la coordinación de legislaciones y el fomento de los tráficos turísticos”⁴.

La región se identifica como la unidad geográfica mínima para una actuación eficaz, excepto para destinos que logran consolidar su oferta como un producto de manera independiente a otros, en el caso de Colombia, Cartagena por lo general aparece en el mercado internacional como destino único desarticulado del resto del país. Lo anterior es entendible como una estrategia para desligarla de los problemas de seguridad del país. No obstante, esto representa menor competitividad en la medida en que otros países ofrecen una variedad de productos que articulan diferentes atractivos de una misma región.

⁴ López Palomeque, F. (2006). “Planificación territorial del turismo y sostenibilidad: fundamentos, realidades y retos”, Coloquio Internacional Desarrollo Territorial y Turismo Sostenible, Universidad Libre de Bruselas, Universidad del Atlántico y Universidad Externado de Colombia, 17-21 de agosto, Bogotá, p. 11.

En la medida en que el turismo se convierte en una apuesta productiva prioritaria para todos los departamentos de la región Caribe, se requiere una gestión regional. La cooperación en aspectos como la promoción, la comercialización, el desarrollo de algunos proyectos de infraestructura, la investigación, el estudio de mercados, el desarrollo de productos y las labores de inteligencia competitiva pueden generar economías a escala y una oferta más atractiva hacia el exterior. Adicionalmente, la experiencia de destinos maduros puede jalonar el desarrollo de nuevos destinos en la región, al mismo tiempo que estos nuevos destinos pueden entrar a complementar y apoyar la diversificación del producto de los destinos consolidados.

Un ejemplo de procesos de planificación e implementación de política regional es el ofrecido por Centroamérica a través del Consejo Centroamericano de Turismo y la creación, en 2002, de la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (CATA) que ha permitido la promoción de Centroamérica como bloque en mercados turísticos inclinados hacia el multidespino, como lo son Europa y Asia. La Agencia cuenta con una activa participación del sector privado. En términos de beneficios, la promoción conjunta ha hecho que Centroamérica reciba más turismo europeo, que se efectúen acuerdos importantes con aerolíneas y mayoristas, y que se pueda ofrecer un mejor producto, la región recibió el premio al mejor producto turístico regional en FITUR, la importante Feria Turística Internacional de Madrid, España⁵.

En Colombia el turismo aún no ha alcanzado un desarrollo importante. En el 2005, el aporte del turismo dentro del Producto Interno Bruto fue del 2,3%, generó el 2,2% del total de los empleos del país y aportó el 1,2% de los reintegros de divisas por concepto de servicios financieros y no financieros del país. Sin embargo, hace parte de las apuestas productivas de todos los departamentos del país y es una apuesta prioritaria para los departamentos de la región Caribe⁶.

En el contexto nacional el Caribe colombiano es líder en turismo al contar con Cartagena, San Andrés y Santa Marta, considerados los principales destinos turísticos tanto para el mercado nacional como para el internacional⁷. El

⁵ López Ramírez, Alexander, *Op. cit.*, p. 67.

⁶ Ver Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Resultados del proceso y propuestas iniciales. Confecámaras, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Organización de Estados Americanos, Trust, USAID Colombia, agosto de 2005, p. 29.

⁷ Cabe aclarar que Bogotá es el principal destino de visitantes internacionales dada su condición de punto de llegada y conexión para el resto del país.

desarrollo del turismo de la región se encuentra favorecido por su localización geográfica en la fachada colombiana ante el mar Caribe, su capacidad hotelera y su oferta de servicios, sus 1.600 kilómetros de costa con zonas de gran interés turístico y medio ambiental, su riqueza natural que la hace acreedora a tres declaratorias de Reserva de Biosfera por parte de la Unesco⁸, la identidad de sus gentes y la existencia de atractivos culturales de gran valor histórico y monumental, algunos de los cuales han sido declarados por la Unesco Patrimonio de la Humanidad⁹.

Pese a la importancia del turismo en la región frente al resto del país, éste no es significativo a nivel internacional. Cartagena considerada la principal ciudad turística, se encuentra lejos de alcanzar el volumen de visitantes de destinos competidores del Caribe. Mientras en el 2002 toda Colombia recibió 541.732 visitantes internacionales y Cartagena 51.728, esta cifra ascendió a 2'811.319 en República Dominicana, 1'686.162 en Cuba y 1'206.410 en Puerto Rico (OMT, 2003). En los últimos años el volumen de visitantes internacionales ha aumentado, sin embargo, la brecha se mantiene. En el 2005 Cartagena recibió 87.912 personas.

Actualmente tanto el gobierno nacional como los departamentales y municipales consideran que el turismo es una alternativa económica para las regiones. El objetivo de este trabajo es determinar los campos de acción y las estrategias de desarrollo turístico que se deben reforzar en la región Caribe, en busca de un mejor nivel de vida de la población. Inicialmente se presenta el esquema normativo que existe en Colombia para la competitividad del sector; la siguiente sección analiza el desarrollo reciente del sector en Colombia y en la región Caribe. Luego se proponen algunas acciones para fortalecer esta actividad en la región y, finalmente, se hacen algunas reflexiones.

Este trabajo tiene como punto de partida los resultados de los proyectos “Mercados y productos turísticos: ¿cómo hacer de Cartagena un destino diferenciado y competitivo?” y “Competitividad turística e industrial de la región Caribe colombiana, 1997-2004”, financiados por Colciencias y desarrollados por el Grupo de Investigación Regional sobre Economía y Competitividad en el Caribe colombiano del Observatorio del Caribe colombiano. Estos proyectos han buscado evaluar la competitividad del sector turístico en la región desde

⁸ Sierra Nevada de Santa Marta, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Ciénaga Grande de Santa Marta.

⁹ Cartagena de Indias y Mompox como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad, y el Carnaval de Barranquilla y San Basilio de Palenque como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad.

un enfoque sistémico, identificando sus determinantes y posibles acciones por desarrollar¹⁰. En este documento se retoman algunos resultados de los proyectos, en cuanto a acciones prioritarias y proyectos estratégicos para la región en el tema de turismo. Igualmente, se partió de trabajos previos del Banco de la República en el tema, de los planes de desarrollo turístico elaborados para la región en los últimos diez años, de las agendas de Ciencia y Tecnología, de procesos nacionales como la Visión 2019 y de la construcción de la Agenda Interna, así como de algunas entrevistas realizadas con actores del sector.

I. Política turística en Colombia

De acuerdo con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, la política turística de Colombia tiene como objetivo mejorar la competitividad de los destinos y los productos, e incrementar la participación de la comunidad en la prestación de los servicios turísticos. Se busca que la población perciba aumentos de sus ingresos y contribuya a la generación de riqueza, a su vez que se logra una distribución más equitativa y un aumento en la calidad de vida de los residentes.

La formulación de políticas y la planeación del sector con proyección territorial están enmarcadas en la Ley General de Turismo (Ley 300 de 1996), la cual establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo formulará la política del gobierno en materia de turismo y ejercerá las actividades de planeación en armonía con los intereses de las regiones y entes territoriales (art. 12). Recientemente, mediante el Decreto 2785 del 17 de agosto de 2006, se modificó la estructura de este ministerio con la creación de un Viceministerio de Turismo, cuyo objetivo será el de mejorar la competitividad y sostenibilidad de los productos y destinos turísticos y promover el turismo doméstico receptivo.

Hay tres figuras que están consagradas en esta Ley y que afectan directamente el uso del suelo municipal que son: la creación de zonas de desarrollo turístico prioritario (arts.18-20), los peajes turísticos (art. 25) y la declaratoria de recursos turísticos (art. 23). Estas dos últimas son herramientas para obtener recursos destinados a la conservación de su patrimonio artístico, cultural e

¹⁰ Ver Quintero, Paola, Bernal Camila y López, Héctor, (2005). “La competitividad turística de Cartagena de Indias: Análisis del destino y posicionamiento en el mercado”, Serie de Estudios de Competitividad de Cartagena, N° 4, Cartagena de Indias, Cámara de Comercio de Cartagena, Observatorio del Caribe colombiano y Colciencias, julio.

histórico. Cuando un municipio declara una zona de desarrollo turístico prioritario debe comprometerse a desarrollar la infraestructura necesaria: servicios públicos con cobertura y calidad suficiente, red vial de buenas especificaciones y señalización vial, para que el turismo jalone el desarrollo. Así mismo, debe establecer medidas que atraigan inversión para la conformación y expansión de la planta turística del lugar¹¹.

En octubre de 2006, el Congreso de la República, aprobó la nueva Ley de Turismo que modifica la Ley General de Turismo (ley 300 de 1996). Entre sus objetivos está el incremento de los recursos destinados a la competitividad, el mercadeo y la promoción de la actividad turística a través de un mayor recaudo: se pasará de dos millones de dólares anuales a cerca de US\$ 10 millones.

El proyecto de ley busca fortalecer los recursos para promoción y competitividad del turismo, a través de la ampliación de la base de aportantes de la contribución parafiscal incluyendo además de los hoteles, agencias de viajes, restaurantes, a otros beneficiarios de la actividad¹²; y del cobro de un impuesto a las personas no residentes que ingresen al país por vía aérea desde otro país, la imposición se incrementará paulatinamente desde US\$5 hasta US\$15 dólares en los próximos 6 años.

También se propone que el Registro Nacional de Turismo, actualmente a cargo de la Dirección de Turismo, pueda ser manejado por las cámaras de comercio del país con el objetivo de agilizar su manejo, dada la infraestructura que éstas tienen. Como medida de fomento a la actividad turística en el país, se propone la devolución a los turistas extranjeros del ciento por ciento (100%) del impuesto sobre las ventas que cancelen por las compras de bienes gravados en el territorio nacional.

Para mejorar y ampliar la infraestructura de los servicios turísticos, la Ley 788 de 2002 exonera del impuesto a la renta a los servicios hoteleros prestados

¹¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, “Descentralización turística”, www.mincomercio.gov.co

¹² Entre estos se encuentran las empresas dedicadas a la operación de actividades turísticas, los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones, los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional, los usuarios en zonas francas turísticas, las empresas promotoras y comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multi-propiedad, los centros terapéuticos o balnearios, las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados, los concesionarios de aeropuertos y carreteras, las empresas de transporte (aéreo, marítimo, fluvial y terrestre), los casinos, los demás concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales, los centros de convenciones, las empresas de seguros de viaje y de asistencia médica en viaje, las sociedades portuarias orientadas al turismo o puertos turísticos y los establecimientos de comercio ubicados en las terminales de transporte de pasajeros.

en nuevos hoteles, que se construyan dentro de los quince años siguientes a la vigencia de la ley, por un término de treinta años¹³ (art.18, numeral 3). Esto ha beneficiado la construcción de nuevos hoteles y la remodelación de los antiguos, pues, entre 2002 y julio de 2006, la inversión hotelera supera los \$245,000 millones, en 17 departamentos, y la oferta beneficiada es de 1.807 habitaciones nuevas y 3.709 habitaciones reformadas. También se exoneran del impuesto de renta a los servicios de ecoturismo certificados por el Ministerio del Medio Ambiente o autoridad competente, por un término de veinte años (art. 18, numeral 5).

De otra parte, el servicio de alojamiento prestado por establecimientos hoteleros o de hospedaje, debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo, tienen una tarifa diferencial en el IVA (10%). Para la financiación de las actividades turísticas el gobierno nacional creó una línea de crédito de Findeter (Ley 812 de 2003).

Recientemente la prioridad del turismo dentro de la política del gobierno se refleja en la elaboración del Conpes 3397 *Política Sectorial de Turismo* de noviembre de 2005. En el documento se establecen los lineamientos de una política integral para el desarrollo del sector turismo. A través de los convenios de competitividad turística realizados con las regiones, se identificaron como factores transversales e institucionales las deficiencias en: infraestructura y transporte, planta turística, financiación, seguridad y situación de orden público, diseño y promoción de paquetes turísticos, comercialización de productos, formulación y ejecución de políticas de turismo, generación de encadenamientos, programas de calidad, sensibilización y educación, disponibilidad de información, uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y continuidad en los planes de desarrollo turístico regional.

A partir de estas deficiencias y con el objetivo de consolidar un nuevo modelo de desarrollo turístico en el país, en el documento se plantean seis estrategias:

1. Fortalecimiento institucional necesario para el desarrollo de la actividad.
2. Mejoramiento de las condiciones de seguridad para los viajeros.
3. Establecimiento de una campaña agresiva y sostenida de promoción y mercadeo.
4. Establecimiento de una oferta turística competitiva.

¹³ Es el período más largo de exención de impuesto que ofrece la ley colombiana.

5. Formación del recurso humano y sensibilización turística.
6. Consolidación de un sistema de información turística que permita formular política de gobierno y el uso de tecnologías de la información y la comunicación.

Sobre las competencias de las entidades nacionales en la gestión del turismo, la estrategia de *Fortalecimiento institucional* insta un nuevo marco de acción para el sector. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo será el encargado de diseñar la política de turismo que servirá de marco para la definición y ejecución de la política de mejora en la competitividad y la promoción nacional e internacional; como promotor de la estrategia sectorial deberá realizar mediciones de competitividad y sostenibilidad para los destinos, estos indicadores permitirán medir los avances de las regiones y tomar las decisiones de política. Por su parte, la promoción del turismo a nivel internacional estará a cargo de Proexport y a nivel nacional del Fondo de Promoción Turística. Las funciones de supervisión y defensa del consumidor estarán a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, quien las delegará a las alcaldías municipales o distritales.

El Conpes es enfático al establecer que si bien las estrategias se circunscriben al ámbito nacional es fundamental la participación activa de las regiones en su ejecución a nivel departamental, “*No es el país el que atrae turistas, son las regiones y por ello se requiere de un esfuerzo por parte de las autoridades y del sector privado regional*”¹⁴. En este sentido se requiere definir las competencias y las instancias del nivel regional que se encargarán de las estrategias.

En el Caribe colombiano con la Ley 768 de 2002 se da mayor autonomía a los destinos más importantes de la región, al crearse los distritos especiales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, para los cuales se establece un régimen especial, autorizado por la Constitución Política. La ley establece responsabilidad a las autoridades distritales en términos de planificación, manejo de espacios y bienes públicos y privados susceptibles de explotación turística¹⁵, y control de la prestación de servicios turísticos. Dentro de sus atribuciones los concejos distritales pueden reglamentar y garantizar las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas y espacios públicos, y preservar el

¹⁴ Conpes 3397, 28 de noviembre de 2005, p. 10.

¹⁵ Se exceptúan las zonas de bajamar y aguas marítimas y fluviales bajo la jurisdicción de Dimar, así como las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

patrimonio ecológico, recursos naturales, espacios públicos y medio ambiente (art. 6). A los distritos les corresponde participar en la elaboración del plan sectorial del turismo a nivel nacional y elaborar su propio plan sectorial, así como diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística que se adelanten en los niveles nacional e internacional (art. 19). Los planes sectoriales de desarrollo turístico deben contener programas de fomento y apoyo al ecoturismo y turismo social (art. 20).

Para la capacitación del recurso humano, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) ofrece en forma gratuita cursos en áreas técnicas como la recepción de huéspedes, la organización de eventos y la ejecución de programas turísticos y recreativos, entre otros. Además, la Asociación Hotelera de Colombia (Cotelco) cuenta con varios programas de capacitación relacionados con mercadeo, ventas, gerencia de hoteles, alimentos y bebidas –algunos de ellos certificados por el Educational Instituto de los Estados Unidos-¹⁶.

II. El turismo en la economía de Colombia y del Caribe colombiano

En el 2005 el sector turístico contribuyó con el 2,3% del total del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia, con una valor de US\$ 2.475 millones de dólares; generó 379.872 empleos directos representando el 2,2% del total de empleos del país y aportó el 11,2% del total de la inversión en capital con US\$ 1.812 millones¹⁷. Estos indicadores son bajos comparados con la contribución del sector en la economía internacional. A nivel mundial el turismo aporta en promedio el 10,6% del PIB y el 8,3% del total de los empleos generados¹⁸.

Según la cuenta satélite de turismo calculada por el Dane, entre las diversas ramas que conforman el sector turismo la de mayor aporte, en cuanto a valor agregado, es el transporte de pasajeros (24,9%); seguido de hoteles y alojamientos análogos (20,2%), actividades no específicas -bienes y/o servicios que son consumidos por los visitantes, pero que no figuran en la lista de productos específicos del turismo- (19,3%); restaurantes (15,3%); industrias conexas del turismo (8,8%); segunda vivienda –casas de vacaciones que son visitadas por uno o más miembros del hogar, para recreo, vacaciones u otras actividades

¹⁶ Proexport Colombia, “Colombia. Perfil sectorial Turismo”, Dirección de Información Comercial, Subdirección de Análisis de Inversión, www.proexport.com/inversion, p. 5.

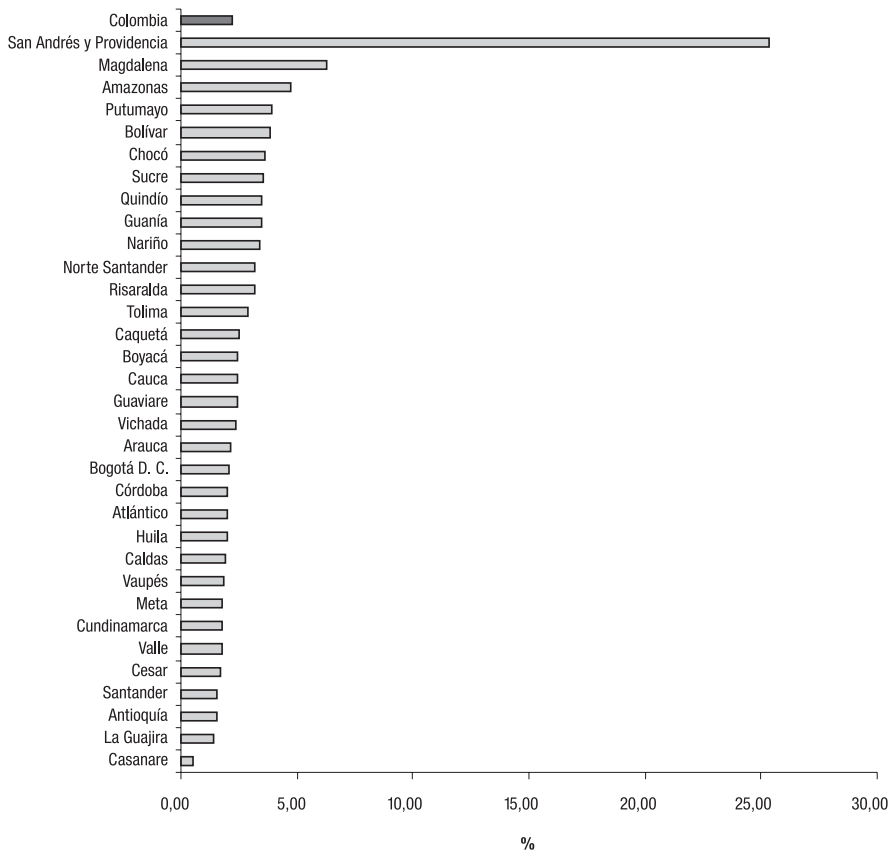
¹⁷ Proexport Colombia, “Comportamiento del sector turismo, enero-diciembre 2005”, Informe de tendencias, p. 7. www.proexport.gov.co

¹⁸ Según World Travel and Tourism Council (WTTC).

diferentes del ejercicio de una actividad remunerada en ese lugar- (4,3%); y servicios culturales y actividades de recreo (3,1%)¹⁹.

El aporte de hoteles y restaurantes al PIB nacional fue de 2,18% en 2003. Se destaca la participación de esta rama dentro del PIB departamental en: San Andrés, Providencia y Santa Catalina (25,3%), Magdalena (6,3%), Amazonas (4,7%), Putumayo (3,9%), Bolívar (3,9%), Chocó (3,6%), Sucre (3,5%), Quindío (3,5%), Guanía (3,5%) y Nariño (3,4%). De estos 10 departamentos cuatro pertenecen al Caribe colombiano.

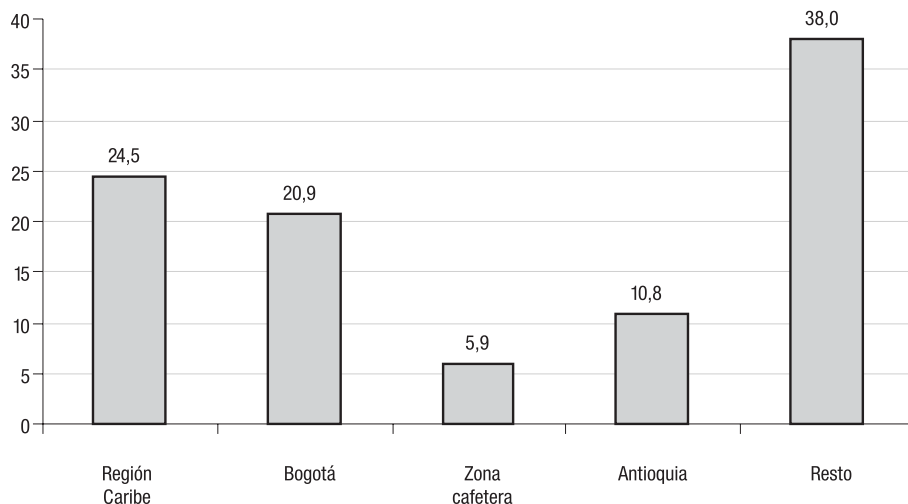
Gráfico 1. Participación porcentual de la rama de actividad económica hotelería y restaurantes dentro del producto interno bruto departamental, 2003



Fuente: Dane - Cuentas Departamentales, 2003

¹⁹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, (2006). “Colombia a la vanguardia en Cuenta Satélite de Turismo”, *Boletín de Noticias*, Bogotá, 16 de mayo, www.mincomercio.gov.co

Gráfico 2. Participación porcentual por regiones, en el valor agregado generado por la rama de actividad económica “hotelería y restaurantes” a nivel nacional, 2003



Fuente: Dane - Cuentas Departamentales, 2003

Una aproximación que muestra la importancia de la región en el sector turístico a nivel nacional es la participación del valor agregado de los hoteles y restaurantes del Caribe colombiano dentro del total nacional. Al analizar el valor agregado de la rama de actividad hoteles y restaurantes se observa que los departamentos de la región Caribe contribuyeron con el 24% del total nacional en 2003, mientras que Bogotá, Antioquia y los departamentos de la Zona Cafetera participaron con 20,85%, 10,85% y 5,85%, respectivamente.

La encuesta anual de servicios del Dane²⁰, en 2004, muestra que la producción bruta (ingresos percibidos) de los servicios de alojamiento ascendió a \$439,5 miles de millones (a precios de 1995) y el expendio de alimentos produjo \$536,9 miles de millones. Las cuatro ciudades turísticas de la Costa Caribe²¹ aportaron en conjunto 32,76% de la producción bruta de los hoteles del país, siendo Cartagena la de mayor contribución (17,96%). En cuanto a la producción de alimentos expedidos por restaurantes y similares el aporte fue de

²⁰ Esta encuesta se hizo a empresas con 20 o más personas ocupadas o cuyos niveles de ingresos nominales fueron iguales o superiores a \$385 millones para hoteles, \$124 millones para restaurantes y \$611 millones las agencias de viajes.

²¹ Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y San Andrés.

5,2%, de los cuales 2,5 puntos porcentuales corresponden a Cartagena (Anexo 1). Entre 1995 y 2004, esta encuesta muestra que en el país la producción bruta de los hoteles y similares creció a una tasa promedio anual de 1,3% y la de los restaurantes de 0,1% (Anexo 2).

Para el desarrollo de sus actividades, los hoteles y los alojamientos similares de Colombia, en 2004, desembolsaron \$225,8 miles de millones (a precios de 1995) en consumos intermedios -insumos, servicios públicos, publicidad y otros gastos inherentes a la prestación del servicio-. La relación porcentual entre consumo intermedio y producción bruta real (coeficiente técnico) fue de 51,4%, lo que indica que por cada peso producido se consumió \$0,51 en diferentes bienes o servicios. Por su parte, los restaurantes y similares demandaron un consumo intermedio por valor de \$354,8 miles de millones (a precio de 1995), siendo el coeficiente técnico de 66,1%, es decir, que por cada peso producido necesitaron \$0,66 de bienes y servicios de otros sectores económicos. Los hoteles de Barranquilla y San Andrés registraron un coeficiente técnico superior al del consolidado nacional, con 59,7% y 59,7%, respectivamente. Por el lado de los restaurantes, Cartagena y Santa Marta tienen coeficientes técnicos inferiores al nacional con 56,6% y 57,4% (Anexo 2). Estos coeficientes indican que los hoteles y restaurantes son dinamizadores de otros sectores de la economía.

En el 2005, los hoteles en el país generaron en promedio 72 empleos directos por cada 100 habitaciones disponibles. En la Costa Caribe, los hoteles de San Andrés generan 20 empleos más y en Cartagena se supera en dos la media del país, mientras que en Barranquilla y Santa Marta se generaron menos empleos que el promedio nacional (Gráfico 3).

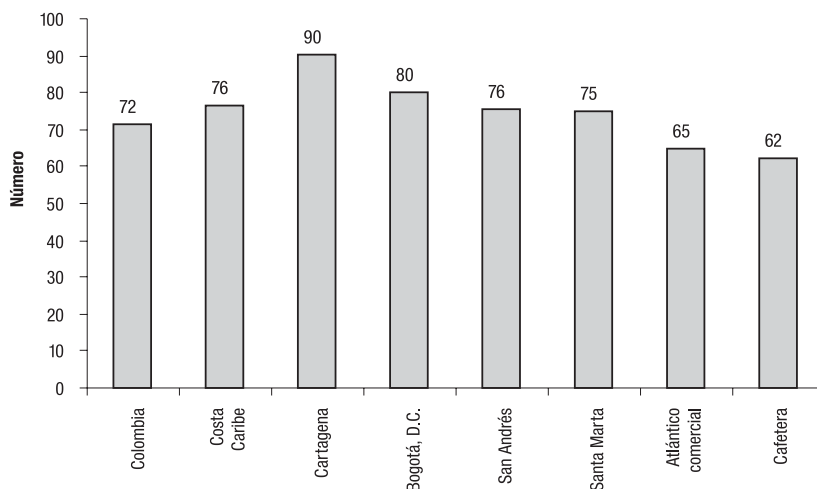
La demanda de servicios turísticos de origen interno y emisor²², excluyendo los viajes de no turismo, es cuantificada por el Dane a través de la encuesta de turismo a los hogares. Esta encuesta determinó que, en 2003, los gastos de los hogares en turismo ascendieron a \$3 billones, esto es el 2,15% del consumo final de los hogares en el territorio nacional (\$147,6 billones). El transporte representa el mayor gasto, seguido de los alimentos y bebidas y paquetes turísticos -se aclara que el paquete turístico incluye, alojamiento, transporte y demás servicios que se ofrecen empaquetados- (Gráfico 4)²³.

Los meses en los cuales más viajan los colombianos son: julio, diciembre, junio y enero, coincidentes con las vacaciones escolares. El principal motivo de

²² Turismo emisor es el de los residentes del país que viajan a otro país.

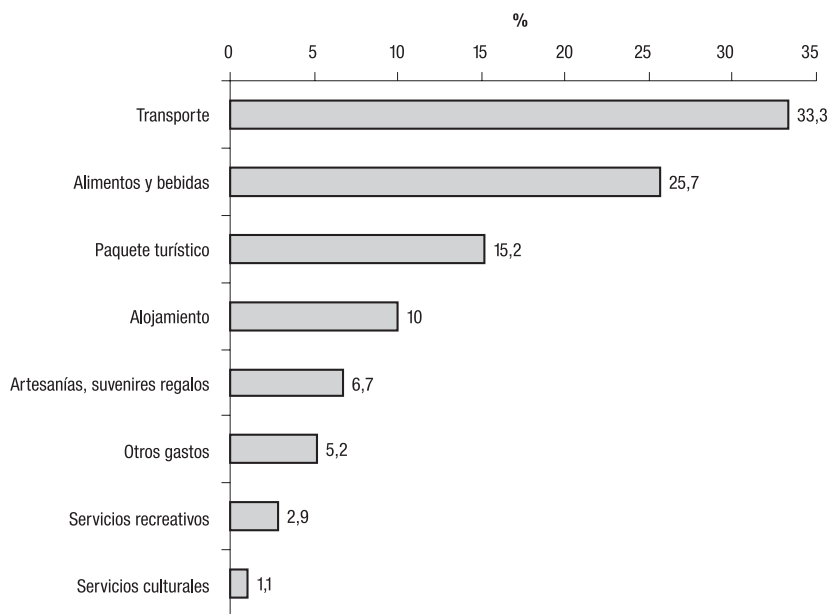
²³ DANE, (2004). Encuesta de Turismo a Hogares, Boletín, agosto, www.dane.gov.co.

Gráfico 3. Colombia. Empleos directos generados por cada 100 habitaciones, promedio mensual, 2005



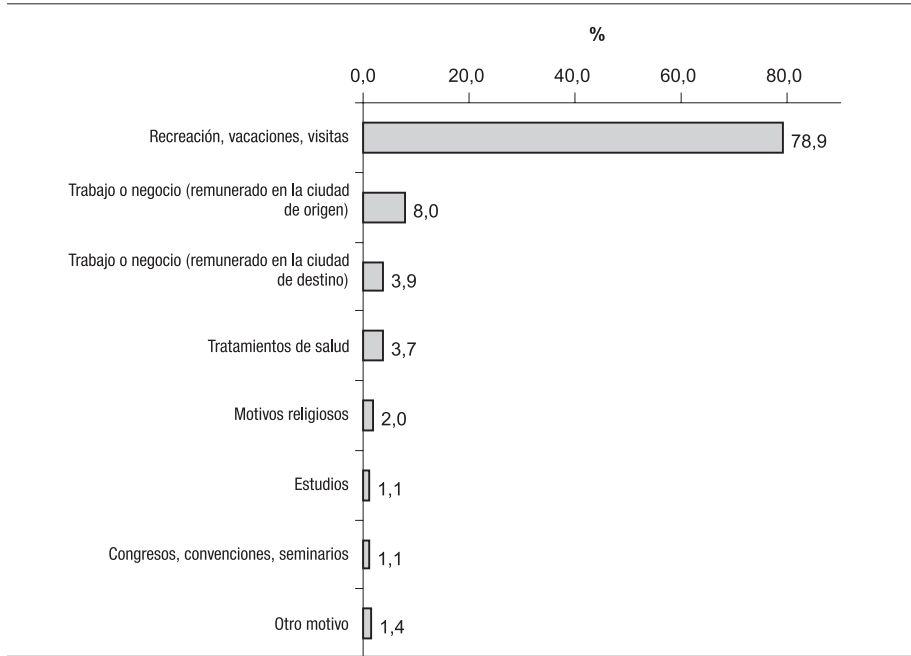
Fuente: Asociación Hotelera de Colombia (Cotelco), *Indicadores hoteleros mensuales*, diciembre de 2005.

Gráfico 4. Composición del gasto de los hogares en turismo por tipos de servicio, 2003



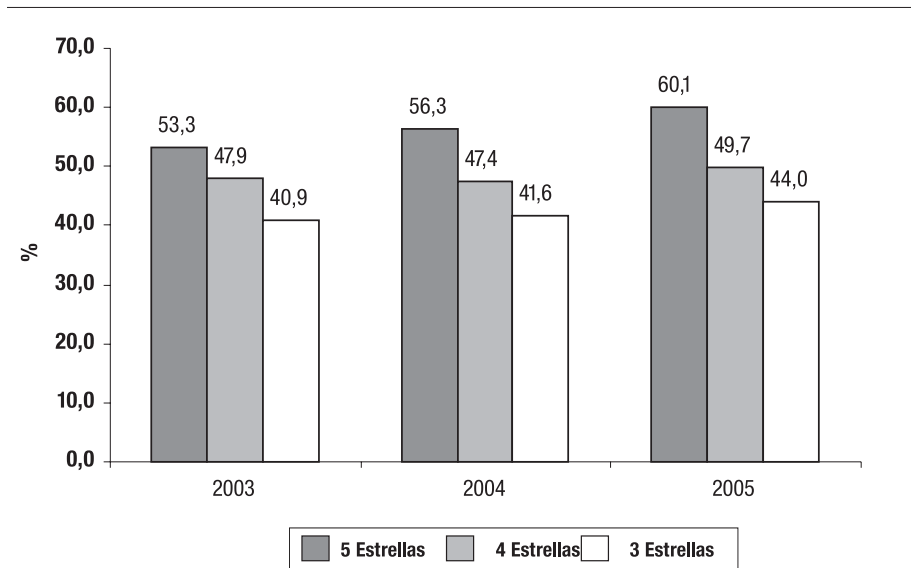
Fuente: Encuesta de turismo a hogares, agosto de 2003

Gráfico 5. Distribución porcentual de los viajes según el motivo, 2003



Fuente: Encuesta de turismo a hogares, agosto de 2003

Gráfico 6. Colombia. Porcentaje de ocupación acumulado por categorías, a diciembre 2003-2004



Fuente: Cotelco, Operación hotelera de Colombia, 2003-2004

los viajes es por recreación, vacaciones o visitas a parientes o amigos (78,9%), seguidos por los viajes de trabajos o negocios remunerados, tratamientos de salud, motivos religiosos, congresos, convenciones o seminarios (Gráfico 5).

El estudio encontró a partir de la muestra que el 96% de los viajes que realizan los colombianos lo hacen dentro del país y el 4% al extranjero. La ciudad del país que registra más viajes de entradas es Bogotá (580.225 viajes), en la Costa Caribe las ciudades turísticas reciben cerca de 813.500, distribuidos así: Cartagena (269.028), Santa Marta, (244.431), Barranquilla (200.000) y San Andrés 100.000 viajes.

De acuerdo con la muestra de hoteles de Cotelco, la mayor oferta hotelera en Colombia se encuentra ubicada en Bogotá (15,0%), Antioquia (8,75%), Bolívar (8,46%) y Valle (8,15%). La Guajira, Cesar y Córdoba, son los departamentos con menor oferta hotelera de la región Caribe. Según las categorías por estrellas, Cartagena es la ciudad de la Costa Caribe con mayor número de habitaciones en el segmento de cinco estrellas (1.500), después de Bogotá (1.571); siendo este segmento el de mayor ocupación en los últimos tres años, a nivel nacional (Gráfico 6).

Cartagena es la ciudad de la región Caribe con el mayor porcentaje de ocupación, superada sólo por Bogotá. En el 2005, estas dos ciudades superaron al promedio nacional en 9,1 y 14,4 puntos porcentuales, respectivamente. El resto de ciudades de la región en los últimos tres años registraron una ocupación inferior a la nacional (Gráfico 7).

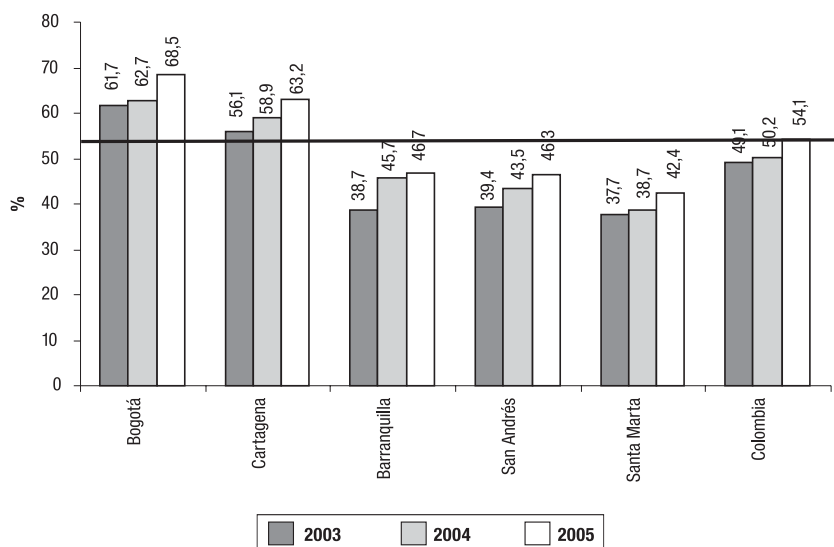
El número de personas que entran por los aeropuertos colombianos, en 2004, totalizó 9,3 millones de personas de los cuales el 82,6% fueron pasajeros nacionales y el 17,4% extranjeros. La Costa Caribe participa con el 17,4% del total al registrar 1.6 millones de personas, siendo el 91,8% pasajeros nacionales y el 8,2% restante extranjeros. Entre 1997 y 2004, el número de pasajeros nacionales que llegaron a la Costa Caribe por vía aérea creció en 0,70% promedio anual, mientras que en el resto del país decreció en 0,89%. Por su parte, el ingreso de extranjeros aumentó en 0,70% promedio anual en la Costa Caribe y 3,29% en el resto del país, en el mismo período (Anexo 3): Lo anterior obedece a una mejor percepción de la seguridad (orden público interno) que ha mejorado la imagen del país y al esfuerzo de los diferentes destinos por mejorar su oferta. Por fuera de los destinos Caribe se destacan Bogotá y el Eje Cafetero.

En cuanto al transporte marítimo, Cartagena es el puerto que más cruceros recibe, aunque el desarrollo de este mercado, entre 1998 y 2005, declinó en

22,3% promedio anual, experimentando una caída notable al pasar de 158.311 en 1998 a 41.532 en el 2005, según el número de visitantes²⁴ entrados por el terminal de cruceros de la Sociedad Portuaria de Cartagena (Gráfico 7 y Anexo 4). Esto obedeció a la advertencia que hizo el gobierno de los Estados Unidos a sus ciudadanos por la situación de orden público en Colombia, lo cual motivó la suspensión de la visita al puerto de Cartagena de dos de las líneas de cruceros más importantes. La tendencia decreciente observada en los años 2001 hasta el 2003 se ha revertido en los dos últimos años, y se espera que en los próximos años se incremente el arribo de cruceros al puerto de Cartagena, gracias al regreso de las líneas Royal Caribbean Cruises y Princess Cruises, propiciado por la reunión de socios platino de la Asociación de Cruceros de La Florida (Estados Unidos) realizada del 29 al 30 de junio de 2006 en Cartagena.

Se prevé que en 2007 llegarán 71 barcos, frente a 39 programados para 2006, con un incremento de 82%, de lo que se esperan importantes ingresos. Se estima que cada turista de crucero gasta en el puerto de atraque cerca de 80 dólares²⁵

Gráfico 7. Porcentaje de ocupación acumulada a diciembre, 2003-2005



Fuente: Cotelco, Operación hotelera de Colombia, 2003-2004, e indicadores hoteleros mensuales, 2005

²⁴ A las personas entradas por vía marítima en cruceros se les cataloga como visitantes y no como turistas.

²⁵ http://www.misionpyme.com/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=1170&Itemid=025 (26 de junio de 2006).

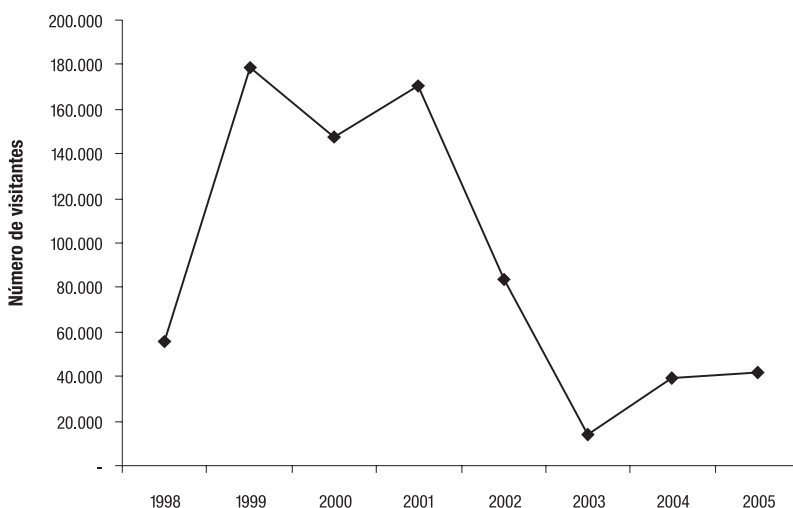
durante su visita, los cuales benefician a comerciantes, joyeros, vendedores informales, taxistas y operadores turísticos. Por su parte, Santa Marta y San Andrés también se encuentran realizando gestiones para aumentar la llegada de barcos a sus puertos.

III. El turismo como estrategia prioritaria de desarrollo regional en el Caribe colombiano

A. Antecedentes de planeación turística en el Caribe colombiano

La región Caribe cuenta con varios documentos de planeación regional, entre los que se destacan el estudio de competitividad del sector turismo (Proyectos e Inversiones Turísticas Ltda., 1997), realizado a nivel nacional con un capítulo específico para el Cluster Caribe, y recientemente, el Plan Maestro del Litoral Caribe (Consultur, *et. al.*, 2003), el cual no incluye la parte insular del Caribe colombiano, puesto que San Andrés, Providencia y Santa Catalina ya contaban con su Plan Maestro (Consultur, *et. al.*, 2002). Adicionalmente, existen planes sectoriales de turismo, planes de desarrollo, agendas internas y agendas de ciencia y tecnología, que incluyen diagnósticos, recomendaciones

Gráfico 8. Número de visitantes llegados a Cartagena por cruceros, 1998-2005



Fuente: Sociedad Portuaria Regional de Cartagena

y propuestas de desarrollo para el turismo en cada departamento de la región, y se constituyen como punto de referencia para que el sector empresarial y las administraciones públicas incrementen la competitividad del sector turístico.

El estudio de competitividad realizado en 1997 evaluó, a través del Diamante de Porter, el entorno competitivo que se generaba en el área de cada cluster, e identificó y valoró los factores y variables que determinaban el desempeño económico del cluster. Del análisis de competitividad en la región Caribe se destacan tres ventajas comparativas en relación con las islas y varios países del Caribe: (1) Poseer una economía autosuficiente en todo lo esencial, en particular, en materia de personal calificado, alimentos, recursos energéticos y materiales de construcción; (2) Estar en el nodo o cruce de transporte de y hacia todo el mundo; (3) Estar fuera de los circuitos de ciclones y tornados que azotan anualmente al Caribe. De igual manera, entre los factores débiles del turismo en la región, el estudio destacó: playas contaminadas y descuidadas, problemas sanitarios, vendedores ambulantes que presionan al turista, descuido ambiental, contaminación, zonas de miseria, limitaciones para el acceso por tierra desde países vecinos, alto precio de la tierra, deficiencias en el servicio al turista, altos costos financieros, cultura de explotación del turista, falta de adecuación de los atractivos turísticos, infraestructura deficiente en relación con el medio marino, deficiencias en capacitación, muy poca señalización e información y bajo nivel de comunicación en otros idiomas.

Con respecto a la cadena de suministros se identificaron como debilidades: las deficiencias en servicio de transporte (aéreo, terrestre, acuático), la poca interacción regional (rivalidades regionales), la infraestructura de servicios enfocada al turista nacional, la falta de desarrollo en el área en aspectos comerciales, la necesidad de mejorar y consolidar servicios de restaurantes y diversiones, la deficiente cadena de comercialización internacional y la falta de cooperación en las cadenas de suministros.

En la demanda se encontraron como debilidades: deficiencias en mercadeo, muy bajo nivel de exigencia de la demanda interna, tendencia a conformarse con el turismo nacional, inconsistencias en los precios para los mercados nacional e internacional y desconocimiento de la competencia internacional. Por su parte, los factores negativos que caracterizan la estrategia son: la atracción de extranjeros en paquetes de precios bajos, la ausencia de estrategia respecto al turismo receptivo y la carencia de políticas y estrategias de manejo regional del turismo receptivo²⁶.

²⁶ Turismo receptivo es el que realizan los no residentes que viajan dentro del país.

Otro proceso relacionado con el sector en la región que vale la pena destacar son los convenios de competitividad que han suscrito los destinos turísticos de la región Caribe con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. A partir de un diagnóstico que involucra a las regiones se identifican estrategias, acciones y responsables que permitan mejorar la competitividad turística, posteriormente se realiza una labor continua de seguimiento. Hasta el momento existen convenios de competitividad con: San Andrés y Providencia, Bolívar, Mompo, Magdalena, Atlántico, Golfo de Morrosquillo, La Guajira y Darién Caribe²⁷.

En procura de una mayor competitividad para este sector, desde el 2000, el gobierno de Colombia viene fortaleciendo siete productos básicos: sol y playa, historia y cultura, agroturismo, ecoturismo, deportes y aventura, ferias y fiestas y ciudades capitales.

En el Conpes 3397 *Política Sectorial de Turismo*, las estrategias se construyen a partir de los convenios de competitividad suscritos en todo el país. Tras revisar los convenios relacionados con la región Caribe se observa que las estrategias siguen siendo pertinentes, los temas que orientan la mayoría de los convenios son:

- Las obras de infraestructura y acondicionamiento general, y de servicios públicos orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población local y la calidad de los destinos turísticos.
- La conservación y manejo de los sitios naturales que se constituyen en atractivo turístico.
- Potencialización de los recursos turísticos existentes y creación de nuevos atractivos.
- La necesidad de planificación turística integral.
- Una clara definición de instancias y competencias para la gestión del turismo que permita la cooperación intersectorial e inter-regional.
- El mejoramiento y la creación de productos turísticos que permitan la diversificación de la oferta existente.
- El mejoramiento de estrategias de promoción y comercialización que permitan el posicionamiento de los diferentes destinos.
- La necesidad de planes de capacitación y formación profesional que respondan a las necesidades del sector.

²⁷ Este convenio no corresponde a una división departamental, incluye algunos municipios que geográficamente no hacen parte de la región Caribe, el convenio incluye a Mutatá, Chigorodó, Carepa, Apartadó, Turbo, Necoclí, San Pedro, Arboletes, Murindó, Vigía del Fuerte, y del Darién Caribe: Ungía, Río Sucio, Titumate, San Francisco, Triganá, Acandí, Capurganá y Sapzurro.

- La realización de planes de sensibilización y cultura ciudadana a las comunidades locales.
- La ejecución de propuestas de desarrollo empresarial, en especial para la micro y pequeña empresa, que permitan mejorar los ingresos de las comunidades receptoras.

Por su parte, las agendas internas de los ocho departamentos de la Costa Caribe tienen entre sus propuestas o acciones, proyectos para complementar y vender un producto turístico integral multidestino. Por ejemplo: Atlántico en turismo de salud, Bolívar en turismo cultural, Cesar el turismo de eventos y cultural, Córdoba el turismo artesanal y de sol y playa, La Guajira eco-etnoturístico, San Andrés el turismo de reserva de biosfera Seaflower y el Magdalena el ecoturismo y el de sol y playa.

Se observa que desde la elaboración del estudio de competitividad de 1997 hasta la actualidad, los factores identificados como limitantes para el desarrollo del sector persisten. Contrario a la ejecución de los programas propuestos, se han sumado nuevos ejercicios de planeación que coinciden, en su mayoría, tanto en el diagnóstico como en las propuestas. El esfuerzo más reciente y representativo es el Plan Maestro del Litoral Caribe. Este Plan, así como el Plan Maestro de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se constituyen en guía para los diferentes destinos que conforman la región. De hecho, se observa que los diferentes destinos tienen como estrategia construir un Plan a partir de los resultados de éstos.

Así mismo, el documento *Visión Colombia II Centenario: 2019* plantea en el capítulo *Aprovechar los recursos marítimos*, la meta de consolidar un modelo de desarrollo turístico para el Caribe y el Pacífico colombiano con la implementación del Plan Maestro de Turismo del Caribe y la formulación e implementación de un Plan Maestro para el Pacífico, a través de acuerdos y acciones conjuntas entre el sector público y privado. Los resultados esperados se concentran en el aumento del número de turistas internacionales. Mientras en la situación actual se cuentan con 780.000 turistas extranjeros, de los cuales 530.000 son motivados por la *playa*, en 2019 se esperan 6'350.000 turistas extranjeros, de los cuales 4'310.000 serán de *playa*. El documento identifica cuatro dificultades para alcanzar la meta, ellas son: (1) la percepción de inseguridad del país, que a nivel internacional se ve condicionada por el *travel warning*, o advertencia de seguridad de Estados Unidos para los turistas que quieran visitar a Colombia; (2) el déficit de servicios públicos y equipamiento del sector; (3) el déficit de

productos turísticos, y (4) la débil coordinación entre los agentes públicos y privados involucrados en el desarrollo de la actividad turística, lo cual ocasiona dispersión de esfuerzos y recursos.

Con respecto al documento debe anotarse que los resultados del modelo de desarrollo turístico del Caribe deben concretarse no sólo en el número de turistas, sino también en términos de generación de beneficios y minimización de impactos. Las metas no pueden fijarse sólo con base en el número de turistas sino que se deben incluir factores como el precio y la calidad, que en la actualidad determinan la decisión de viaje de la mayoría de turistas, además de determinar los beneficios generados por la actividad en los destinos. Igualmente, es preocupante que reconociendo las dificultades de coordinación de los agentes del sector, tanto en la esfera pública como privada, la estrategia de desarrollo turístico se base en la implementación de los planes. Esto contrasta con la experiencia de la región con numerosos ejercicios de diagnóstico y planificación, que se han quedado sin implementar.

A partir del diagnóstico del sector en los diferentes planes se retoman las propuestas cuyo tratamiento regional permitiría aunar esfuerzos y lograr un mayor desarrollo turístico.

B. Propuestas de desarrollo turístico para el Caribe colombiano

1. Cooperación y fortalecimiento institucional para la gestión del turismo en la región Caribe colombiana

Un aspecto recurrente, en los diferentes destinos turísticos de la región, es la falta de coordinación intersectorial y la debilidad en las capacidades institucionales, que aparecen como limitantes para el desarrollo del sector.

Frente a la mayoría de estrategias formuladas en los planes y proyectos encaminados al desarrollo del turismo, los retos que se enfrentan son ¿quién es el responsable de la planeación y ejecución de los planes?, ¿cómo implementarlos? y ¿con qué recursos? Al respecto se plantea la creación y fortalecimiento de instancias de gestión para el turismo tanto en el nivel municipal como departamental y regional.

Es necesario el desarrollo y fortalecimiento de las entidades de gestión turística a nivel distrital y departamental, así como la cooperación interdepartamental a través de una Gerencia Regional de Turismo, con el objetivo de promover el aprovechamiento de sinergias en relación con el desarrollo de

productos conjuntos, la negociación con los touroperadores, y la realización de acciones comunes de promoción y comercialización. En un nivel más amplio se requiere fomentar la cooperación interinstitucional (nacional-departamental-municipal), para potenciar la articulación de políticas e instrumentos de cooperación interinstitucional entre las administraciones turísticas distritales, departamentales y nacionales implicadas en el desarrollo turístico del Caribe colombiano.

Las principales funciones de las instancias encargadas de gestionar el turismo serán retomar y ejecutar las propuestas de los planes maestros de turismo. Al respecto los mismos planes dentro de sus estrategias contemplan la creación de una entidad regional gestora del plan como marco para su gestión, e integrar el conjunto de agentes, públicos y privados, involucrados en el desarrollo turístico del Caribe colombiano. La figura de una Gerencia Regional de Turismo deberá desarrollar los siguientes objetivos: planificar la implementación de las actuaciones definidas en los planes para lograr un desarrollo turístico sostenible; orientar e impulsar la actuación de instituciones y empresarios para el desarrollo del destino turístico; fomentar la coordinación y cooperación con los agentes, públicos y privados; diseñar e implementar un programa de promoción y captación de financiación en el marco de los programas de actuación del Plan.

A partir de los planes maestros, a continuación se sintetizan los campos de acción y propuestas que deberán ser gestionados por la Gerencia Regional encargada del turismo en el Caribe colombiano:

1.1. Equipamiento y servicios turísticos

En este campo están incluidos los servicios que soportan el producto turístico. Los proyectos prioritarios para la región en este campo son:

- El desarrollo de un plan de señalización turística del Caribe colombiano que regule y ordene la señalización turística de la región, con el objetivo de ofrecer a los visitantes información precisa sobre los recursos turísticos. Esta señalización se debe realizar de manera homogénea y coherente con una imagen de la región.
- Instalación de puntos de información al turista.
- Creación de la figura del defensor del turista, con el fin de intermediar y arbitrar en las quejas y reclamos de los visitantes, canalizando sus resultados a las entidades fiscalizadoras.

- Regulación y mejora del transporte turístico. Se requiere un plan para regular y optimizar el actual parque de taxis y vehículos turísticos para la prestación de un servicio público fiable, de calidad y seguro.
- Acondicionamiento de infraestructura y equipamiento de uso turístico en las zonas naturales protegidas, en las playas y en los lugares con valor histórico patrimonial del Caribe colombiano.

1.2 Mejoramamiento y diversificación de la oferta turística a través de la potenciación de recursos existentes y la creación de nuevos atractivos

1.2.1 Oferta de alojamiento

En cuanto a la oferta de alojamiento de la región es necesaria la elaboración de un programa de readecuación y mejora de la planta hotelera actual, el desarrollo de proyectos para aumentar los establecimientos hoteleros de otras tipologías turísticas (SPA, *Resorts*, etc.) y de categorías superiores (4 y 5 estrellas), y el fomento al desarrollo de tipologías alternativas de alojamiento.

Dentro de las tipologías alternativas de alojamiento, el Plan Maestro de Turismo especifica que es importante fortalecer programas como el de posadas nativas y promover la creación de establecimientos de alojamiento singulares que estén en relación con formas arquitectónicas tradicionales, como por ejemplo las rancherías wayúus, o los bohíos de las comunidades negras, o los poblados tayronas, o como la de los actuales poblados kogis.

1.2.2. Atractivos culturales

Con respecto a los atractivos, en especial los de tipo cultural en la región, actualmente existen pocos museos o parques temáticos que identifiquen el pasado y mantengan viva la autenticidad cultural. A esto hay que sumarle que muchos de éstos son poco conocidos. El departamento de Bolívar es el que posee el mayor número de museos (17), seguido de Atlántico (16), Magdalena (8), Cesar (5), Córdoba, La Guajira y Sucre poseen tres museos cada uno y San Andrés dos museos²⁸. En general, lo que caracteriza a los museos de la región es su pobre oferta museográfica, y la falta de servicios especializados y complementarios (visitas temáticas, visitas especializadas,

²⁸ Ministerio de Cultura y Departamento Nacional de Planeación, “Lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura, 2002 - 2010. Hacia una ciudadanía demográfica cultural”, versión preliminar, Conpes, Bogotá, 10 de Mayo de 2002, p. 12.

audioguías, tienda de souvenirs, entre los más importantes), los cuales son factores que limitan la posibilidad de garantizar una experiencia inolvidable para el visitante.

Los habitantes locales y los turistas pueden aprender de la historia y la cultura local, de sus riquezas naturales a través de museos o parque temáticos, por lo cual es prioritaria la creación y adecuación de museos atractivos y únicos que rememoren los hechos históricos más importantes en la conformación de la región y de la nación de Colombia, así como los rasgos más relevantes de la identidad cultural y de los ecosistemas naturales de los diferentes territorios que hacen parte de la región Caribe colombiana. Estos museos o parques temáticos deben diseñarse con los estándares internacionales, como los del Museo del Oro de Bogotá.

Con el propósito de diversificar y mejorar la oferta de atractivos turísticos de la región se requiere el desarrollo de los siguientes proyectos en los diferentes destinos turísticos:

- En Cartagena, acondicionamiento del Castillo de San Felipe de Barajas, del Fuerte de San Fernando y del Baluarte Santa Catalina como centros de interpretación de aspectos relevantes de la historia de Cartagena de Indias, como las fortificaciones y la piratería; construcción del Parque Histórico y Arqueológico de la isla de Carex–Tierrabomba; puesta en marcha del Parque de la Comida Caribeña; Museo de la esclavitud y africanidad; Museo histórico de la ciudad²⁹.
- En Santa Marta, el Museo etnológico y antropológico de la Sierra Nevada³⁰.
- En Barranquilla la finalización y funcionamiento del Parque Cultural del Caribe, y las actuaciones de oferta turística en el barrio de Las Flores³¹.

²⁹ Este museo tendría una réplica de un pueblo de Palenque, grabados, espectáculo de luz y sonido, entre otros atractivos, en el cual se vincularía a la gente de Palenque y otros afro descendientes en la prestación del servicio, entrevista realizada el 15 de junio de 2006 a Luis Guillermo Martínez, director Corporación Turismo de Cartagena de Indias.

³⁰ El museo etnológico permitirá conocer los valores culturales, forma de vida, manejo ambiental, costumbres de los grupos étnicos, así como aspectos de su historia. Las tribus arhuacas y tayronas que habitaron la Sierra Nevada tenían un alto grado de civilización que les permitió hacer construcciones amplias y pétreas, sobre riscos a las cuales ascendían por enormes escalinatas de piedras. Estos indígenas también fueron orfebres y alfareros.

³¹ Se propone la implementación de un recorrido férreo, la adecuación de los malecones y del tamar en Bocas de Ceniza, la recuperación de la Ciénaga de Mallorquín, entre otras acciones.

- En Valledupar el Parque de la Leyenda Vallenata “Consuelo Araujonoguera”³².
- Y en San Andrés el Centro de Interpretación de la Reserva de la Biosfera, el Museo de la historia local de San Andrés y Providencia, y el Centro Interactivo de la Cultura y las Artes Thomas O’Neill.

También, se propone conformar centros de artesanía del Caribe colombiano, con la adecuación de espacios para la muestra y comercialización de los productos artesanos autóctonos, en las principales zonas turísticas del Caribe (Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa Marta, así como también en Valledupar, Riohacha, Tolú y Capurganá). Esto será complementado con la creación de una marca de “producto de artesanía del Caribe colombiano”, que identifique los productos artesanales de la región.

El desarrollo de estos atractivos demanda importantes recursos de inversión y experiencia en la operación con el fin de que cumplan con estándares internacionales, además de una gestión que garantice su comercialización en el mercado turístico. Para lo anterior se deberán estudiar las modalidades bajo las cuales podrá participar el sector privado en su operación y manejo turístico, a partir de la experiencia de concesión para la operación turística de los parques naturales del país.

1.2.3. Atractivos naturales

En el siglo XXI, el turismo especializado en atractivos naturales como el ecológico y el agroturismo ocupará las preferencias de los demandantes internacionales. Respecto al turismo ecológico, la Costa Caribe cuenta con diez parques nacionales naturales o santuarios de flora y fauna (ver apéndice), que son zonas estratégicas por sus ecosistemas para disfrutar, educar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisajes, flora y fauna silvestre). Pese a esto, este turismo ha sido moderado en la región Caribe y sólo se ha desarrollado en el Parque Natural Tayrona.

Ante las limitaciones presupuestales y de recursos de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parque Nacionales para cubrir los gastos de personal y gastos generales de los parques, y con el propósito de desarrollo de estas áreas protegidas, se viene adelantando el programa de la concesión de la

³² Programas permanentes para que tenga actividad en los períodos diferentes a los del festival de Música Vallenata.

operación turística de los parques naturales a privados. La iniciativa busca la participación de la empresa privada como operador especializado que vincule recursos nuevos y estimule el desarrollo de los servicios necesarios, mediante la vinculación directa o indirecta de las comunidades aledañas, que permita generar empleo y servicios ecoturísticos complementarios.

1.2.4. Marinas y muelles

En relación con el turismo náutico³³, se necesita aumentar el número de marinas y muelles privados a por lo menos 1.500 puestos, en los puertos de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y el Golfo de Morrosquillo, para lo cual se requerirá una inversión de unos US\$1.200 millones, aproximadamente. Estas marinas percibirán ingresos cercanos a los US\$32 millones al año, suponiendo comportamientos similares a los de Costa Rica. Adicionalmente, se generarían ingresos cercanos a los US\$355 millones al año en otras actividades complementarias (alojamiento, reparaciones, restaurantes, comercio, bares, discotecas, alquiler de vehículos, bicicletas, moto náutica, esquí acuático, kayak, etc.)³⁴.

Actualmente este producto tiene como limitantes, en la Costa Caribe colombiana, la deficiente infraestructura portuaria y de marinas para la llegada de las embarcaciones privadas de bandera extranjera, puesto que las marinas y clubes náuticos de la región tienen una capacidad de cerca de 700 puestos para embarcaciones, que representa menos del 1% del área de Miami y cerca del 10% de lo que posee Venezuela. Además, no reúnen las condiciones para ser consideradas de categoría internacional. Los programas de salvamento y seguridad en aguas territoriales colombianas no tienen la cobertura ni las especificaciones para atender este segmento de turismo y las existentes no garantizan una cobertura total de apoyo y protección al sector náutico a lo largo de la Costa Caribe colombiana. Adicionalmente, el régimen arancelario es rígido frente a las ventajas que ofrecen otros destinos cercanos³⁵.

Para que el sector privado se interese en invertir en la construcción de nueva infraestructura de marinas y muelles se le podría incentivar con la exoneración del impuesto a la renta, por un período limitado, tal como la tienen los servicios hoteleros.

³³ Esta modalidad de turismo consiste en la navegación a vela o combinada con motor en un área marina determinada, y navegantes en yates a motor, incluyendo competencias de veleros menores y mayores.

³⁴ DNP, (2001). *Documento Conpes* 3110, Bogotá, mayo, p. 4.

³⁵ *Ibid*, pp. 2-3.

1.3. Desarrollo de productos por segmentos y multidespino con un ámbito regional

El producto turístico se puede definir como el: “...conjunto de componentes tangibles e intangibles que incluyen: recursos y atractivos, equipamientos e infraestructura, servicios, actividades recreativas, imágenes y valores simbólicos, que ofrecen unos beneficios capaces de atraer a grupos determinados de consumidores, porque satisfacen las motivaciones y expectativas relacionadas con su tiempo libre”³⁶. A través del producto turístico se agrupa la oferta del destino para el consumidor, los atractivos y servicios se pueden agregar para dar forma a productos genéricos tales como el objeto cultural, de naturaleza, de aventura, entre otras categorías.

En general, el producto turístico de los destinos del Caribe colombiano es pobre en cuanto a la oferta de servicios y actividades, se encuentra poco diversificado y no estructurado en función de la complementariedad entre destinos para ofrecer un producto más atractivo. Mientras eso ocurre en la región, las tendencias internacionales del turismo marcan nuevas pautas en cuanto al diseño de extensiones, circuitos, productos combinados, ciudades-producto, dichos programas permiten ofrecer una oferta más amplia y jalonar destinos menos desarrollados.

El Plan Maestro identificó los negocios actuales y potenciales (ver matriz 1), y su posicionamiento diferenciando los atractivos y competitividad en los mercados nacional e internacional. La región del Caribe evidencia un alto atractivo y una posición competitiva media en el turismo cultural, de congresos, sol y playa y turismo de naturaleza para el mercado nacional. También evidencia una posición competitiva media y atractivo alto en el turismo cultural y de cruceros; mientras el turismo de naturaleza, sol y playa y congresos tienen una posición competitiva débil, aunque el producto es atractivo para el mercado internacional³⁷.

Frente a la situación descrita y a las propuestas de productos para la región, es fundamental emprender un programa regional para el desarrollo de productos encaminado a mejorar la oferta existente, desarrollar nuevos segmentos de mercado y construir productos que involucren los diferentes destinos de la región en función de su complementariedad.

³⁶ Secretaría de Turismo de México (Sectur), (2004). Fascículos de competitividad y desarrollo de productos turísticos, serie de documentos técnicos en competitividad y desarrollo de productos turísticos, fascículo: “Cómo desarrollar productos turísticos competitivos”, México, p. 23. En: http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/wb2/sectur/sect_9247_fasciculos_de_compet, (última actualización abril de 2005).

³⁷ Consultur *et al.*, (2003). “Plan maestro de turismo del litoral del Caribe colombiano”, Barranquilla, octubre.

Matriz 1. Productos turísticos del Caribe colombiano

Productos	Cartagena	Barranquilla	Santa Marta	La Guajira	Golfo de Morrosquillo	Córdoba	Urabá	Valledupar	San Andrés	Providencia
Sol y Playa	•	•	•	•	•	•	•		•	•
Cultural	•	◇	◇	◇				◇	◇	◇
Naturaleza	◇	◇	◇	◇	◇	◇	•	◇	◇	◇
Aventura			◇	◇			◇		◇	◇
Eventos	•	•						•		
Congresos y convenciones	•	•	•					•	•	
Salud	◇	◇								
Náutico	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇		◇	◇
Pesca deportiva	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇		◇	◇
Yachting	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇		◇	
Crucero	•		◇						◇	
Compras	•	•						◇	•	
Touring	◇	◇	◇	◇				◇	◇	
Incentivos	◇		◇						◇	
Estudiantes	•	◇	◇						•	
Negocios	•	•	•	•				•		
Novios	◇		◇		◇	◇	◇		◇	

• NEGOCIOS ACTUALES ◇ NEGOCIOS EMERGENTES O POTENCIALES

Fuente: Construcción propia a partir de Consultur *et. al.*, Plan maestro de turismo para el litoral Caribe colombiano y Plan Maestro para San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Para lo anterior, se deberá vincular a expertos que se encarguen de la definición del concepto de los productos, de establecer la mezcla de servicios, de diseñar los procesos de prestación y de analizar su viabilidad de acuerdo con las oportunidades de mercado. El diseño de productos contará con la participación activa de los empresarios del sector para que el trabajo previo de investigación se concrete con la oferta en el mercado. A partir de la estructuración de productos se tendrá que adelantar un programa de desarrollo microempresarial y participación de las comunidades locales.

El desarrollo de productos deberá partir de las propuestas del Plan Maestro de Turismo, de la oferta existente en el Catálogo de Producto elaborado por el Fondo de Promoción Turística de Colombia, de las propuestas e iniciativas que se vienen desarrollando en cada destino y de los talleres realizados por Proexport.

Paralelo al mejoramiento de la oferta en los productos sol y playa y congresos y convenciones, se deben desarrollar nuevos productos. Para fortalecer el producto de sol y playa es imprescindible reglamentar el manejo de playas con el objetivo de garantizar su aprovechamiento de manera sostenible. En cuanto

a nuevos productos, debe considerarse que la región Caribe se distingue de otros destinos del país por sus recursos culturales y paisajísticos, por lo tanto, son prioridad las propuestas para crear o fortalecer productos del turismo cultural, náutico y ecoturismo.

1.3.1. Turismo cultural

La cultura genera procesos creativos que pueden favorecer el crecimiento económico y la cohesión social, pues actúa como constructor de memoria e identidad regional y nacional, en un mundo cada vez más globalizado, puesto que contribuye a educar a los residentes y a posicionar a la ciudad en el mercado internacional.

La Costa Caribe colombiana posee una diversidad cultural para el desarrollo turístico, sin embargo, esto no se refleja en la oferta de productos de los catálogos de operadores y mayoristas. Adicionalmente, el producto cultural existente se reduce a lo tangible, es decir, bienes muebles patrimoniales y museos, dejando de lado lo intangible. De esta manera, el encuentro del turista con el patrimonio monumental y la forma cómo se relaciona con la población local, no permiten que las expectativas del turista en cuanto a conocimiento de la historia, el patrimonio y la forma de vida y de pensamiento de la población del Caribe colombiano sean satisfechas.

En este sentido, se requiere la articulación de los atractivos a través de recorridos y temáticas que sean la base para la construcción del producto, garantizar que los relatos de los guías correspondan de manera auténtica a la historia y promover la innovación para que los monumentos ofrezcan una experiencia vivencial, sin caer en una excesiva museografía y recreación. En la medida en que el patrimonio sea vivido por sus habitantes será apreciado por los turistas, por eso la gestión cultural debe estar orientada en el doble sentido de reforzar la identidad de la población a la vez que se crean nuevos atractivos para el turista. Para este fin, es importante realizar actividades como un calendario de eventos culturales y apoyar la divulgación de expresiones culturales³⁸.

La gastronomía es factor fundamental de la identidad regional, por ello se debe impulsar, como parte de la oferta cultural, la celebración de eventos gastronómicos en torno a productos y platos típicos de la región, y la creación de una marca corporativa de la región Caribe colombiana que identifique los

³⁸ García Usta, Jorge, (2005). “Competitividad y cultura: ¿Cómo reforzar la identidad caribe de Cartagena?”, en *Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena*, N° 2, Observatorio del Caribe y Cámara de Comercio de Cartagena, marzo.

productos autóctonos y la definición de unos estándares de calidad exigibles para la recepción de dicha marca de garantía. Lo anterior debe estar orientado por el SENA y sus escuelas gastronómicas.

1.3.2. Turismo náutico

Colombia hace parte del corredor náutico del Caribe³⁹, donde circulan anualmente cerca de dos millones de veleros y yates⁴⁰. El tipo de turista internacional orientado a este turismo posee una capacidad de gasto, cuatro veces superior al turista promedio que acude a nuestras costas.

Al poner en marcha programas integrales náutico-turísticos se incentivará el desplazamiento hacia otros sitios del territorio nacional, permitiendo estadías prolongadas en los puertos. Para la explotación de esta actividad es necesario, además de las inversiones en infraestructura, fortalecer la seguridad y los programas de salvamentos que brinden protección y atención a los practicantes del turismo náutico; elaborar una guía turística náutica y realizar el estudio de mercado para identificar asociaciones y clubes de veleristas en el Caribe, Estados Unidos y Europa⁴¹.

1.3.3. Turismo ecológico

La región Caribe es un lugar privilegiado para el desarrollo del ecoturismo. Dada sus excepcionales condiciones naturales agrupa una variedad de paisajes, diversidad de flora y fauna y los ecosistemas coralinos, climas que van desde desiertos en la costa de La Guajira, pasando por los micro climas de los diferentes pisos de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Para el desarrollo del producto natural será fundamental evaluar los resultados del programa de la concesión de la operación turística de los parques naturales a privados, adelantar la construcción de senderos ecológicos y fortalecer el manejo comunitario de recursos naturales y del turismo. Esto último será de especial relevancia en Providencia y Santa Catalina, las Islas de San Bernardo, las Islas de Rosario y la Sierra Nevada. La idea es que el desarrollo de estas zonas se base en una planeación integral hacia el turismo sostenible,

³⁹ Recorre zonas del Caribe como Aruba, Curazao, Jamaica, Providencia, San Andrés, Costa Rica, Bocas del Toro, Panamá, San Blas, Zapsumo, Isla fuerte, San Bernardo, Islas del Rosario, Cartagena y Santa Marta.

⁴⁰ Departamento Nacional de Planeación, (2001). *Documento Conpes* N° 3110, Bogotá D.C., mayo, p. 2.

⁴¹ *Ibid.* pp. 4-5.

que permita la conservación de los recursos naturales y la identidad cultural de la comunidad y propicie la integración entre la comunidad local y el turista. Además, debe tener una supervisión continua de las áreas protegidas que mida el impacto ambiental producido por los visitantes y la infraestructura, acompañados de programas educativos para los clientes y la comunidad local sobre temas relacionados con la naturaleza.

Por su importancia regional, debería estudiarse de manera especial la propuesta del Plan Maestro de Turismo para desarrollar un itinerario turístico por el río Magdalena, en embarcaciones impulsadas por energía ecológica (paneles solares, gas, etc.). El itinerario fluvial se podría complementar con la parada en puntos de interés turístico para ser visitados por los usuarios del servicio. El recorrido tendría un carácter principalmente relacionado con los aspectos medioambientales y culturales del río Magdalena. El recorrido se iniciaría en Barranquilla, se realizarían paradas en sitios singulares de la ribera del río que se encuentren en el trayecto: observación de flora y fauna, de aspectos de carácter cultural, y tras pernoctar en el barco, se llegará a Mompo, en donde el grupo podría tener la opción de quedarse en la ciudad y regresarse en otro viaje del barco.

1.4. Promoción y comercialización turística

La promoción y comercialización de un destino es un factor clave que definirá su éxito, en la medida en que la estrategia utilizada determinará sus posibles visitantes. Se observa a nivel mundial que los destinos exitosos han aumentado sus presupuestos de mercadeo y promoción para garantizar una promoción y comercialización amplia, sostenida y bien orientada que responda a las nuevas demandas y necesidades de los consumidores.

En el Caribe colombiano es necesario desarrollar una política integradora de las marcas turísticas para los destinos y productos de la región. Esta política deberá crear una imagen turística de la región y fortalecer las imágenes de cada uno de los destinos de manera coherente con el concepto global propuesto. Será necesario desarrollar campañas de promoción conjunta de la región y particulares para cada destino o producto, esto implicará una coordinación institucional que garantice la coherencia de las marcas, mensajes y públicos objetivo.

La labor de promoción se puede apoyar con la elaboración y edición de guías turísticas regionales y de un portal en Internet que muestren a los visitantes los atractivos de la región Caribe colombiana y las posibles actividades que se pueden realizar.

Por su parte, en cuanto al mercado se deberán definir los segmentos objetivos y diseñar estrategias para llegar a cada uno de ellos de manera coordinada. Dentro de los medios de comercialización deberán tener prioridad: instituciones especializadas que agrupan determinados públicos objetivos, sistemas globales de distribución (GDS), Internet para la realización de reservas a través de páginas web o el correo electrónico. El objetivo debe ser la comercialización de los diferentes destinos como parte de una misma región que ofrece variedad de productos.

1.5. Capacitación y formación del recurso humano

Los diferentes destinos de la región Caribe en sus matrices de competitividad identifican como debilidad la falta de capacitación del recurso humano para desempeñarse en las actividades propias del sector. En este sentido es relevante la elaboración de un Plan de formación regional para el sector turístico, que permita aunar esfuerzos entre las asociaciones empresariales del sector, las asociaciones profesionales sectoriales, los organismos financieros de la educación, las entidades de formación (SENA, universidades, escuelas y entidades privadas de formación), y las cámaras de comercio de la región.

Una primera labor es la de rediseñar los programas de las carreras de turismo a nivel superior a las exigencias de un desarrollo sostenible, de la globalización, de los multidestino, de la calidad total y del bilingüismo. En cuanto a la educación informal, deben existir programas de formación continuada para hoteleros, agentes de viajes, touroperadores, empresas de alimentos y bebidas, guías y taxistas, entre otros, sobre turismo sostenible, inglés, ecoturismo, agroturismo, reciclaje, energías limpias, seguridad y muchos otros⁴².

1.6. Utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones - TIC- como medida de promoción y herramientas administrativas para las empresas

Ante la importancia de las TIC, señaladas por las tendencias del turismo a nivel mundial, se requiere adelantar acciones de divulgación y sensibilización sobre las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión turística, con el objetivo principal de fomentar el uso de herramientas como Internet y las nuevas

⁴² Silke Shulte, (2003). *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), Serie Manuales, 25, Santiago de Chile, julio, pp. 84-85.

formas de información y comercialización, los nuevos canales de distribución (sistemas globales de distribución: Amadeus, Sabre, Galileo, etc.), y los sistemas integrales de gestión.

Para ello se deberán impulsar el desarrollo de medidas subvencionables y de incentivos que fomenten la modernización de las empresas turísticas del Caribe colombiano, a través de programas como ayuda para la adquisición de equipos informáticos y software, impulso a la utilización de medios telemáticos: Internet, sistemas globales de distribución, capacitación del recurso humano de las empresas turísticas sobre el conocimiento y uso de las nuevas tecnologías (Plan integral de capacitación turística).

1.7. Cultura ciudadana, educación ambiental y sensibilización de la población local hacia el turismo

Al reforzar los valores de identidad y pertenencia territorial y la educación ambiental urbana se fomenta el espíritu de ciudadanía y convivencia, se promueve la solidaridad y la integración social y el uso adecuado de los recursos⁴³.

A la comunidad en general hay que concienciarla con charlas sobre la importancia del turismo, el buen trato al visitante, el cuidado de los sitios de mayor influencia turística y la cultura ciudadana. Esto se puede hacer con campañas cívicas apoyadas por el Sena, las alcaldías y las instituciones educativas.

El Plan Maestro del litoral Caribe propone un plan de comunicación y sensibilización turística que incluye algunos programas como: seminarios de sensibilización para el sector turístico del Caribe colombiano, Jornadas “El turismo en el Caribe colombiano: responsabilidad de todos” y un folleto “El turismo en el Caribe colombiano: juntos, todos ganamos”.

1.8. Calidad

La calidad se constituye en un factor diferenciador del producto turístico que cada vez influye más en la valoración y decisión por parte de los turistas. Para la región es necesaria la elaboración de un programa para el mejoramiento de la calidad, para ello se deberán construir los estándares de calidad bajo lineamientos internacionales y elaborar un manual de procedimiento para su cumplimiento. El programa debe acompañarse del diseño de la marca “Calidad Turística”, que a través de auditorias de comprobación y certificación, recompense a las

⁴³ Luisa Rodríguez Domínguez *et al.*, (2006). “La ciudad histórica para el desarrollo local”, Cuba, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Cienfuegos, mimeo, abril, p. 14.

empresas turísticas que implanten los estándares de calidad correspondientes; siendo esta marca a su vez un argumento de comercialización.

El programa deberá realizarse en coordinación con la administración turística tanto municipal, como departamental y nacional, mediante acciones de incentivo y de carácter promocional. Estas acciones deben ser coordinadas con la Dirección de Turismo y el ICONTEC que actualmente adelantan procesos de identificación de estándares y normas de calidad.

2. Creación de un centro de innovación y desarrollo turístico

En Colombia desde 1999, cuando el Cluster de Turismo Cartagena de Indias firmó el acuerdo de competitividad con el gobierno nacional, se planteó como una acción estratégica la creación de un centro de innovación que apoyara a los empresarios del sector y estuviera encargado de realizar una labor continua de investigación e inteligencia competitiva para fortalecer la competitividad turística del país. En este año se presentó una primera propuesta por parte del Comité de Ciencia y Tecnología Departamental de Bolívar a la convocatoria *Estrategia de Regionalización de Ciencia y Tecnología* realizada por Colciencias. En 2000, el Observatorio del Caribe colombiano y empresarios del sector estructuraron una segunda propuesta para la Organización de Estados Americanos (OEA), denominada “Centro de Innovación y Desarrollo Turístico del Caribe de Colombia”⁴⁴. En esa ocasión se plantearon como funciones del Centro la identificación, formulación, evaluación y gestión de programas y proyectos turísticos; el fomento a la capacitación y el intercambio de información y experiencias en desarrollo turístico; la construcción de una base de datos con servicios y estadísticas de turismo; la divulgación de criterios de identidad y uso sostenible de los recursos naturales y culturales de la región.

Posteriormente, en 2001, la firma de consultores españoles Leo Partners y Azuero elaboró para el SENA el diseño de un *Centro Politécnico de Turismo en la Regional Bolívar* que combinaba las funciones de centro de desarrollo tecnoló-

⁴⁴ En esta propuesta, elaborada con los aportes de empresarios del sector, el Observatorio del Caribe colombiano actuaba como institución coordinadora y ejecutora, como instituciones receptoras participaban la Gobernación de Bolívar, el CARCE Bolívar, el Colegio Mayor de Bolívar, el SENA, la ANDI seccional Cartagena, la Cámara de Comercio de Cartagena, la Alcaldía Mayor de Cartagena, la Universidad Jorge Tadeo Lozano, la Universidad Tecnológica de Bolívar, la Universidad de Cartagena, el Cartagena de Indias Convention and Visitors Bureau (CICAVB), COTELCO y ASOTELCA.

gico industrial con las de formación. Su objetivo era promover la innovación, el progreso tecnológico y la competitividad al servicio de la industria turística colombiana y, en particular, de sus Pymes.

En el 2004, en el marco del proyecto *Mercados y productos turísticos: ¿Cómo hacer de Cartagena un destino turístico diferenciado y competitivo?*, ejecutado por la Cámara de Comercio y el Observatorio del Caribe colombiano, con el fin de fomentar y promover la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas del sector turístico a través de ejercicios de prospectiva, se evaluó nuevamente esta propuesta. En el trabajo desarrollado por el proyecto la creación de un centro de innovación fue considerada dentro del ejercicio de prospectiva que evaluó los factores determinantes de la competitividad turística de Cartagena, a través del ejercicio y de la discusión con los agentes del sector durante los talleres, se concluyó que era una variable motriz y, por tanto, un proyecto prioritario para mejorar la competitividad. En el 2006 como parte de la investigación “*Competitividad turística e industrial de la región Caribe colombiana, 1997-2004*” el proyecto de Centro de Innovación fue contrastado con las necesidades regionales del sector y se observó que el proyecto mantenía su pertinencia. En este contexto, a partir de las propuestas realizadas se plantea la creación de un centro de innovación y desarrollo turístico que responda a las necesidades del sector en los aspectos de innovación, inteligencia competitiva, investigación sobre impactos del turismo y factores para minimizarlo, diseño de productos, análisis de mercados, lineamientos para promoción y comercialización, asesoría a empresas, y divulgación y apropiación de estos conocimientos por parte de los agentes del sector.

El centro deberá constituirse en un lugar de investigación y reflexión para que la actividad se convierta en una estrategia de desarrollo sostenible que contribuya a garantizar a las poblaciones locales condiciones de vida favorables en términos de participación en la generación de ingresos, respeto a la cultura y al ambiente. El centro es una necesidad dada la importancia que tiene la actividad como apuesta productiva en los departamentos del país, y los cuestionamientos que existen sobre el alcance de los beneficios de la actividad y las evidencias internacionales sobre sus efectos negativos. A partir de la experiencia de la región dada su condición de liderazgo a nivel nacional en turismo, el centro deberá responder a las necesidades del sector en el nivel regional y nacional.

Esto se valida con la afirmación de López Ramírez a partir del estudio para el caso centroamericano: “Una de las maneras en que el sector turismo puede contribuir es claramente por medio de una colaboración activa entre el sector público y el sector privado. Esta relación debería ser más eficiente en

la región, para poder aprovechar las magníficas oportunidades de sinergia que poseen ambos sectores. El desarrollo de un “cluster” competitivo en el sector turismo se basa precisamente en una alianza estratégica entre ellos. Debe existir colaboración en asuntos, tales como investigación de mercados, identificación de tendencias mundiales para hacer un uso óptimo de los recursos promocionales, desarrollo de productos turísticos, información y estadísticas, contenido de programas educativos, entre otros”⁴⁵.

Para la creación de un centro de innovación se propone una estrategia que aglutine entidades públicas y privadas del nivel nacionales como Proexport, Colciencias, SENA, la Dirección de Turismo, el Fondo de Promoción Turística, los gremios (Cotelco y Anato, Asodres), regionales como el Observatorio del Caribe colombiano, y locales como las cámaras de comercio, las corporaciones de turismo o secretarías de turismo, los capítulos locales de los gremios y las universidades, entre otras.

3. Sistema de información turística

Tras la liquidación de la Corporación Nacional de Turismo las funciones relacionadas con la recolección y análisis de las estadísticas del sector no han sido cubiertas. Actualmente la Ditur, con el Registro Nacional de Turismo, el Dane y Cotelco, manejan cifras turísticas. Sin embargo, la falta de información confiable, representativa y comparable sigue siendo un problema.

Ante las deficiencia de información confiable para el monitoreo del sector y la toma de decisiones se plantea el diseño e implantación de un sistema de información para la gestión turística del Caribe colombiano. Según el Plan Maestro del litoral Caribe los objetivos que debe perseguir el sistema son: el conocimiento de la demanda (perfil y satisfacción del cliente), el seguimiento de los resultados del destino (medición y control de la tasa de ocupación, estancias medias, perfil de los clientes), y la composición y características de la oferta turística del litoral Caribe colombiano. Para el diseño del sistema se plantean una serie de indicadores que permitan obtener información continua sobre la demanda, la oferta turística y la competencia.

El sistema deberá articularse a las acciones adelantadas por instituciones del nivel nacional y actuar como un modelo piloto que podrá ser implementado en el país para que se pueda contar con estadísticas confiables y regulares.

⁴⁵ Alexander López Ramírez, (s/f) “Integración y turismo en América Central: hacia una nueva visión regional”, Costa Rica, Centro Mesoamericano del Desarrollo Sostenible del Trópico Seco. p. 43.

4. Factores de entorno

Los factores de entorno son elementos que se caracterizan por obedecer a procesos de cambio lento y prolongado en el tiempo, y se encuentran fuera de la influencia directa de los actores del sector. Se destacan los problemas socioeconómicos más graves de la región, como lo son: falta de infraestructura básica y de servicios públicos, ordenamiento urbano, niveles de pobreza que inciden en la marginalidad y en la inseguridad ciudadana, subempleo, mendicidad y economía informal, imagen de inseguridad, deterioro y contaminación ambiental, explotación sexual de menores de edad, entre otros. Si bien estos problemas se encuentran por fuera de la gobernabilidad del sector debe existir, por parte de los empresarios, una conciencia social que se concrete en estrategias que apunten a la consolidación de destinos sostenibles.

La solución a los problemas antes mencionados tiene impacto directo sobre la calidad de vida de la población que habita la región Caribe colombiana, a su vez que incrementan la competitividad y contribuye a la sostenibilidad del turismo, por ello se requiere que el sector asuma un compromiso y una visión compartida para trabajar por el destino, definiendo programas estratégicos en los que tanto el gobierno como los empresarios establezcan su responsabilidad de acuerdo con su nivel de gobernabilidad.

Se requiere la cooperación regional para emprender un programa de buenas prácticas de turismo sostenible que vele por la participación de la población en los beneficios del turismo, la disminución de impactos negativos sobre el medio ambiente y la erradicación de prácticas relacionadas con la explotación sexual de menores⁴⁶.

En obras de infraestructura corresponde al gobierno nacional la ejecución de obras prioritarias como la transversal del Caribe que una a Paraguachón (La Guajira) con Turbo (Antioquia). Su terminación constituye un proyecto de especial relevancia en relación con el desarrollo socio-económico de la región Caribe de Colombia y, por tanto, para el desarrollo turístico del Caribe. De esta manera, se contribuye de manera decisiva a la integración regional, y se complementa la actual vía Troncal del Caribe, dando continuidad vial a la totalidad del litoral Caribe.

⁴⁶ Un avance en el país se realizó en el Seminario organizado en Bogotá por Cotelco, en junio de 2006, *Turismo sostenible: factor fundamental para la erradicación de la pobreza en Colombia*, donde se decidió implementar una estrategia de la creación de un portal en Internet donde los hoteleros podrán compartir sus avances y experiencias en este aspecto.

A los gobiernos territoriales les corresponde ejecutar obras de recuperación de centros históricos, el mejoramiento de las mallas viales y peatonales urbanas, el mejoramiento de la infraestructura de alcantarillado pluvial y la evacuación de aguas residuales, la elaboración de los planes de manejo de los espacios naturales protegidos, y la recuperación y adecuación de las playas urbanas de los distritos turísticos, entre los más importantes.

IV. Reflexiones finales

El turismo se ha constituido en un sector estratégico de desarrollo, su crecimiento en los últimos años valida esta tendencia. En el caso colombiano, el Caribe históricamente se ha caracterizado por ser la región con mayor vocación turística del país, y se destacan los casos de Cartagena, San Andrés y Santa Marta.

En este momento, tras una buena coyuntura el sector se ha consolidado como una apuesta productiva a la que se le dedican importantes esfuerzos en los departamentos de la región. En este contexto, es fundamental una visión regional para tratar los problemas comunes, las desigualdades regionales en cuanto al desarrollo del sector, y generar un desarrollo turístico que responda a las necesidades del mercado al mismo tiempo que garantice la sostenibilidad.

Como estrategias prioritarias para el fortalecimiento del sector la gestión del turismo deberá retomar las propuestas del Plan Maestro del litoral Caribe colombiano y del Plan Maestro de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en las siguientes acciones prioritarias:

- Crear una Gerencia Regional de Turismo de carácter mixto que lidere y ejecute estos planes de manera coordinada entre lo local y lo regional, fortaleciendo las entidades de gestión turísticas de los municipios, distritos y departamentos.
- Implantar un sistema de información turística, que siga la metodología de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y la Dirección de Turismo de Colombia (Ditur), para conocer la satisfacción del cliente, la calidad del servicio, hacer seguimiento del destino (tasas de ocupación, estancias medias, perfil del cliente, etc.) y la composición de la oferta turística del Caribe colombiano

Igualmente, para apoyar el desarrollo del sector con criterios de sostenibilidad se requiere.

- Crear un centro de innovación y desarrollo turístico que se constituya en un centro de reflexión sobre el futuro de la actividad y realice las actividades de investigación que apoyarán la toma de decisiones de los agentes del sector y de la instancia regional encargada de la gestión del turismo.

El turismo es una oportunidad para que en la región se piense de manera conjunta, pues la actuación articulada evitará el enfrentamiento entre destinos que por su vocación apuntan a segmentos diferentes o entre destinos que podrían complementarse. Así mismo, se podría optimizar el uso de recursos existentes y la transmisión de experiencias de los destinos con mayor trayectoria.

Apéndice

Parques nacionales naturales ubicados en la Costa Caribe colombiana⁴⁷

- Ciénaga Grande de Santa Marta: con un área de 22.000 hectáreas es la laguna costera más grande y productiva de la cuenca del Caribe colombiano. En su extremo sur, un territorio de manglares, ciénagas y bosques anfibios, con influencia de aguas marinas, se encuentra el Santuario de Fauna y Flora que lleva su nombre.
- Corales del Rosario y San Bernardo: es un área de 19.506 hectáreas de gran valor biológico, principalmente, por sus corales que son minúsculos animales que asociados con algas microscópicas han edificado bajo los mares tropicales castillos de rocas calcáreas, donde se reproducen una gran diversidad de especies submarinas. Es un magnífico escenario para practicar el buceo.
- Isla de Salamanca: en una vía parque de 21 hectáreas que separa la Ciénaga Grande de Santa Marta con el mar Caribe, pero manteniendo el intercambio de aguas. La mayor parte del área está cubierta por manglares, también hay áreas de bosque muy seco, enredaderas, plantas acuáticas asociadas a pantanos de agua dulce y bosque ribereño.
- Los Colorados: es un Santuario de Flora y Fauna de un área de 1.000 hectáreas. Es el relicto de bosque más importante del sector norte de la serranía de San Jacinto que se constituye en un refugio importante para la vida de los organismos silvícolas de la zona y en una zona de aprovisionamiento para las aves migratorias de América del Norte. Ahí se refugia una población de monos colorados aulladores, primates más grandes de Suramérica, de los cuales toma su nombre el Santuario.
- Los Flamencos: es un Santuario de Fauna y Flora de 7.000 hectáreas ubicado al noroeste de La Guajira. Abarca un territorio de lenguas de arenas y de lagunas costeras alimentadas por arroyos y estacionalmente comunicadas con el mar. En el Santuario suelen encontrarse flamencos en grupos hasta de 600 individuos. Estas aves semejantes a grandes garzas tienen el cuello largo y el pico curvo, corto y rosado en su porción basal y negro en la punta.

⁴⁷ Susana de la Zerna Lerner, (2004). *Maravillosa Colombia. Parques naturales: Caribe, Andes, Chocó, Orinoquía, Amazonía*, Bogotá, Intermedio Editores, pp. 9-42.

- Macuira: es una serranía de 27.000 hectáreas ubicada al noreste de la península de La Guajira. Es un oasis de bosques de montaña que se levanta sobre las tierras planas del cinturón árido precaribeño, en la alta Guajira, que refugia a algunas aves migratorias de América del Norte, mamíferos, anfibios y cabras domésticas.
- Old Providence and Mc Bean Lagoon: un parque natural de 995 hectáreas ubicado al extremo nororiental de Providencia, hace parte de la reserva de la biosfera Seaflower, declarada por la UNESCO en el año 2000. Este parque protege a diversos ecosistemas terrestres y acuáticos, entre ellos arrecifes y manglares. El arrecife coralino que rodea a Providencia es el mayor de Colombia y el segundo en extensión del mar Caribe, y es hábitat de gran cantidad de especies. El manglar de Mc Bean es un ecosistema productivo para la reproducción de moluscos, crustáceos y peces.
- Sierra Nevada de Santa Marta: es una zona de 383.000 hectáreas, ubicada en el litoral Caribe en los departamentos de Magdalena, La Guajira y Cesar. La Sierra Nevada de Santa Marta es la montaña costera más alta del mundo. En ella nacen importantes ríos –Cesar, Palomino, don Diego, Aracataca, Tucurínca- y se alcanzan las cumbres más elevadas de Colombia: los picos Colón y Bolívar que alcanzan cerca de 6.000 metros. Durante el prolongado aislamiento de los animales y plantas se formaron mucha fauna y flora endémica. La avifauna es muy diversa y concentra alrededor de 70 especies y subespecies endémicas. Además, hay algunas especies de mamíferos endémicos como la danta de la Sierra, el venado de páramo y el ratón silvestre, entre otros.
- Tayrona: este parque tiene un área de 15.000 hectáreas (12.000 de área terrestre y 3.000 de faja marina). Cobija una porción de la parte norte de la Sierra Nevada de Santa Marta, que comprenden bosques secos y húmedos de colinas bajas, acantilados y playas. Los indios tayronas, de los cuales el parque toma su nombre, ocuparon las hoyas de los ríos Don Diego, Buritaca y Guacharaca, en la vertiente al norte de la Sierra Nevada. Además de sus paisajes, este parque alberga vestigios arqueológicos como Pueblito, Ciudad Perdida y complejos caminos prehispánicos.
- Santuario de Flora y Fauna El Corchal Jorge Hernández conocido como “El Mono Hernández”: tiene una extensión de 3.850 hectáreas y se encuentra ubicado en los municipios de Arjona (Bolívar) y San Onofre (Sucre). La importancia florística de este Santuario es que protege cinco especies de mangle y contiene en su interior bosques de especie cono-

cida como “corcho”. Al interior se encuentran 57 hectáreas de planos fluviomarininos ubicados en cercanías al litoral; 312 hectáreas de ciénagas manglárnicas distribuidas a lo largo y ancho del Santuario, cuenta con 28 hectáreas de caños de agua dulce y semidulce que irriga la zona deltaica, que conforman el actual sistema deltaico natural del Canal del Dique. La fauna reportada dentro del área del Santuario se caracteriza por su adaptación a los ecosistemas inundados.

Anexo 1. Indicadores de los servicios de hoteles y restaurante, por áreas metropolitanas, 2004

Grupos de servicios y ciudades con áreas metropolitanas	Unidad local		Personal ocupado ¹		Gastos de personal		Producción bruta ²		Consumo intermedio		Valor agregado		Coeficiente técnico (Cj/PB)	
	Número	%	Número	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
551 Alojamiento en hoteles, campamentos y otro tipo de hospedajes no permanentes														
Total nacional	356	100,00	20.758	100,00	87.024.240	100,00	439.459.097	100,00	225.760.170	100,00	213.698.927	100,00	51,37	
Barranquilla-Soledad	15	4,21	649	3,13	2.155.128	2,48	12.888.296	2,93	7.696.385	3,41	5.191.911	2,43	59,72	
Bogotá.D.C.-Soacha	87	24,44	5.347	25,76	23.692.650	27,23	127.991.587	28,94	67.390.907	29,85	59.800.680	27,98	52,98	
Cartagena	22	6,18	3.125	15,05	15.043.403	17,29	78.946.275	17,96	38.675.179	17,13	40.271.096	18,84	48,99	
Cali-Yumbo	40	11,24	1.613	7,77	8.044.482	9,24	37.520.411	8,54	16.860.617	7,47	20.659.794	9,67	44,94	
Medellín-Valle de Aburra	47	13,20	2.349	11,32	9.096.305	10,45	43.755.668	9,96	21.130.224	9,36	22.625.444	10,59	48,29	
Santa Marta	11	3,09	771	3,71	3.287.193	3,78	18.589.552	4,23	9.249.305	4,10	9.340.247	4,37	49,76	
San Andrés	15	4,21	1.522	7,33	5.775.818	6,64	33.524.069	7,63	20.017.864	8,87	13.506.205	6,32	59,71	
Resto de país	119	33,43	5.382	25,93	19.929.261	22,90	87.043.239	19,81	44.739.689	19,82	42.303.550	19,80	51,40	
552 Expendio de alimentos preparados en el sitio de venta														
Total nacional	862	100,00	35.637	100,00	118.017.955	100,00	536.864.637	100,00	354.833.736	100,00	182.030.901	100,00	66,09	
Barranquilla-Soledad	34	3,94	894	2,51	2.430.218	2,06	10.263.593	1,91	6.585.369	1,86	3.678.224	2,02	64,16	
Bogotá.D.C.-Soacha	234	27,15	15.623	43,84	52.136.111	44,18	251.927.951	46,93	171.562.607	48,35	80.365.344	44,15	68,10	
Cartagena	32	3,71	758	2,13	2.512.616	2,13	13.203.199	2,46	7.477.683	2,11	5.725.516	3,15	56,64	
Cali-Yumbo	141	16,36	5.094	14,29	18.906.950	16,02	69.279.108	12,90	44.555.117	12,56	24.723.991	13,58	64,31	
Medellín-Valle de Aburra	137	15,89	6.802	19,09	21.240.596	18,00	95.484.683	17,79	59.452.478	16,76	36.032.205	19,79	62,26	
Santa Marta	18	2,09	197	0,55	466.453	0,40	2.512.070	0,47	1.442.823	0,41	1.069.247	0,59	57,44	
San Andrés	6	0,70	115	0,32	340.121	0,29	2.027.443	0,38	1.310.456	0,37	716.987	0,39	64,64	
Resto de país	260	30,16	6.154	17,27	19.984.890	16,93	92.166.590	17,17	62.447.203	17,60	29.719.387	16,33	67,75	

Fuente: DANE - Encuesta Anual de Servicios. Hace referencia a las empresas con ingresos reales iguales o superiores a \$200 millones hoteles, \$50 millones restaurantes y con 20 o más personas ocupadas.

¹ Comprende propietarios, socios y familiares no remunerados, que laboren en la empresa, personal remunerado, como personal temporal ya sea contratado directamente por la empresa o a través de agencias especializadas. ² No incluye impuestos indirectos, ni los ajustes por inflación.

³ No incluye impuestos indirectos, ni los ajustes por inflación.

Anexo 2. Colombia. Valores agregados de las actividades económicas relacionados con el turismo, 1995-2005, a precios corrientes de 1994

Valor en miles de millones de pesos a precios constantes de 1995

	Producción bruta (PB)	Valor agregado (VA)	Consumo inter-medio (CI)	Sueldos y salarios	Prestaciones sociales	Gasto de personal (GP)	Personal ocupado (PO)	Productividad laboral (VA/PO)	Productividad total (PB/CI+GP)	Coeficiente técnico (CI/PB)	
											En miles de millones de pesos a precios constantes de 1995
<i>Hoteles y similares</i>											
1995	392,6	212,3	180,3	64,7	30,9	95,6	21.901	9,7	1,4	45,9	
1996	367,7	213,6	174,1	71,1	35,0	106,1	22.783	9,4	1,4	44,9	
1997	389,1	210,2	178,9	64,6	32,4	97,0	21.212	9,9	1,4	46,0	
1998	389,8	199,7	190,1	62,6	31,3	83,9	20.372	9,8	1,4	48,8	
1999	352,8	178,3	174,5	54,5	26,7	81,2	18.781	9,5	1,4	49,5	
2000	375,5	188,8	186,7	48,3	26,0	74,3	17.762	10,6	1,4	49,7	
2001	391,9	195,3	196,6	49,5	26,0	75,5	18.539	10,5	1,4	50,2	
2002	379,0	189,4	189,6	49,0	25,1	74,1	18.615	10,2	1,4	50,0	
2003	422,6	203,4	219,2	48,8	24,6	73,4	19.455	10,5	1,4	51,9	
2004	439,5	213,7	225,8	50,6	25,1	75,7	20.761	10,3	1,5	51,4	
Promedio 1995-2003	392,1	200,5	191,6	56,4	28,3	84,7	20.018	10,0	1,4		
Tasa de crecimiento promedio anual 1995-2003 (%)	1,3	0,1	2,5	-2,7	-2,3	-2,6	-0,6	0,7			
<i>Restaurantes y similares</i>											
1995	497,6	201,5	296,1	86,6	39,0	125,6	34.336	5,9	1,2	59,5	
1996	523,6	206,3	317,3	92,6	42,4	135,0	36.123	5,7	1,2	60,6	
1997	520,3	196,8	323,5	86,1	40,4	126,5	35.932	5,5	1,2	62,2	
1998	485,8	176,3	309,5	80,4	38,0	118,4	33.566	5,3	1,1	63,7	
1999	458,0	166,7	291,3	73,4	33,9	107,3	31.942	5,2	1,1	63,6	
2000	473,7	172,1	301,6	69,6	35,5	105,1	31.404	5,5	1,2	63,7	
2001	475,2	168,9	306,3	66,4	33,8	100,2	31.111	5,4	1,2	64,5	
2002	480,8	168,0	312,8	65,6	33,5	99,1	30.723	5,5	1,2	65,1	
2003	502,9	167,5	335,4	66,0	33,5	99,5	33.234	5,0	1,2	66,7	
2004	536,8	182,0	354,8	69,9	35,6	105,5	35.849	5,1	1,2	66,1	
Promedio 1995-2003	490,9	180,6	314,9	75,7	36,6	112,2	33.422,0	5,4	1,2	63,6	

Continúa.

Véase.

	Producción bruta (PB)	Valor agregado (VA)	Consumo intermedio (CI)	Sueldos y salarios	Prestaciones sociales	Gasto de personal (GP)	Personal ocupado (PO)	Productividad laboral (VA/PO)	Productividad total (PB/CI+GP)	Coefficiente técnico (CI/PB)
		En miles de millones de pesos	En millones de pesos a precios constantes de 1995				Personas	En millones de pesos		%
Tasa de crecimiento promedio anual 1995-2003 (%)	01	-2,3	1,6	-3,4	-1,9	-2,9	-0,4	-1,9		
Agencias de viajes										
1995	69,6	51,2	18,4	15,9	7,8	23,7	4,168	12,3	1,7	26,4
1996	86,2	61,9	24,3	20,9	10,6	31,5	4,902	12,6	1,5	28,2
1997	80,3	56,0	24,3	18,9	9,4	28,3	4,837	11,6	1,5	30,3
1998	75,9	49,5	26,4	18,7	9,6	28,3	4,797	10,3	1,4	34,8
1999	77,0	49,7	27,3	17,5	9,0	26,5	4,748	10,5	1,4	35,5
2000	72,6	43,7	28,9	16,8	8,6	25,4	4,774	9,2	1,3	39,8
2001	67,1	40,1	27,0	17,6	8,9	26,5	4,960	8,1	1,3	40,2
2002	62,4	38,4	24,0	16,2	8,6	24,8	4,752	8,1	1,3	38,5
2003	67,5	41,4	26,1	17,4	8,8	26,2	5,288	7,8	1,3	38,7
2004	73,7	44,9	28,8	18,4	9,3	27,7	5,759	7,8	1,3	39,1
Promedio 1995-2003	73,2	47,7	25,6	17,8	9,1	26,9	4,899	9,8	1,4	35,1
Tasa de crecimiento promedio anual 1995-2003 (%)	-0,4	-2,7	4,4	1,1	1,5	1,3	3,0	-5,6		
Total tres subsectores										
1995	959,8	465,0	494,8	167,2	77,7	244,9	60,405	7,7	1,3	51,6
1996	997,5	481,8	515,7	184,6	86,0	272,6	63,808	7,6	1,3	51,7
1997	989,7	463,0	526,7	169,6	82,2	251,8	61,981	7,5	1,3	53,2
1998	951,5	425,5	526,0	161,7	78,9	240,6	58,735	7,2	1,2	55,3
1999	887,8	394,7	493,1	145,4	69,6	215,0	55,471	7,1	1,3	55,5
2000	921,8	404,6	517,2	134,7	70,1	204,8	53,940	7,5	1,3	56,1
2001	934,2	404,3	529,9	133,5	68,7	202,2	54,610	7,4	1,3	56,7
2002	922,2	395,8	526,4	130,8	67,2	188,0	54,090	7,3	1,3	57,1
2003	993,0	412,3	580,7	132,2	66,9	189,1	57,977	7,1	1,3	58,5
2004	1050,0	440,6	609,4	138,9	70,0	208,9	62,369	7,1	1,3	58,0
Promedio 1995-2003	950,8	427,4	523,4	151,1	74,4	225,4	57,891	7,4	1,3	55,1
Tasa de crecimiento promedio anual 1995-2003 (%)	0,4	-1,5	2,0	-2,9	-1,9		-0,5	-1,0		

Fuente: DANE, Encuesta Anual de Servicios. Hace referencia a las empresas con ingresos reales (a precios constantes de 1995) iguales o superiores a \$200 millones hoteles y agencias de viajes, \$50 millones restaurantes, o con 20 o más personas ocupadas.

Anexo 3. Número de pasajeros entrados por vía aérea, 1997-2004

Periodo	Nacionales				Extranjeros				Total	
	Costa Caribe	Resto del país	Colombia	Var. %	Costa Caribe	Resto del país	Colombia	Var. %	Costa Caribe	Colombia
	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %
1997	1.404.081	6.622.683	8.026.764	-3,21	137.526	1173.478	1.311.004		1.541.607	9.337.768
1998	1.423.386	6.523.464	7.946.850	-1,00	136.651	1.236.586	1.373.237	4,75	1.560.037	9.320.087
1999	1.355.895	6189.551	7.545.446	5,05	140.228	1196.718	1.336.946	-2,64	1.496.123	8.882.392
2000	1.402.225	6.063.494	7.465.719	-1,06	139.281	1.239.672	1.378.953	3,14	1.541.506	8.844.672
2001	1.455.344	6.104.557	7.559.901	1,26	147.576	1.298.811	1.446.387	4,89	1.602.920	9.006.288
2002	1.485.967	6.245.619	7.731.586	2,27	126.089	1.303.629	1.429.718	-1,15	1.612.056	9.161.304
2003	1.488.244	5.950.435	7.438.679	-3,79	133.421	1.326.664	1.460.085	2,12	1.621.665	8.898.764
2004	1.474.942	6.222.497	7.697.439	3,48	144.387	1.477.380	1.621.767	11,07	1.619.329	9.319.206
Crecimiento promedio anual	0,70	-0,89	-0,60		0,70	3,29	3,04		0,70	-0,03

Fuente: DANE, Varios Boletines de Estadísticas

Anexo 4. Número de personas entradas en cruceros, por temporadas, 1998-2005

Meses	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Totales
Temporada 1998-1999	18.313	16.431	21.357	26.152	22.579	28.269	23.172	2.038					158.311
Temporada 1999-2000	25.836	26.695	23.845	19.077	21.013	25.307	19.521	2.018					163.312
Temporada 2000-2001	21.415	16.183	22.977	24.879	19.874	24.111	34.391	7.082				644	171.556
Temporada 2001-2002	26.302	15.110	18.100	26.881	17.936	19.724	7.041	1.328				2.233	134.655
Temporada 2002-2003	605	3.631	4.570	4.905	3.754	5.115							22.580
Temporada 2003-2004	4.038	1.497	5.518	6.195	6.866	4.848	9.167	0				817	38.946
Temporada 2004-2005	3.174	1.118	5.056	11.407	4.020	7.932	5.604	1.701		1.530		-	41.542
Total	99.683	80.665	101.423	119.496	96.042	115.306	98.896	14.167	-	1.530	-	3.694	730.902
Crecimiento promedio anual 1997- 2004 (%)	-29,21	-44,79	-24,01	-13,83	-28,76	-21,18	-23,66	-3,01					-22,30

Fuente: Sociedad Portuaria, Terminal de Cruceros

Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS *et. al.*, (2004). *Cartagena de Indias... es nuestro patrimonio*, Plan sectorial de turismo de Cartagena de Indias, 2004-2007, Cartagena, abril.
- ASOCIACIÓN HOTELERA DE COLOMBIA (Cotelco), “Indicadores hoteleros”, diciembre de 2005, www.cotelco.org
- CONSULTUR *et. al.*, (2003). *Plan maestro de turismo para el litoral Caribe colombiano*, Barranquilla, 23 de octubre.
- _____, (2002). *Plan maestro de turismo para la reserva de la biosfera Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, Bogotá D.C., 1 de agosto.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE), (2004). Encuesta de Turismo a Hogares, Boletín, agosto, www.dane.gov.co
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), (2005). *Política sectorial de turismo*, documento Conpes 3397, Bogotá D.C, 28 de noviembre.
- _____, (2004). *Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el sistema de parques nacionales naturales*, documento Conpes 3296, Bogotá D.C., 26 de julio.
- _____, (2002). *Lineamiento para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001-2010 “Hacia una ciudadanía democrática cultural”*, documento Conpes (versión preliminar), Bogotá, D.C., 10 de mayo.
- _____, (2001). *Políticas para el desarrollo del turismo náutico*, documento Conpes 3110, Bogotá D.C., mayo.
- DE LA ZERNA LERNER, SUSANA, (2004). *Maravillosa Colombia. Parques naturales: Caribe, Andes, Chocó, Orinoquía, Amazonía*, Bogotá, Intermedio Editores.
- GARCÍA USTA, JORGE, (2005). Competitividad y cultura: ¿Cómo reforzar la identidad caribe de Cartagena?, en *Serie de Estudios sobre la competitividad de Cartagena N° 2*, Cartagena, Observatorio del Caribe colombiano, Cámara de Comercio de Cartagena, marzo.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2006). “Planificación territorial del turismo y sostenibilidad: fundamentos, realidades y retos”, Coloquio Internacional Desarrollo Territorial y Turismo Sostenible, Universidad Libre de Bruselas, Universidad del Atlántico y Universidad Externado de Colombia, 17-21 de agosto, Bogotá, p. 11.
- LÓPEZ RAMÍREZ, ALEXANDER, (s.f.). “Integración y turismo en América Central: Hacia una nueva visión regional”, Costa Rica Centro Mesoamericano del Desarrollo Sostenible del Trópico Seco.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, (2006). “Colombia a la vanguardia en Cuenta Satélite de Turismo”, *Boletín de noticias*, Bogotá, 16 de mayo, www.mincomercio.gov.co
- _____, “Descentralización turística”, www.mincomercio.gov.co
- MINISTERIO DE CULTURA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (2002). “Lineamientos para la sostenibilidad del plan nacional de cultura, 2002-2010. Hacia una ciudadanía demográfica cultural”, versión preliminar, Conpes, Bogotá, mayo 10.
- POLLY, PATULLO, (1996). “New footprints in the sand: the future”, in *The Last Resort*, Cassel Wellington House, Londres.
- PROEXPORT COLOMBIA, “Comportamiento del sector turismo, enero-diciembre 2005”, Informe de tendencias, www.proexport.gov.co
- PROEXPORT COLOMBIA, “Colombia. Perfil sectorial Turismo”, Dirección de Información Comercial, Subdirección de Análisis de Inversión, www.proexport.com.co/inversión
- PROYECTOS & INVERSIONES TURÍSTICAS LTDA., (1997). Estudio de Competitividad del sector turismo, Ministerio de Desarrollo Económico.

- QUINTERO, PAOLA, BERNAL, CAMILA Y LÓPEZ, HÉCTOR, (2005). “La competitividad turística de Cartagena de Indias: Análisis del destino y posicionamiento en el mercado”, Serie de Estudios de Competitividad de Cartagena, N° 4, Cartagena, Cámara de Comercio de Cartagena, Observatorio del Caribe colombiano y Colciencias, julio.
- RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, LUISA *et al.*, (2006). “La ciudad histórica para el desarrollo local”, Cuba, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Cienfuegos, mimeo, abril.
- SHULTE, SILKE, (2003). *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), Serie Manuales, N° 25, Santiago de Chile, julio.
- SECRETARÍA DE TURISMO DE MÉXICO (Sectur), (2004). *Fascículos de competitividad y desarrollo de productos turísticos*, serie de documentos técnicos en competitividad y desarrollo de productos turísticos, fascículo: “Cómo desarrollar productos turísticos competitivos”, México.

Ciudades portuarias del Caribe colombiano: propuestas para competir en una economía globalizada

JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ *

I. Introducción

La dimensión de la economía portuaria en Colombia es evidente y todo parece indicar que en los próximos años será aún mayor: el país cuenta con cerca de 150 puertos en sus dos litorales, divididos en nueve zonas portuarias, siendo las más activas las ubicadas sobre la Costa Caribe. Así mismo, estudios recientes estiman que un 80% del comercio mundial y 85% del colombiano se realiza por vía marítima, debido a que este medio es el más económico en distancias largas¹. Adicional a lo anterior, en marzo de 2006 el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) estaba tramitando 18 concesiones para construir o ampliar terminales portuarios en Colombia, de los cuales seis estarán en Cartagena y dos en el corredor Santa Marta-Ciénaga². Esta dinámica invita a que las ciudades portuarias del Caribe colombiano tomen la iniciativa de adecuarse a la nueva realidad de la globalización, para entrar a jugar un papel estratégico en la economía nacional.

* El autor es economista del *Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)* del Banco de la República - Sucursal Cartagena. Para comentarios favor dirigirse al autor al teléfono: (5) 6600808, ext. 135, fax (5) 6647303, Correo electrónico: jvilorde@banrep.gov.co

El autor agradece los comentarios de Adolfo Meisel, Jaime Bonet, María Aguilera, Javier Pérez, José Gamarra y Julio Romero, así como la colaboración de Carlos Sánchez, estudiante en práctica de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Priscila Celedón, profesional vinculada a la Oficina del Área Metropolitana del Distrito de Barranquilla y Manuel Fernández, Director de Fundesarrollo. También deseo agradecer los comentarios de Pilar Esguerra durante el desarrollo del Coloquio “Políticas para reducir las disparidades regionales en Colombia”, Cartagena, 3 y 4 de agosto de 2006.

Este documento puede ser consultado en la página web del Banco de la República, en la siguiente dirección: http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_cc_reg4.htm

¹ DNP, Ministerio de Transporte, INVIAS, *Documento Compes 3315*, Bogotá, 25 de octubre de 2004.

² *La República*, Bogotá, 15 de mayo de 2006, p. 7.

El objetivo del presente estudio es recomendar estrategias y políticas que conviertan las ciudades portuarias de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta en motor de desarrollo regional del Caribe colombiano. En el documento se propone que este corredor o *cluster* portuario actúe como dinamizador de las actividades económicas de esta zona del país, que durante las últimas décadas ha estado rezagada con respecto al país en su conjunto. En efecto, mientras los habitantes de la Costa Caribe representan el 21% de la población del país, sus actividades productivas participan con cerca del 17% del PIB nacional y sus niveles de pobreza se ubican seis puntos por encima de la media nacional (57% frente a 51%).

El corredor urbano-portuario del Caribe colombiano presenta varias fortalezas para convertirse en eje dinamizador del desarrollo regional: concentra cerca del 40% de la población costeña, lo que de por sí es una ventaja en términos de política social. La concentración de la población facilita la prestación de servicios públicos así como la construcción de obras de infraestructura, sin incurrir en los altos costos de la fragmentación, cuando la población está dispersa y no hay núcleos urbanos importantes. Así mismo, el corredor Santa Marta-Barranquilla-Cartagena concentra más del 50% del PIB regional y de la carga portuaria de Colombia, en el que la exportación de carbón tiene en peso significativo en la zona Santa Marta-Ciénaga.

En el documento se estudia la interacción del puerto con el resto de actividades económicas que se desarrollan en las ciudades portuarias. Se tomaron como punto de partida las actividades concernientes a la economía portuaria, para luego analizar sus eslabonamientos con el resto de la economía regional. En este sentido, se abordará el marco legal de los puertos y distritos especiales, la expansión y financiación de los proyectos portuarios, así como las propuestas que desde diferentes organismos o investigaciones se consideran necesarias para impulsar el desarrollo económico de la región Caribe.

II. Perfil de las ciudades portuarias del Caribe

Las ciudades portuarias de Colombia no pueden esgrimir como único argumento para la relocalización industrial y de empresas de servicios, su estratégica ubicación en el mar Caribe y frente a los mercados internacionales. Se necesita, además, una administración pública eficiente y transparente, amplia cobertura de servicios públicos de calidad y una ágil infraestructura de acceso a la ciudad y al puerto, entre otros aspectos.

Cuadro 1. Población de las ciudades capitales del Caribe colombiano, 2005

Ciudad	Condición portuaria	Población
Barranquilla	Puerto fluvial y marítimo	1.386.895
Cartagena	Puerto marítimo	1.030.149
Santa Marta	Puerto marítimo	447.860
Valledupar		380.859
Montería		348.168
Sincelejo		269.010
Ríohacha	Puerto marítimo-cabotaje	99.472
San Andrés	Puerto marítimo-cabotaje	77.084
Región Caribe		9.400.000

Fuente: Proyecciones del DANE

De las tres ciudades, la de mayor población es Barranquilla (1.400.000 habitantes), seguida por Cartagena (1.000.000) y Santa Marta (450.000). Estos tres distritos conforman un corredor urbano-portuario en el litoral Caribe de Colombia, en el que se concentra más del 40% de la población costeña.

En términos de la administración pública, la gestión ha sido de escasa eficiencia y transparencia. En efecto, de acuerdo con un indicador de desempeño fiscal elaborado por DNP para el año 2005, entre 1.097 municipios colombianos, Cartagena ocupó el puesto 50 en el *ranking* nacional (mejoró 49 puestos con respecto al año anterior), Barranquilla el 248 (descendió 142 puestos) y Santa Marta el 282 (desmejoró 200 puestos). Las tres ciudades portuarias estuvieron por debajo de otras ciudades capitales con mejor desempeño fiscal como Medellín (puesto 12), Bucaramanga (46) y Bogotá (52), esta última sólo superada por Cartagena³.

Cuadro 2. Ranking de desempeño fiscal de las ciudades portuarias, 2003-2005

Ciudades	Posición 2003	Posición 2004	Posición 2005
Santa Marta	150	82	282
Barranquilla	957	106	248
Cartagena	259	299	50

Fuente: DNP, *Ranking de desempeño fiscal de los municipios, 2003-2005*, Bogotá

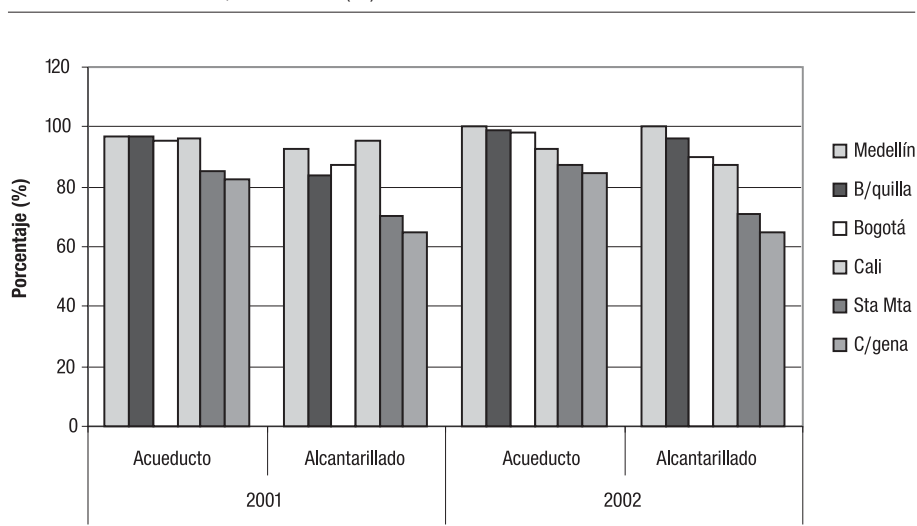
Varios de los distritos y municipios del eje portuario del Caribe se encuentran bajo la Ley 550 de 1999 (Ley de Bancarrotas). Las entidades territoriales que se han acogido a esta ley son los departamentos de Bolívar y Magdalena, los

³ Para elaborar esta clasificación, el DNP tiene en cuenta el porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento, magnitud de la deuda, capacidad de ahorro, porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias y a recursos propios, entre otros. Cfr. DNP, *Ranking de desempeño fiscal de los municipios, 2003-2004*, Bogotá.

distritos de Barranquilla y Santa Marta, y los municipios de Ciénaga, Soledad y Malambo. Por su parte Cartagena estuvo en Plan de Saneamiento del Ministerio de Hacienda hasta el año 2004. Se puede suponer que la aplicación de las disposiciones impuestas por el Ministerio de Hacienda a los entes territoriales en virtud de la Ley 550, ha permitido mejorar el desempeño fiscal de Barranquilla y Santa Marta entre el 2003 y 2004, mientras Cartagena tuvo un retroceso. Con respecto al 2005, los resultados fueron inversos: Cartagena mejoró, mientras Barranquilla y Santa Marta retrocedieron (ver Cuadro 2).

Un asunto crucial para mejorar la calidad de vida de la población, así como para atraer mayor inversión nacional y extranjera al corredor portuario regional del Caribe colombiano, es contar con unos servicios públicos de calidad y amplia cobertura en jurisdicción de las ciudades-puerto. Para este trabajo, sólo se tomó información sobre cobertura de acueducto y alcantarillado de seis ciudades: las tres ciudades-puerto del Caribe colombiano y las tres principales ciudades del país. De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Servicios Públicos, Medellín tenía en el 2002 una cobertura del 100% en acueducto y alcantarillado, y Barranquilla llegaba al 99% en acueducto y 96% en alcantarillado, la cobertura más alta del Caribe colombiano. Por su parte, Cartagena y Santa Marta presentaban unos indicadores apenas aceptables en acueducto y bajos en alcantarillado.

Gráfico 1. Cobertura de servicio de acueducto y alcantarillado de algunas ciudades colombianas, 2001-2002 (%)



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos, información de Internet

Los aspectos sociales de las tres ciudades portuarias también son preocupantes: se enfrentan no sólo a su pobreza urbana (que de por sí es considerable), sino también a la pobreza rural que les llega por la vía de los desplazados por la violencia, y quienes migran del campo en busca de oportunidades económicas. En efecto, información combinada del Sisben, MERPD y PNUD indica que el porcentaje de población pobre en Santa Marta es similar a la media nacional, mientras la de Cartagena está nueve puntos por encima de la media. Es dramático el caso de Buenaventura, ciudad portuaria sobre el océano Pacífico, en donde se reportan niveles de pobreza que llegan al 80% de su población. Por su parte, Barranquilla, es la ciudad portuaria con menos pobreza en Colombia (45%), inferior en 3 puntos a la media del país (ver Gráfico 2).

Del total de población desplazada a nivel nacional, a marzo de 2006, el 33% fue expulsada de los departamentos costeros, muy por encima de la participación regional en el total de la población nacional (21%). Este fenómeno agrava aún más la situación socioeconómica y humanitaria de la región Caribe. De las tres ciudades portuarias, Santa Marta es la que más personas desplazadas ha recibido (74.500 desplazados), equivalente al 17% del total de su población. Las tres ciudades recibieron hasta marzo de 2006 cerca de 150.000 desplazados⁴, los cuales llegan a demandar servicios de salud, educación, agua potable y vivienda.

III. Aspectos generales de la región caribe

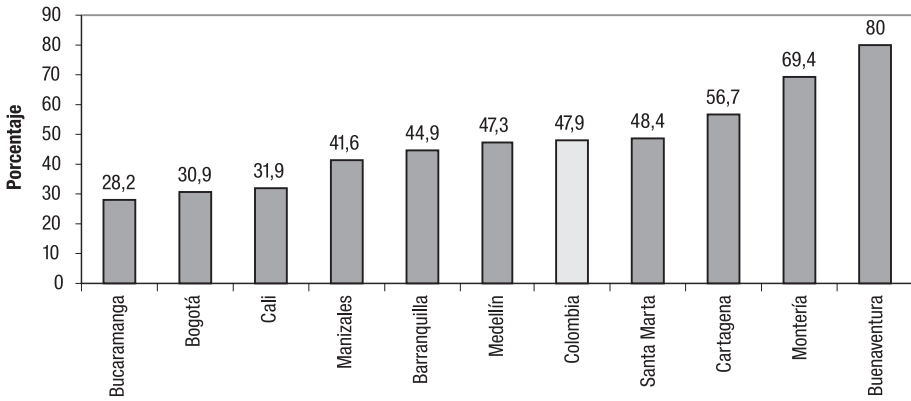
La región Caribe está ubicada en la parte nororiental de la República de Colombia, y la conforman ocho departamentos, siete continentales y uno insular⁵. Sus límites son el mar Caribe (al norte), Venezuela (oriente), Panamá (occidente) y los departamentos de Antioquia, Santander y Norte de Santander por el sur, suroccidente y suroriente. Los principales ríos que atraviesan su territorio son el Magdalena, Cauca, San Jorge, Sinú y Cesar.

La región tiene una extensión de 132.288 kilómetros cuadrados, que equivale al 11.6% del territorio nacional. Para el 2005 las proyecciones de su población se calculaban en 9,4 millones de personas, 21% del total nacional. En la región Caribe el 65% de la población se concentra en las áreas urbanas, mientras a nivel nacional esta cifra es de 73%.

⁴ Red de Solidaridad Social: www.red.gov.co

⁵ Los departamentos continentales son: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre; el departamento insular es San Andrés y Providencia.

Gráfico 2. Población pobre en Colombia en varias ciudades, 2004



FUENTE: Sisben, 2004, y Bernal, 2005. La información de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla es de MERPD; Manizales, Santa Marta, Cartagena, Montería y la Media Nacional es del Sisben, y la información de Buenaventura es del PNUD

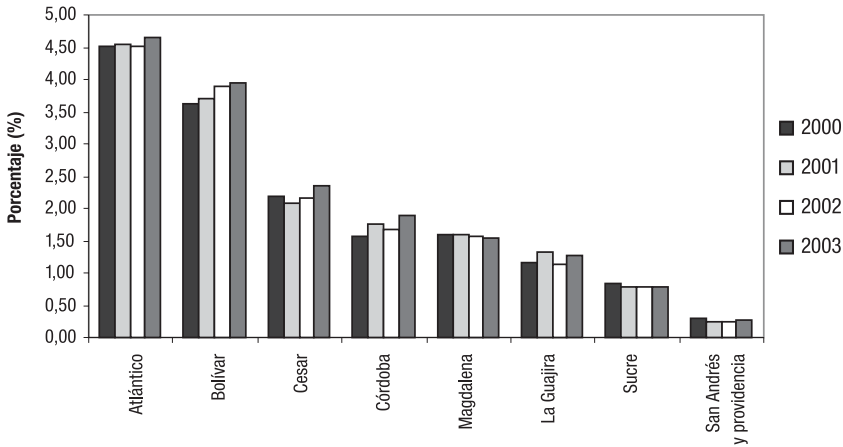
La economía de la región Caribe creció por encima de la media nacional durante el período 2000-2003, lo que le permitió aumentar su participación en el PIB nacional del 15,7% al 16,7%. En el 2003, las economías de los departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena participaron con el 61% del PIB regional, en el que la industria, la agricultura, el transporte y el turismo fueron los sectores de mayor peso.

Estudios recientes para Colombia han demostrado que el transporte es uno de los sectores clave a nivel nacional y de la región Caribe, con fuertes eslabonamientos hacia atrás y hacia delante con otros sectores de la economía⁶. El restante 39% de la economía de la Costa Caribe estuvo fuertemente ligado al carbón del Cesar y La Guajira, así como a la ganadería de Córdoba y Sucre.

El corredor portuario está comunicado por la carretera transversal del Caribe, vía de un solo carril inaugurada a principios de la década de 1970. Esta vía se extiende a lo largo del litoral Caribe, desde Cartagena hasta la frontera con Venezuela (Paraguachón), pasando por las ciudades de Barranquilla, Santa Marta y Riohacha. La transversal del Caribe conecta con la troncal de Oriente (Ciénaga-San Alberto-Bucaramanga y derivación hacia Bogotá) y troncal de Occidente (Cartagena-Medellín).

⁶ Bonet, Jaime, (2006). “La terciarización de las estructuras regionales en Colombia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 68, Cartagena, Banco de la República, pp. 11-12.

Gráfico 3. Participación del PIB de los departamentos del Caribe colombiano dentro de la economía nacional, 2000-2003 (%)



Fuente: Cálculos del autor con base en DANE, Cuentas Regionales

IV. Marco legal de puertos y distritos portuarios

Desde principios de la década de 1990, en Colombia se adoptó un modelo de apertura económica, enmarcado en un contexto de globalización. Políticas económicas de esta trascendencia generan expectativas en relación con la reorientación de nuevas inversiones y reubicación industrial en las ciudades portuarias del Caribe colombiano.

La evolución económica y urbana de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta debe estudiarse a la luz de los cambios políticos y económicos que se vienen presentando en Colombia desde principios de la década de 1990, como la aprobación de la Constitución Política y el proceso de apertura económica. Específicamente, en esta sección se pondrá especial énfasis en el Estatuto de Puertos Marítimos (Ley 1ª de 1991) y Ley de Distritos (Ley 768 de 2002).

La Ley 1ª de 1991 estableció la participación del sector privado en el desarrollo y construcción de puertos marítimos. Esta vinculación de los privados aumentó la competitividad de los puertos colombianos sobre sus similares de la Cuenca del Caribe, y benefició a los usuarios por la reducción de tarifas y costos de transporte. En efecto, entre 1993 y 2004 la tarifa portuaria disminuyó de 35,3 a 14,5 dólares de 2004 por tonelada⁷. La Ley 1ª planteó un nuevo marco

⁷ DNP, *Documento Conpes*, N° 3342, “Plan de expansión portuaria 2005-2006: estrategias para la competitividad del sector portuario”, Versión aprobada, Bogotá, 14 de marzo de 2005, p. 3.

legal e institucional del sector portuario, concentrando el papel del Estado en la planeación y regulación, y determinó básicamente lo siguiente: liquidar la empresa Puertos de Colombia - Colpuertos, crear la Superintendencia General de Puertos (entidad encargada de la vigilancia del sector, luego convertida en Superintendencia de Transporte y Puertos) y las Sociedades Portuarias, así como autorizar la constitución de empresas de operadores portuarios.

Las Sociedades Portuarias Regionales (SPR) fueron creadas como empresas de capital mixto, las cuales tomaron en concesión la administración de los antiguos terminales de Colpuertos en Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco. En diciembre de 1993 el presidente de la república Cesar Gaviria hizo entrega oficial del manejo de los puertos de Santa Marta, Cartagena y Barranquilla a sus respectivas Sociedades Portuarias Regionales.

Además del modelo portuario de gestión derivado de la Ley 1ª de 1991, la Constitución Política creó los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta (posteriormente el de Barranquilla), y autorizó al Congreso de la República para adoptar el régimen político, administrativo y fiscal de los tres distritos del Caribe colombiano. Esta norma quedó establecida en la Ley 768 de 2002 (“Ley de Distritos”). En ella se establece que los distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena se constituyen en autoridades portuarias adicionales a las ya instituidas. En este sentido, los distritos intervendrán en los planes de expansión portuaria, definiendo en los territorios de su jurisdicción las zonas en las que se podrán desarrollar actividades portuarias.

Adicionalmente, la ley autorizó la creación del Comité para el manejo de las zonas costeras de los distritos, como el organismo encargado de determinar la vocación de las zonas costeras de su jurisdicción. También creó estímulos al desarrollo de las actividades turísticas, como la extensión en casos específicos del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos al territorio de los distritos. Aunque la Ley 768 autorizó crear el Parque Tecnológico del Caribe y Zona Franca de Telecomunicaciones, este artículo fue derogado por la Ley 1004 de 2005.

Dentro de la Ley 768, tal vez la propuesta que se constituye en el mayor reto sea la conformación del Área Metropolitana de la Región Caribe, integrada por los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, junto con los municipios contiguos a los distritos, localizados a lo largo de la franja del litoral. Estos entes territoriales constituirían un Área Metropolitana encargada de formular, adoptar y adelantar planes para el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción; racionalizar la prestación de servicios públicos y eventualmente

asumir la prestación de los mismos; ejecutar obras de interés metropolitano y adelantar proyectos de interés común de los diferentes distritos y municipios que lo integran. Esta idea de crear la primera área o región metropolitana del país, y elaborar su plan de desarrollo, está siendo impulsada por la Oficina del Área Metropolitana de Barranquilla, con escasa colaboración de las autoridades de los otros dos distritos⁸.

Una parte considerable del comercio exterior colombiano (importación y exportación de mercancías) se moviliza por lo que sería el Área Metropolitana de la región Caribe. La configuración de este corredor portuario abarcaría al menos los tres distritos y los municipios marítimo-riberaños de Ciénaga, Pueblo Viejo, Sitio Nuevo, Puerto Colombia, Tubará, Juan de Acosta, además de otros municipios con muelles a orillas del río Magdalena y del canal del Dique como Soledad, Malambo, Sabanagrande y Calamar.

V. Ciudades portuarias del Caribe

En esta parte del documento se presenta una breve reseña de las zonas portuarias de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, en la que se resaltan algunas de sus ventajas y limitaciones. Los puertos públicos de Colombia muestran una tendencia hacia la especialización, si se analiza a partir del movimiento de carga: Cartagena está impulsando un crecimiento asociado al tráfico de contenedores (trasbordo), en una zona de alta competencia con los puertos del Caribe y Centroamérica (Panamá, Bahamas y Jamaica principalmente); Barranquilla es un terminal multipropósito; Santa Marta está asociada con los graneles sólidos y el carbón, y Buenaventura es el puerto multipropósito más grande del país⁹.

La zona portuaria de Cartagena está ubicada sobre la bahía del mismo nombre, en el corredor Manga-Mamonal. Este corredor industrial y portuario tiene 20 kilómetros de longitud y 3.100 hectáreas ocupadas, en donde se concentran cerca de 150 empresas, entre las que sobresalen las industrias manufactureras y las sociedades portuarias. Allí se ubican 54 muelles (incluidos los astilleros), de los cuales cerca de 20 adelantan actividades de comercio internacional. Los terminales ubicados en Cartagena tienen comunicación con el resto del país por

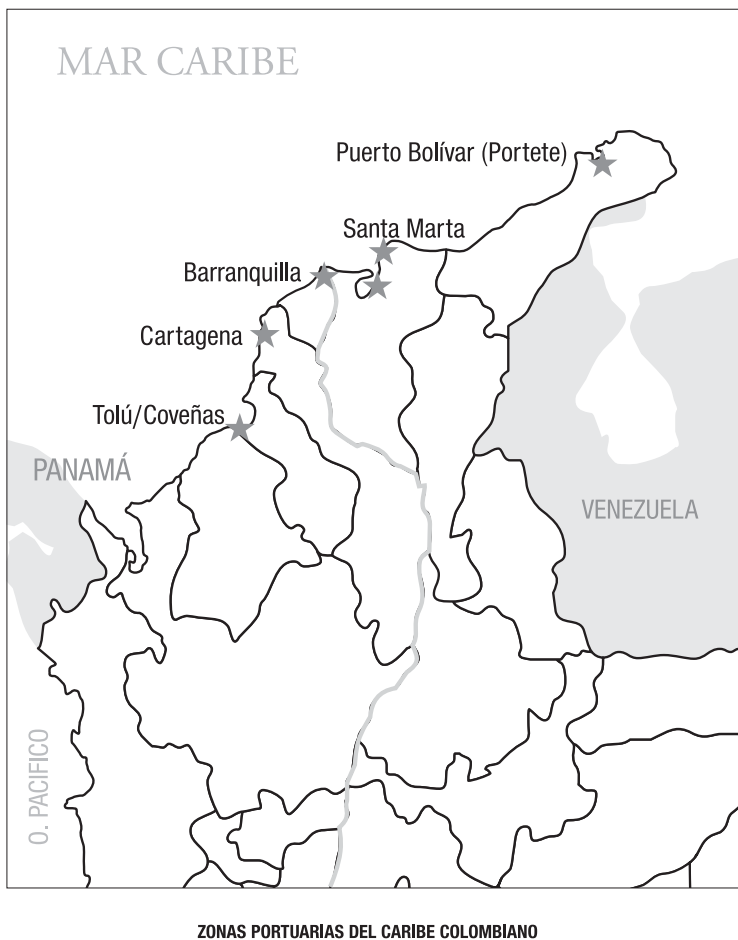
⁸ Entrevista con Priscila Celedón, asesora del Área Metropolitana de Barranquilla, 19 de abril de 2006.

⁹ DNP, *Documento Conpes*, N° 3342, Bogotá, 14 de marzo de 2005, p. 4.

dos sistemas modales principales: el carretero (carreteras troncal de Occidente Cartagena-Medellín, y transversal del Caribe Cartagena-Barranquilla-Santa Marta-Maicao-Maracaibo) y el fluvial, que comunica a la bahía de Cartagena con el río Magdalena, a través del canal del Dique.

El Canal presenta un calado que varía entre 6 y 6,5 pies, lo que permite la navegación de planchones y remolcadores, y representa para el río Magdalena cerca del 85% de su carga, constituida básicamente por carbón y derivados del petróleo.

Mapa 1. Zonas portuarias



Fuente: IGAC, MDI Colombia.

Santa Marta tiene el mejor puerto natural de aguas profundas del país, pero así mismo cuenta con la desventaja de estar rodeado por la ciudad y por cerros a orilla de mar, lo que restringe sus posibilidades de expansión futura. Además de los muelles de la Sociedad Portuaria de Santa Marta, la zona cuenta con los terminales de Ecopetrol-Pozos Colorados (muelle petrolero), Prodeco y *Drummond* (muelles carboneros).

Santa Marta y su puerto se comunican con el resto del país a través de tres vías nacionales pavimentadas: la transversal del Caribe (Cartagena-Santa Marta-Maracaibo); la troncal de Oriente (Santa Marta Y-de-Ciénaga-Bosconia-Bucaramanga-Bogotá, y derivación de la troncal del Magdalena Medio, a la altura de San Alberto, hasta Bogotá), y transversal de los Contenedores (Carmen-Zambrano-Plato-Bosconia-Valledupar, empalmando tanto con la troncal de Oriente hacia Santa Marta, como con la de Occidente hacia Medellín). Así mismo, Santa Marta es el único puerto sobre el Caribe colombiano que cuenta con servicio férreo, que lo interconecta con el interior andino, el valle del Magdalena y la zona carbonífera del Cesar.

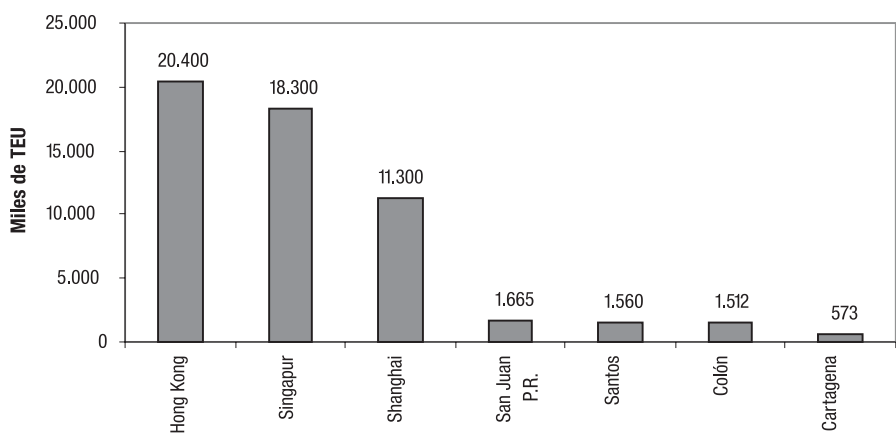
La zona portuaria de Barranquilla está ubicada en la margen occidental del río Magdalena. Los muelles de la Sociedad Portuaria Regional están a 22 kilómetros de la desembocadura del río Magdalena. Además de la SPR, están ubicados los muelles de Monómeros Colombo-Venezolanos, Cementos del Caribe, Inversiones Sredni, Colterminales, Zona Franca y Carbonera Milpa, entre otros.

La zona portuaria de Barranquilla presenta por lo menos tres desventajas con respecto a los terminales de Santa Marta y Cartagena: la escasa profundidad del canal de acceso (30 pies de calado frente a 38 pies en Cartagena y más de 40 pies en Santa Marta), la especialización de Cartagena en el manejo de contenedores y la conexión intermodal férrea de Santa Marta con el interior del país¹⁰.

En Barranquilla los barcos entran por Bocas de Ceniza y deben tomar el canal de acceso fluvial para llegar hasta el muelle. En los 22 kilómetros del canal de acceso al puerto, se cuenta con importantes obras de infraestructura como los tajamares occidental y oriental, así como el dique direccional en Siape. La zona portuaria marítima y fluvial de Barranquilla se comunica por vía terrestre con el resto del país por las carreteras transversal del Caribe y de la Cordialidad, y a través de ésta se conecta con la troncal de Occidente,

¹⁰ Noguera, Elsa, (1998). "Puertos de aguas profundas sobre la margen occidental de Bocas de Ceniza: una necesidad para Colombia", Tesis para optar el título de economista en la Pontificia Universidad Javeriana, en: *Revista Informativa Cámara de Comercio de Barranquilla*, N° 197, Barranquilla.

Gráfico 4. Principales puertos de contenedores del mundo, América Latina, Cuenca del Caribe y Colombia, 2003 (En TEU)



Fuente: Ricardo Sánchez, CEPAL, 2004, p. 16

hacia Medellín. Por vía fluvial el servicio multimodal se presta a lo largo del río Magdalena por medio de barcazas o planchones, en distancias que cubren hasta 815 kilómetros, entre Barranquilla y Puerto Berrío.

VI. Tráfico de carga y cluster portuario

A. Carga

En el ámbito internacional, las principales tendencias del sector portuario se asocian con la alta concentración de la carga y un uso intensivo de contenedores. En efecto, cerca del 45% de la carga movilizada a nivel mundial se realiza en contenedores, y se concentra en cinco firmas globales que operan terminales privados de este tipo.

La “contenerización” de la carga y “la creciente capacidad de los buques determinan la jerarquización portuaria internacional, en la cual se consolidan grandes puertos especializados en el trasbordo”¹¹. A nivel internacional, los puertos que movilizan más carga en contenedores son los de Hong Kong, Singapur y Shanghai (todos en Asia), San Juan (Puerto Rico), Santos (Brasil) y Colón (Panamá), en América Latina y el Caribe (ver Cuadro 3). Cartagena es

¹¹ DNP, *Documento Conpes*, N° 3342, p. 7.

el puerto colombiano de mayor movimiento de contenedores, ubicado en el puesto 13 entre los principales 24 puertos de la región.

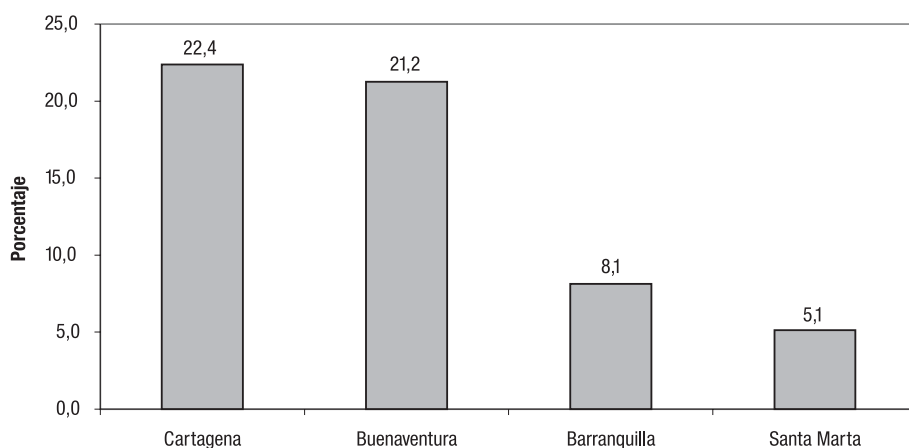
En esta sección se analiza el tráfico de carga y la participación que en estas actividades tiene el corredor portuario Santa Marta-Barranquilla-Cartagena. Se debe resaltar que el 85% del comercio exterior de Colombia se realiza por vía marítima. En el 2004 el tráfico comercial marítimo tuvo un crecimiento de 3,7% anual a nivel internacional, y 9% en Colombia.

La dinámica del comercio exterior colombiano se puede observar a partir del recaudo de impuestos. Así por ejemplo, en los dos últimos años el recaudo obtenido por concepto de tributos originados por la actividad externa (arancel e IVA externo) tuvo un crecimiento anual del 12% y 24% en los años 2004 y 2005 respectivamente.

En este último año el recaudo nacional fue de 9.3 billones de pesos, siendo Cartagena y Buenaventura las administraciones de aduana que más recursos recaudaron (ver Gráfico 5). Las anteriores cifras confirman el dinamismo del tráfico marítimo y del comercio internacional y, por tanto, la importancia estratégica de las ciudades portuarias como el espacio adecuado que concentre la prestación de servicios logísticos y de comercio exterior.

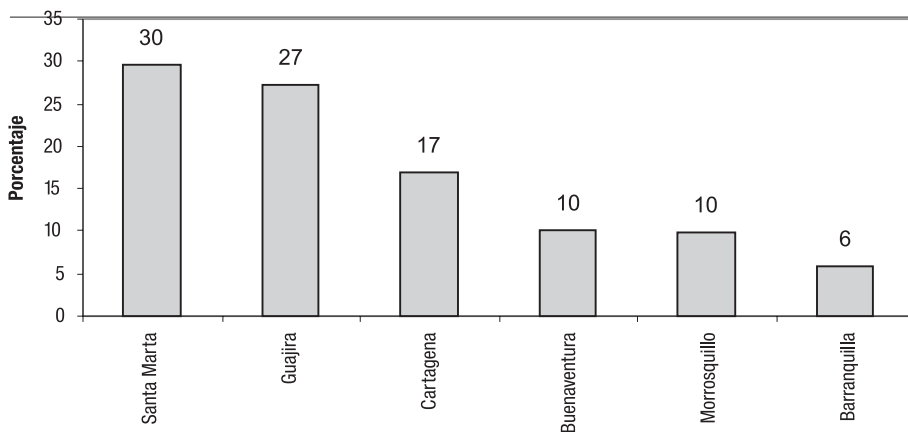
En el 2004, las diferentes zonas portuarias de Colombia movilizaron 92 millones de toneladas, de las cuales el 30% se hizo por la zona Santa Marta-Ciénaga, 27% por La Guajira y 17% por Cartagena. El corredor portuario Santa

Gráfico 5. Participación de cuatro administraciones de aduana en el recaudo de impuestos de la actividad externa (arancel e IVA externo), 2005



Fuente: Cálculos del autor con base en información de la DIAN, "Recaudo de los impuestos administrados por la DIAN-2005", Información disponible en Internet www.dian.gov.co

Gráfico 6. Participación del tráfico portuario en Colombia por zona portuaria, 2004 (Toneladas)



Fuente: Cálculos del autor con base en Superintendencia de Transportes y Puertos

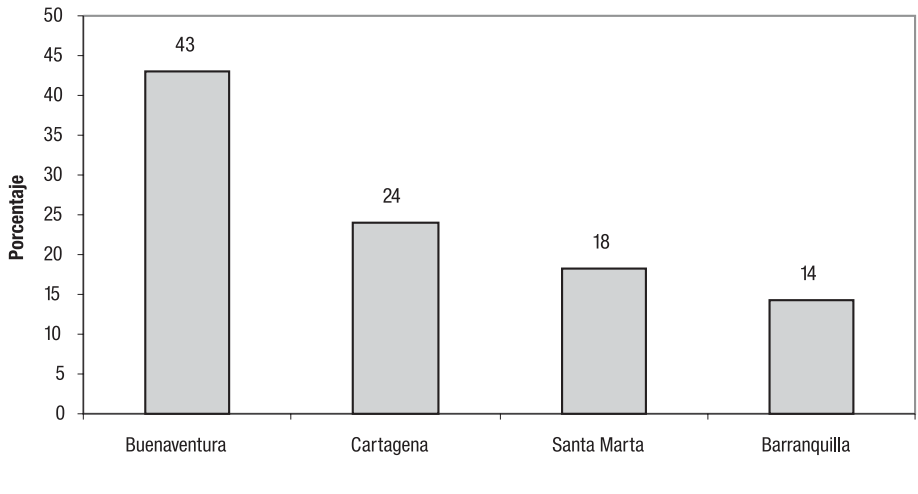
Marta-Barranquilla-Cartagena movilizó el 53% de la carga portuaria nacional. Cabe destacar que el grueso de la carga movilizada por las zonas portuarias de Santa Marta y La Guajira corresponde a exportaciones de carbón; en Cartagena es creciente el tráfico de trasbordo (contenedores); y por el Golfo de Morrosquillo la carga se compone básicamente de petróleo. En volumen, el carbón representó el 74% de las exportaciones colombianas y el 61% del total movilizado en el país¹².

La zona portuaria de Cartagena es la más diversificada, no sólo por el número de muelles en operación, sino además porque participa en las diferentes modalidades como importación, exportación, cabotaje, fluvial y tránsito. Barranquilla también reúne las mismas características, pero con cifras más modestas. Por Sociedades Portuarias Regionales (SPR), Buenaventura es la de mayor movimiento a nivel nacional (su participación dentro de las SPR ha oscilado entre el 43% y 48%), seguida por Cartagena (24%), Santa Marta (18%) y Barranquilla (14%).

La movilización de carga por carretera es uno de los indicadores que se asocia estrechamente con el comportamiento de la economía nacional. En el período 1994-2003 la carga por carretera pasó de 82,5 millones de toneladas a 105,3 millones, lo que representó un incremento del 2.7% promedio anual. Por departamento de origen, el Valle del Cauca ha sido durante algunos años el principal generador de carga del país (19,3%), seguido de Antioquia (12,1%),

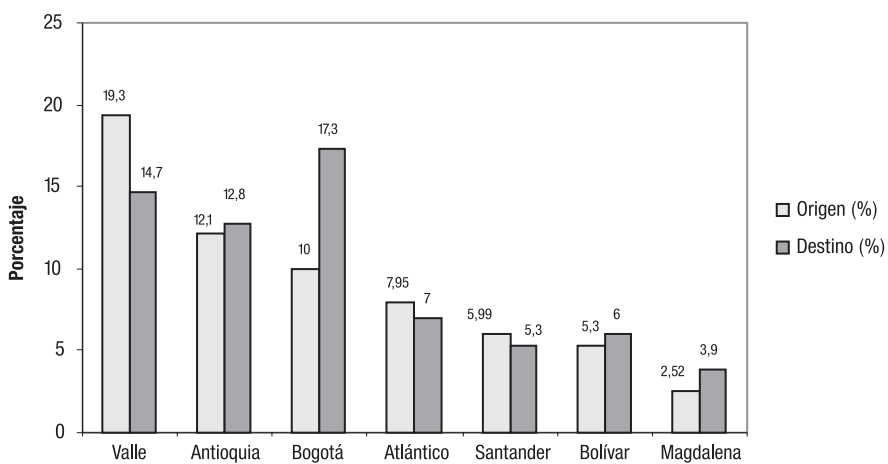
¹² DNP, *Documento Conpes*, N° 3342, Bogotá, 14 de marzo de 2005, p. 5.

Gráfico 7. Participación del tráfico portuario en Colombia por Sociedad Portuaria Regional, 2004 (Toneladas)



Fuente: Cálculos del autor con base en Superintendencia de Transportes y Puertos

Gráfico 8. Carga modo carretero: participación departamental por origen y destino, 2002 (Toneladas)



Fuente: Ministerio de Transporte, 2005

Bogotá (10%) y Atlántico (8%). Al sumar la participación de los departamentos caribeños de Atlántico, Bolívar y Magdalena, esta asciende a 15,8%, superior a la participación dentro del PIB nacional.

Si la carga se mide por destino, entonces Bogotá aparece como el principal mercado nacional (17,3%), seguido por el Valle (14,7%). Por su parte, los tres departamentos del corredor portuario (Atlántico, Bolívar y Magdalena) tienen una participación cercana al 17%, superior a la que tienen por origen de la carga. Tal diferencia se explica porque en estos departamentos parte de la carga que se recibe está destinada a la exportación, a través de sus puertos marítimos.

También los aeropuertos son considerados como infraestructura estratégica de las ciudades, y si éstas quieren mejorar su competitividad deben contar con aeropuertos modernos e integrados. Se estima que en Colombia el modo aéreo moviliza aproximadamente el 6% del tráfico de pasajeros y el 1% de la carga. Dentro de esta última, cerca del 62% de la carga nacional y 72% de la internacional se moviliza a través de Bogotá. En la región Caribe el aeropuerto más dinámico (al sumar pasajeros y carga) es el de Barranquilla, seguido por el de Cartagena, siendo ambos de carácter internacional¹³.

B. Cluster portuario

En el Caribe colombiano, el corredor Santa Marta-Barranquilla-Cartagena tiene elementos importantes para consolidarse como un *cluster* portuario alrededor de las actividades marítimas y portuarias, exportadoras y turísticas que se desarrollan en esta franja costera.

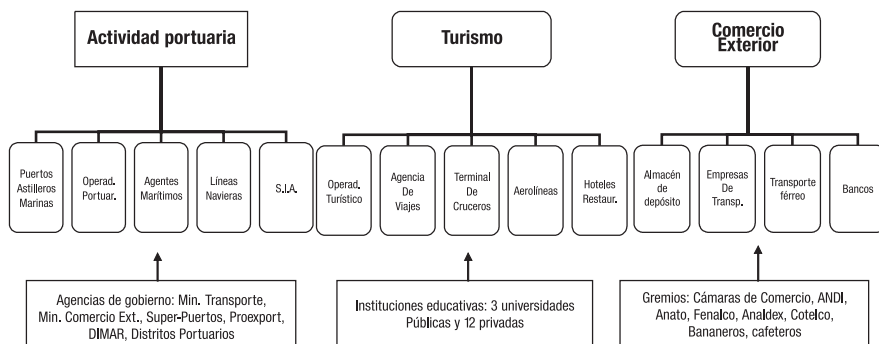
De acuerdo con Michael Porter, un *cluster* es un conglomerado de empresas interconectadas, ubicadas geográficamente cerca y trabajando en un sector similar. En un *cluster* la creación de riqueza está por encima de la media regional y tiende a exportar un alto porcentaje de su producción. Entre las ventajas de los *clusters* se cuentan la disponibilidad de insumos, concentración de mano de obra y de conocimiento, acumulación de capital social, estímulo a la innovación y a la competitividad, entre otros aspectos¹⁴.

En Colombia los principales *clusters* están asociados a recursos naturales como el carbón, el petróleo y la producción agrícola. Al consolidar un *cluster*

¹³ Ministerio de Transporte, (2005). *Caracterización del transporte en Colombia. Diagnóstico y proyectos de transporte e infraestructura*, Bogotá, pp. 119-120; www.aerocivil.gov.co

¹⁴ Porter, Michel, *Conferencia*, Cartagena de Indias, 21 de octubre de 2005.

Cluster portuario, exportador y turístico del Caribe colombiano



portuario y turístico en el Caribe colombiano, éste lo conformarían un conjunto de empresas e instituciones como las sociedades portuarias, astilleros, marinas y embarcaderos (cerca de 90 en el corredor portuario), operadores portuarios, líneas navieras, sociedades de intermediación aduanera, almacenes de depósito, hoteles, agencias de turismo, empresas de transporte terrestre y férreo, aerolíneas, instituciones financieras y universidades, entre otras.

A nivel de entidades gubernamentales con incidencia sobre el *cluster* portuario se destacan el Ministerio de Transporte (Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos), Ministerio de Comercio Exterior, Superintendencia de Puertos y Transporte, Proexport Colombia, Dirección General Marítima-DIMAR y las alcaldías de los distritos portuarios.

VII. Expansión y financiación de los proyectos portuarios

La Ley 1ª de 1991 determinó el pago por parte de los concesionarios de una contraprestación económica, la cual se distribuye un 80% a favor de la nación y 20% para los municipios portuarios. Esta contraprestación se paga por el uso en forma temporal y exclusiva de las playas, terrenos de bajamar y zonas accesorias, para la construcción y operación de los puertos. Adicionalmente, las contraprestaciones por el uso de la infraestructura portuaria las recibe en su totalidad Inviás.

Esta distribución de recursos entre la nación y los municipios fue criticada desde un principio por las autoridades de los municipios portuarios, toda vez que el grueso de los recursos se concentraba en manos del gobierno central,

en detrimento de las zonas que se veían afectadas por el tráfico pesado hacia los puertos. El debate llegó al Congreso, en donde finalmente se sancionó la Ley 856 de 2003, la cual estableció que los recursos percibidos por la nación, como contraprestación por el uso de las zonas portuarias se transfirieran al Instituto Nacional de Vías, INVIAS, como ingresos propios de la entidad, con el fin de utilizarlos en la optimización de las actividades portuarias. El 80% de las contraprestaciones las recibe la nación a través de Invías y el 20% los municipios o distritos donde se encuentren los puertos concesionados.

De acuerdo con la Ley 856, “la contraprestación que reciba la nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del... Invías, se destinará especialmente a la ejecución de obras y mantenimiento” para la protección de la zona costera; dragado de mantenimiento y/o profundización de canales de acceso, así como la construcción de estructuras hidráulicas para los mismos; diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso a los puertos, sean estas terrestres, férreas, acuáticas o fluviales, así como obras de mitigación ambiental de impactos generados por la actividad portuaria.

El Plan de Expansión Portuaria 2005-2006 plantea las siguientes acciones:

1. Mejorar la gestión de calidad de los procesos portuarios (certificaciones);
2. Diversificación de productos de carga general;
3. Completar la construcción de la vía alterna al puerto de Santa Marta, y propiciar acceso por ferrocarril;
4. Fomentar la creación de zonas de actividades logísticas-ZAL;
5. Resolver técnicamente el problema de dragado de los canales de acceso a los muelles de Barranquilla y Cartagena, y evaluar la posibilidad de transferir los costos de mantenimiento a los usuarios;
6. Buscar mayores niveles de inversión privada que mejoren los estándares de servicio en la zona portuaria de Barranquilla;
7. Facilitar el desarrollo de terminales privados de uso público en las zonas portuarias de Barranquilla y Cartagena, con el fin de propiciar competencia interportuaria.

Como antes se comentó, la financiación de una parte de la expansión portuaria saldrá de los recursos que pagan las sociedades portuarias como contraprestación por el uso de las áreas de puerto. En tal sentido, es recomendable que una revisión de los contratos de las concesiones portuarias, esté orientado

a facilitar la posibilidad de nuevas inversiones que incrementen la productividad del sistema portuario nacional.

Además, se hace necesario incluir otros criterios como el incremento sustancial de la productividad y competitividad de la actividad portuaria; redistribución de responsabilidades que liberen al gobierno nacional de compromisos fiscales y tener formas de control basadas en indicadores de calidad de servicio y eficiencia operacional; asumir el compromiso de inversión social en los distritos de influencia como Barranquilla, Cartagena o Santa Marta, y contar con mecanismos de control en la eficiencia de la inversión¹⁵.

El caso de Buenaventura es dramático: en esa ciudad del Pacífico colombiano se encuentra la Sociedad Portuaria más dinámica del país, en medio de un municipio en donde los índices de pobreza llegan al 80% de la población. A nivel internacional se tienen ejemplos de coordinación de acciones y financiación de proyectos sociales entre las empresas portuarias y la administración de la ciudad portuaria. Por ejemplo, a partir del 2005 las directivas del puerto de Manzanillo en Colón (MIT Panamá) dispusieron una contribución de dos millones de dólares para financiar proyectos sociales en la ciudad de Colón¹⁶.

VIII. Infraestructura de transporte y comunicaciones

La red nacional de carreteras en Colombia está conformada por troncales (vías en dirección sur-norte), transversales (dirección oriente-occidente), conexiones, alternas, accesos y otros. Esta red está constituida por cerca de 16.650 kilómetros de longitud, de los cuales el 73% están pavimentados y el restante 27% se encuentra en afirmado (sin pavimentar). En el 2006, los 19 proyectos de concesión vial operan el 15% de los 16.575 kilómetros de la red nacional de carreteras¹⁷.

A nivel nacional, los departamentos con mayor extensión de carreteras son Antioquia, Santander y Cauca, con más de 1.200 kilómetros cada uno. La diferencia entre estos tres departamentos está en que los dos primeros tienen un mayor kilometraje de carreteras pavimentadas, mientras en el último la mayor participación la tienen las carreteras en afirmado.

¹⁵ DNP, *Documento Conpes*, N° 3342, Bogotá, 14 de marzo de 2005, p. 14.

¹⁶ *Ibid.*, p. 140, y Presidencia de la República de Panamá: <http://www.presidencia.gob.pa>

¹⁷ DNP, *Documento Conpes*, 3413, “Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014”, Versión aprobada, Bogotá, marzo de 2006, p. 2.

Por su parte, los tres departamentos del corredor portuario del Caribe (Atlántico, Bolívar y Magdalena) suman 1.447 kilómetros de carreteras nacionales, de los cuales el 80% están pavimentados. Este porcentaje, aunque mayor que la media nacional, es inferior al que presentan departamentos como Atlántico, Caldas, Quindío, Tolima y Valle (carreteras 100% pavimentadas) y Antioquia (93%).

La relación “longitud de carretera por kilómetro cuadrado” en Colombia arroja como resultado que los departamentos de Quindío, Atlántico y Risaralda tienen una relación de más de 7 kilómetros de carretera por cada 100 kilómetros cuadrados (se debe resaltar que son precisamente tres de los departamentos más pequeños de Colombia). En el otro extremo aparecen La Guajira (1,7), Meta (1,1) y Chocó (0,6).

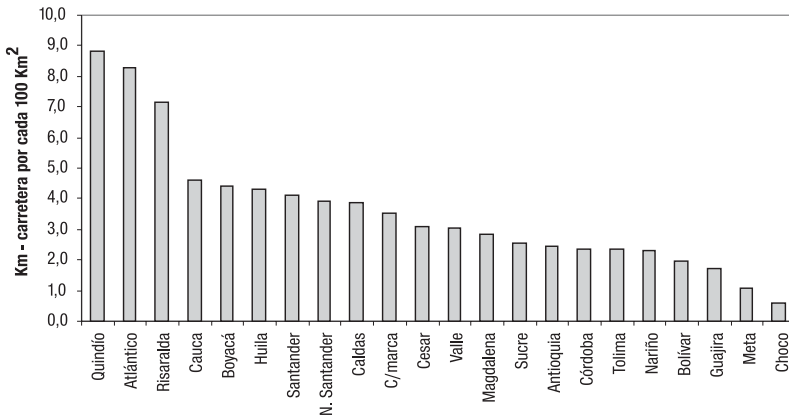
Cuadro 3. Departamentos de Colombia: Superficie, población y Re Nacional de Carreteras, 2005

Departamento	Superficie Km2	Población	Kilómetros		
			Pavimentado	Afirmado	Total (Kms)
ANTIOQUIA	63.612	5.761.175	1.437,86	112,59	1.550,45
ATLANTICO	3.388	2.370.753	281,42	0,00	281,42
BOLIVAR	25.978	2.231.163	476,39	33,90	510,29
BOYACA	23.189	1.413.064	618,00	400,90	1.018,90
CALDAS	7.888	1.172.510	304,97	0,00	304,97
CAUCA	29.308	1.367.496	473,29	881,36	1.354,65
CESAR	22.905	1.053.123	541,44	166,54	707,98
CHOCO	46.530	416.318	63,90	211,30	275,20
CORDOBA	25.020	1.396.764	497,45	97,26	594,71
CUNDINAMARCA	22.623	2.340.894	671,50	128,88	800,38
GUAJIRA	20.848	526.148	306,73	47,00	353,73
HUILA	19.890	996.617	541,49	313,22	854,71
MAGDALENA	23.188	1.406.126	395,17	260,32	655,49
META	85.635	772.853	543,54	363,88	907,42
NARIÑO	33.268	1.775.973	629,70	139,00	768,70
NORTE SANTANDER	21.658	1.494.219	646,64	200,67	847,31
QUINDIO	1.845	612.719	162,49	0,00	162,49
RISARALDA	4.140	1.025.539	191,82	103,70	295,52
SANTANDER	30.537	2.086.649	904,61	357,20	1.261,81
SUCRE	10.917	870.219	189,89	86,64	276,53
TOLIMA	23.562	1.316.053	555,57	0,00	555,57
VALLE	22.140	4.532.378	671,14	0,00	671,14
COLOMBIA	1.141.748	45.868.504	12.169,57	4.472,38	16.641,95

Fuente: Ministerio de Transporte, 2005, pp. 10, 11 y 46

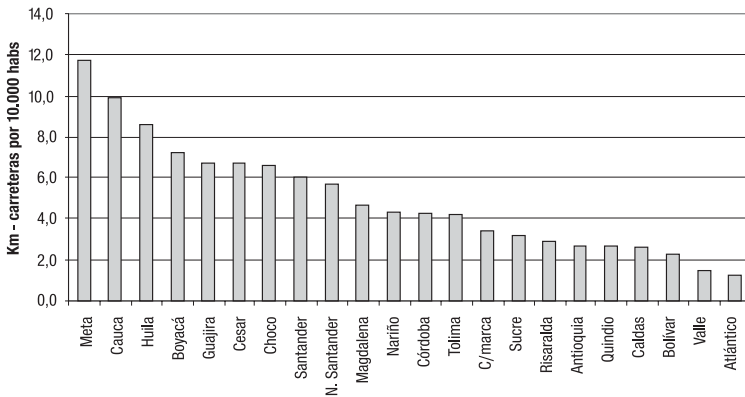
Otro indicador utilizado en estos casos es el que relaciona kilómetros de carretera con la población. Para el 2005 los departamentos que tenían el mayor número de kilómetros de carretera por cada 10.000 habitantes eran Meta (11.7 kms.), Cauca (9.9), Huila (8.6), Boyacá (7.2) y La Guajira (6.7). Incluso el Chocó, que aparece con el menor indicador de kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado, aparece con un indicador que lo ubica como el séptimo departamento con más vías en el país por número de habitantes.

Gráfico 9. Kilómetros de carretera por cada 100 kilómetros cuadrados, 2005



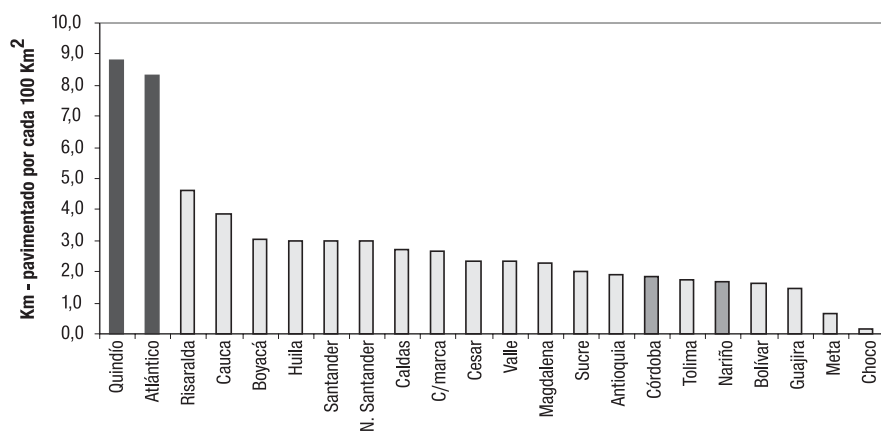
Fuente: Cálculos del autor con base en Ministerio de Transporte, 2005

Gráfico 10. Kilómetros de carretera por cada 10.000 habitantes, 2005



Fuente: Cálculos del autor con base en Ministerio de Transporte, 2005

Gráfico 11. Kilómetros de carretera pavimentada por cada 100 kilómetros cuadrados, 2005



Fuente: Cálculos del autor con base en Ministerio de Transporte, 2005

En el otro extremo se ubicaron los departamentos del Eje Cafetero, Antioquia, Bolívar, Valle y Atlántico. En síntesis, este indicador resulta alto para la mayoría de departamentos de escasa población, mientras en la parte baja se ubican aquellos densamente poblados.

Si lo que se quiere es tener una región más preparada para incrementar su tráfico de comercio exterior y ser más competitiva a nivel internacional, es conveniente conocer el indicador de carreteras pavimentadas. En ese sentido se encuentra que de nuevo Quindío y Atlántico son los departamentos con más vías pavimentadas por kilómetro cuadrado (más de 8 Kms.), seguidos por Risaralda (4,6) y Valle del Cauca (3,9). Por el contrario, en los siete últimos puestos encontramos cuatro departamentos de la región Caribe (Bolívar, Sucre, Magdalena y Guajira) y dos que forman parte de la región del Pacífico (Chocó y Cauca).

Es necesario ampliar y mejorar las vías del corredor portuario del Caribe (en su mayoría en los departamentos de Bolívar y Magdalena), así como las troncales que conectan esta región del litoral con el interior andino, donde se concentra el grueso de la población colombiana y gran parte de la producción nacional.

IX. Proyectos privados e infraestructura

Las expectativas de una mayor dinámica del comercio exterior son evidentes en la dirigencia gremial de las ciudades portuarias de Colombia. En esta perspectiva, las ciudades del corredor portuario deben prepararse para conformar

y consolidar un *cluster* portuario y de exportaciones y un centro de logística internacional, que permita afrontar el desafío de la globalización, con adecuadas vías de acceso y eficiente prestación de servicios públicos.

Barranquilla necesita vías internas amplias y en buen estado, para permitir un flujo permanente y creciente de vehículos. En este sentido son estratégicos dos proyectos. Uno es la construcción de la Avenida del Río, la cual facilitará el acceso a los puertos ubicados a orillas del río Magdalena y a la Zona Franca, y sobre todo hará que la ciudad mire de nuevo al río. Esta obra se ejecutaría con recursos de valorización. La otra obra es la optimización de la Vía 40, ubicada en el corredor industrial de la ciudad.

Por el lado empresarial, son varios los proyectos en marcha, como la construcción (ya concluida) de una cementera en Sabanagrande. Así mismo, Monómeros Colombo-Venezolanos está construyendo en Barranquilla su nueva planta de amoníaco, para lo cual ha destinado una inversión de 400 millones de dólares, y también está impulsando una fábrica de alcohol carburante. Esta última planta generaría empleo regional mayoritariamente en el campo. Por su parte el grupo Ardila Lulle construirá una gran fábrica de gaseosas en el Parque Industrial de Malambo S.A. (PIMSA), para producir allí los diferentes productos de Postobón con destino al Caribe colombiano y al mercado regional de la Cuenca del Caribe. También en PIMSA se establecerá una nueva empresa de alimentos para mascotas. Por su parte, la Sociedad Portuaria invertirá cerca de veinte millones de dólares en la preparación del terminal marítimo a las necesidades de los nuevos acuerdos comerciales, y se proyecta la construcción de un megapuerto en Bocas de Ceniza, en la desembocadura del río Magdalena.

Los empresarios de Cartagena han tomado la iniciativa de prepararse para afrontar mejor los retos que implica la firma de los tratados de libre comercio. En este sentido, la Sociedad Portuaria Regional (SPR) y el Terminal de Contenedores de Cartagena, Contecar, se integraron, como una estrategia para afrontar la competencia y facilitar la construcción de un megapuerto en la zona. Para el efecto, la SPR invirtió cerca de 120 millones de dólares, con el fin de lograr que a sus muelles llegaran buques cargueros de 5 mil contenedores. Es así como la firma danesa Maersk Line, la principal naviera del mundo, puso a disposición una flota de naves tipo Panamax, con capacidad para 5 mil contenedores, que conectará directamente a Colombia con puertos del lejano oriente asiático.

Según el gerente de la Sociedad Portuaria de Cartagena, con la llegada de estos buques los fletes tendrán una disminución del 43%, por lo que “con estos

valores, sale mucho más costoso traer el níquel de Cerro Matoso a Cartagena, que enviarlo desde aquí a los países asiáticos”¹⁸. De acuerdo con el gerente, la meta es convertir los muelles de Contecar en un megapuerto, con un costo de 350 millones de dólares. Este megapuerto moverá cerca de 3,5 millones de contenedores al año, por lo que se necesita adecuar las instalaciones portuarias para recibir buques de 10.000 contenedores. Este proyecto consolidaría a Cartagena como la más grande plataforma logística del comercio exterior colombiano.

También en Cartagena la empresa Petroquímica de Colombia, Petco, decidió invertir 40 millones de dólares en sus plantas de Cartagena, como una forma de enfrentar la competencia internacional. Estas industrias deben implementar ensanches y ajustes con el fin de ser competitivas en el marco de los nuevos acuerdos comerciales, toda vez que Petco exporta las dos terceras partes de su producción.

Según el gerente de Petco, con miras al TLC muchas empresas del interior del país tendrán que reubicarse en la región Caribe si quieren ser competitivas y exportar sus productos. De acuerdo con el directivo, las empresas ubicadas en el interior del país están desperdiciando cerca de cien dólares por tonelada, al no estar ubicadas en la región Caribe: “Unos 50 dólares por tonelada que va a transportar la materia prima hacia el interior y otros 50 dólares que se gastan para transformarla y despacharla a la región para enviarla a los mercados internacionales. Con esos costos no es posible competir en ningún mercado”¹⁹.

En Santa Marta igualmente se adelantan varios proyectos de trascendencia para la ciudad. El primero es el proyecto urbano y arquitectónico para la recuperación del espacio público del Centro Histórico de Santa Marta, impulsado por la Alcaldía Distrital de la ciudad. Este proyecto se inscribe dentro de la tendencia internacional de recuperar para la población ciertos tejidos urbanos antiguos de la ciudad, y busca la revalorización del patrimonio inmueble, la sostenibilidad ambiental de la zona, la humanización de la ciudad y su proyección dentro de los circuitos turísticos internacionales²⁰. El otro proyecto que ya está en ejecución es la construcción de la vía alterna al puerto, por la cual se debe desplazar el tráfico pesado que se dirige o procede del muelle, para así descongestionar las vías internas de la ciudad.

¹⁸ *El Heraldó*, Barranquilla, 20 de abril de 2006.

¹⁹ *El Heraldó*, Barranquilla, 21 de abril de 2006.

²⁰ www.santamarta.gov.co

X. Ordenamiento del corredor portuario

Las ciudades portuarias son el eslabón más importante de la cadena de transporte y punta de lanza del comercio internacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las actividades portuarias implican desafíos permanentes en lo ambiental, energético y ordenamiento urbano-territorial. Una nueva organización de las funciones portuarias y urbanas debe garantizar simultáneamente beneficios económicos y mejor calidad de vida²¹.

Un buen ejemplo es *StadsHAVENS Rotterdam* (Róterdam Ciudad-Puerto), organismo de desarrollo de esta ciudad holandesa que tiene como objetivo estudiar la relación del puerto con la ciudad, así como identificar y establecer nodos económicos dinamizadores de la ciudad. En el caso del puerto de Nueva York, su plan estratégico establece la necesidad de afianzar la actividad portuaria en una dimensión económica regional, en la que están involucrados los sectores público y privado, así como las universidades de la región²².

En los frentes costeros de las ciudades portuarias se están generando oportunidades de negocio como proyectos inmobiliarios y comerciales, que en la mayoría de las ocasiones se desperdician, al ser desplazados por actividades informales. Al considerar las relaciones puerto-ciudad, es necesario estudiar las causas que provocaron el abandono de los frentes marítimos y portuarios, así como conocer las diferentes soluciones que le están dando al problema en Europa, Norteamérica y América Latina. En algunos casos, la reconversión de las antiguas áreas portuarias urbanas ha estado asociada a la actividad turística o a la industrialización de las ciudades portuarias²³.

Los espacios de interfaz ciudad-puerto tienen el potencial para convertirse en motor de desarrollo de las ciudades portuarias, como ha ocurrido en Róterdam, Nueva York, Buenos Aires o Alicante. En el caso de esta última, el puerto se ha convertido a lo largo de su historia en un elemento estructurante de la ciudad, no sólo en el plano espacial, sino además en el económico y social. El plan de ordenamiento del frente costero de Alicante fue adoptado

²¹ International Association of Cities and Ports, *Propuesta de ponencia: territorio de las ciudades, territorios de los puertos, ¿Existe futuro en común?*, Sydney 2006. AIVP, *Encuentros de la AIVP en Róterdam*, 2005, Información electrónica.

²² www.cityportsrotterdam; www.aivp.org.

²³ Tobal Conesa, Cristófol, (1997). "Nuevas perspectivas en la geografía portuaria: las relaciones puerto-ciudad", *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, N° 24.

en 1992, en el que se contemplaron equipamientos deportivos, comerciales, paisajísticos y de entretenimiento. El atractivo principal que tendrá el frente costero de esta ciudad española será un centro comercial flotante, consistente en un trasatlántico anclado en el puerto de manera permanente²⁴.

Otra experiencia cercana fue la vivida por la ciudad ecuatoriana de Guayaquil. En enero de 1997 los dirigentes gremiales y políticos de la ciudad crearon la *Fundación Malecón 2000*, como la entidad responsable de proyectar, ejecutar y administrar el proyecto de recuperación urbana de la ciudad, en la zona aledaña al río Guayas. Para el efecto, el gremio de los banqueros invitó a expertos urbanistas de la Universidad de Oxford Brookes de Inglaterra, para que elaboraran el anteproyecto urbanístico *Malecón 2000*.

La *Fundación Malecón 2000* es una entidad de derecho privado, integrada por instituciones públicas y privadas, presidida por el alcalde de la ciudad. En 1998 se colocó la primera piedra de la obra, “convirtiendo en realidad el proyecto más ambicioso del Pacífico Sur”. Entre 1999 y 2003 se ejecutó el Proyecto en su totalidad, con la construcción de la Plaza Cívica, Centro Comercial Malecón, estacionamientos cubiertos, Museo Antropológico y de Arte Contemporáneo (MAAC) del Banco Central de Ecuador, Plaza Olmedo, Jardines del Malecón, restauración del Mercado Sur (edificación con valor histórico), Plaza de los Artesanos y Teatro IMAX, en el cual se tiene planeado desarrollar un museo en la primera planta²⁵. La experiencia de Guayaquil es un buen ejemplo para tener en cuenta en las ciudades del Caribe colombiano.

XI. Asociaciones de ciudades portuarias

El tema de las ciudades portuarias se ha vuelto de la mayor importancia, en la medida que la economía se ha integrado y globalizado en las últimas décadas. A nivel internacional es evidente el interés por conocer mejor la interrelación ciudad-puerto, que permita lograr altos niveles de eficiencia portuaria y ma-

²⁴ www.aivp.org/article1406.

²⁵ El primer directorio de la *Fundación Malecón 2000* estuvo integrado por los representantes de las siguientes instituciones: alcalde de Guayaquil, gobernador del Guayas, gerente general de la Fundación, comandante de la Zona Naval, rectores de tres universidades regionales, Asociación de Bancos Privados del Ecuador, Cámara de la Construcción de Guayaquil, Cámara de Industrias de Guayaquil, Cámara de la Pequeña Industria del Guayas, Cámara de Comercio de Guayaquil, Cámara Provincial de Turismo del Guayas, Fundación Natura, Junta Cívica de Guayaquil y Fundación Ecuador. Cfr. www.malecon.org

yor calidad de vida para la población. En Colombia es muy poco lo que se ha avanzado al respecto, mientras a nivel internacional las organizaciones se multiplican. En este sentido, se pueden destacar:

- *Asociación Internacional de Ciudades Portuarias* (AIVP – IACP por sus siglas en francés e inglés), con sede en Le Havre, Francia. Esta red internacional fue fundada en 1988, cuenta con más de 170 miembros a nivel internacional y dirige sus actividades al desarrollo de la relación puerto-ciudad. La Asociación reúne a los actores de la ciudad portuaria, alrededor de una preocupación común: la evolución de las relaciones ciudades-puertos, enmarcadas en la idea de complementariedad y necesidad de estrategias comunes. Entre los miembros cabe destacar a Buenaventura como el único puerto colombiano, además de cuatro puertos de Argentina y de Brasil.
- *Asociación para la Colaboración Puerto-Ciudad* (RETE), con sede en Venecia, Italia. Desde el 2001 RETE funciona como una asociación para la cooperación entre puertos y ciudades portuarias de Europa y América. Algunos de los socios son el puerto y el área metropolitana de Lisboa, Puertos del Estado de España, Autoridad Portuaria de Barcelona, Ayuntamiento de Arrecife, ciudad de Venecia, entre muchos otros.
- *Alianza Europea de Regiones de Interés Marítimo* (AMRIE): esta es una organización vinculada al Parlamento Europeo, con sede en Bruselas (Bélgica), formada por más de 45 autoridades portuarias, administraciones y regiones portuarias, así como entidades relacionadas con el sector marítimo y portuario. En Europa también existe la “Comisión de Ciudades Portuarias del Arco Atlántico”, de la que hacen parte ciudades como Lisboa, Nantes-Saint Nazaire, Lorient, Cork, Vigo y Cardiff.
- En noviembre de 2005 se constituyó el Observatorio de Ciudades Portuarias del Océano Índico, con el objeto de intensificar la cooperación regional, apoyándose en sus especialidades portuarias. En el observatorio participan ciudades de Sudáfrica, Madagascar, isla Reunión e isla Mauricio.

No cabe duda que el tema de las ciudades portuarias tiene vigencia y pertinencia. Así, por ejemplo, en abril de 2006 se celebró en Tianjin, China, el Primer Foro Internacional de Alcaldes de Ciudades Portuarias, bajo el lema “La globalización económica y las oportunidades estratégicas para las ciudades portuarias”. Así mismo, en el mes de mayo del presente año se reunieron en Cartagena de Indias alcaldes de 25 ciudades portuarias iberoamericanas, para

debatir sobre los temas de cooperación entre ciudades, la globalización y el medio ambiente.

El evento más representativo de las ciudades portuarias es el que para noviembre de 2006 organizó en Sydney la *Internacional Association Cities and Ports*, cuyo lema fue “Territorios de las ciudades, territorios de los puertos, ¿Existe un futuro común?”. Los temas para debatir tuvieron relación con la carencia de espacios de desarrollo, la interfaz ciudad-puerto, movilidad urbana y portuaria, flujos entre la ciudad y el puerto, reforzamiento de la cohesión social y reorganización del territorio y asuntos ambientales.

Sería recomendable que las alcaldías distritales del Caribe colombiano se vincularan por lo menos a una de estas organizaciones internacionales y participaran más activamente en los eventos que se organicen, para conocer las experiencias de otras ciudades con problemas similares.

XII. Resumen de propuestas

En esta sección se presentan de manera concreta algunas propuestas de política y de proyectos que se trataron a lo largo del documento. Se propone impulsar la consolidación del *cluster* portuario del Caribe colombiano, en la medida en que Barranquilla, Cartagena y Santa Marta tienen fortalezas para incrementar el comercio exterior a través de sus puertos como su ubicación estratégica, capacidad productiva, infraestructura portuaria y potencial turístico. Las propuestas se han organizado en tres grupos: obras de infraestructura, fuentes de financiación y apoyo técnico-organizativo.

I. Obras de infraestructura

a. Red de carreteras

La expansión de la red nacional de carreteras a través de las concesiones viales, tiene como objetivo incrementar y mejorar los servicios de transporte entre los centros de producción y los corredores portuarios, lo que permitirá aprovechar las oportunidades que se generen con la firma de los acuerdos comerciales.

El Ministerio de Transporte ha identificado once proyectos preliminares para concesiones de autopistas, con una longitud de 2.661 kilómetros. Inicialmente se rehabilitarán calzadas sencillas (1.275 km.), se construirán segundas calzadas (673 km.), y luego, el alcance progresivo será la construcción de segundas calzadas (1.076 km.).

Mapa 2. Troncales, transversales y proyectos de autopistas



Fuente: IGAC, MDI Colombia

Los proyectos de concesión tendrán un costo cercano a los 10 billones de pesos, incluyendo operación y mantenimiento, de los cuales 3,5 billones los aporta el gobierno nacional y la diferencia corresponde al sector privado. En los proyectos de doble calzada de la Costa Caribe se invertirán \$1,19 billones, aproximadamente un 12% de la inversión total²⁶.

Cuadro 4. Alcance de la concesión Ruta Caribe (kms.)

Alcance	Doble calzada	Rehabilitación	Mantenimiento
Básico	85	66	151
Progresivo	82	0	16
Total	167	66	167

Fuente: DNP, 2006, *Documento Conpes*, 3413, “Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014”, Bogotá, p. 19

Los proyectos de doble calzada en la Costa Caribe comprende las vías Barranquilla-Cartagena (Ruta Caribe), Córdoba-Sucre y Santa Marta - Y de Ciénaga-San Alberto (Ruta del Sol 2). La “Ruta Caribe” tiene como objeto mejorar la conexión entre los puertos de la región localizados entre las ciudades de Cartagena y Barranquilla. El alcance de la concesión será el mejoramiento de 167 kilómetros de carreteras del corredor Barranquilla-Malambo-Sabana-grande-Sabanalarga-Luruaco-Cartagena²⁷. El plazo estimado para la ejecución de los diferentes proyectos de concesión varían entre los 15 y 20 años, con excepción de la “Ruta Caribe” que tiene un plazo mayor, entre 20 y 22 años.

Es preocupante que el Ministerio de Transporte no haya incluido la vía Barranquilla – Y de Ciénaga en el programa de concesiones de autopistas. De acuerdo con el Ministerio, esta vía quedó excluida por ser una concesión de carácter departamental. El anterior argumento no es suficiente para excluir una ruta de importancia regional y nacional como la mencionada.

En este sentido, se hace necesario no sólo las vías de doble calzada propuestas por el gobierno nacional a través del Conpes 3413 de 2006, sino también otras como las dobles calzadas Barranquilla–Ciénaga, Barranquilla-Calamar y la construcción de la transversal de la depresión Momposina, en la parte media-sur de los departamentos de Bolívar, Magdalena y Cesar. De acuerdo con un periódico de la región, “la integración entre las tres ciudades portuarias del

²⁶ Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Concesiones-INCO, *Nuevos proyectos de Infraestructura: concesiones*, Información disponible en Internet.

²⁷ *Ibid.* (Conpes 3413), pp. 8 y 19.

Caribe no sólo es la mejor forma de afrontar los retos del futuro, sino la única con posibilidad de éxito. Y eso se hace con vías”²⁸.

Una vez operando este corredor portuario, exportador y turístico tendrá la dinámica para generar encadenamientos productivos con el resto de la región Caribe, a través de mayores exportaciones de carbón procedentes de los departamentos de Cesar y La Guajira; consumo y transformación de productos derivados de la ganadería como carne, leche y cueros, para consumo regional y para la exportación; así mismo, impulso de atractivos turísticos por fuera del corredor portuario como Mompós, Aracataca, Nabusímake y los picos nevados de la Sierra Nevada de Santa Marta (subiendo por Valledupar), Festival Vallenato, Golfo de Morrosquillo o Cabo de la Vela, entre otros. En otras palabras, se trata de articular y hacer extensiva la dinámica económica del *cluster* portuario a las otras subregiones del Caribe colombiano.

b. Vías de acceso a las zonas portuarias

Ante las dificultades que genera en las ciudades portuarias el tráfico de carga desde y hacia los puertos, son prioritarios los proyectos como la construcción de las vías de acceso a las zonas portuarias. Hasta el 2005 sólo se había construido el Corredor de Carga de la zona portuaria e industrial de Cartagena, pero su financiación no se hizo con recursos generados por la actividad portuaria o el comercio exterior, sino por el cobro de valorización. En Santa Marta la “Vía Alternativa al Puerto” se está construyendo hace varios años con recursos de la nación.

Las autoridades de Barranquilla han proyectado optimizar la Vía 40 y construir la Avenida del Río, pero estos proyectos no tienen garantizada su financiación. Adicionalmente, como complemento a los proyectos de la autopista Cartagena-Barranquilla-Santa Marta, es necesario optimizar al menos una ruta a través de Barranquilla con vías de doble calzada, para cruzar la ciudad de forma más rápida y segura. Así mismo, se propone mejorar la interconexión vial entre el aeropuerto Ernesto Cortissoz con los sectores centro y norte de la ciudad, donde están ubicados los hoteles, bancos, centros comerciales y sectores residenciales, así como con las ciudades vecinas de Cartagena y Santa Marta. De hecho, el aeropuerto internacional de Barranquilla se convierte en una pieza clave de la integración de las tres ciudades del Caribe colombiano.

²⁸ *El Heraldo*, Barranquilla, 9 de marzo de 2006, p. 3-A.

c. Canal de acceso a los puertos

Las inversiones públicas por desarrollar en las ciudades y zonas portuarias de Colombia, estarán en función de las proyecciones del crecimiento en el tráfico portuario. Para el caso de Barranquilla, el gobierno nacional estableció como prioritario la profundización de los canales de acceso a los puertos sobre el río Magdalena. Al desarrollar estas obras hidráulicas sobre el canal navegable de acceso, se busca la entrada de buques de 33 pies de calado, pues en la actualidad sólo entran embarcaciones de hasta 28 pies.

En el 2005 el costo total de las obras ascendía a 20 millones de dólares. También es prioritario resolver técnicamente el problema del dragado del canal de acceso al puerto de Cartagena (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Proyectos prioritarios en zonas portuarias del Caribe, 2005

Zona portuaria y proyectos	Dólares (millones)
Barranquilla (Bocas de Ceniza-Calamar): dragado canal de acceso, playas de Puerto Colombia y mantenimiento de infraestructura	24.53
Cartagena: dragado canal de acceso, canal del Dique	33.84
Santa Marta-Ciénaga: Vía alterna, desarrollo vial y zona de actividad logística-ZAL	30.25
La Guajira: vía de acceso a Bahía Portete	13.00
Golfo de Morrosquillo: protección de playas y muelle turístico	3.30
Otras zonas portuarias (Urabá y Pacífico)	51.48
Total	156.40

Fuente: DNP, *Documento Conpes*, 3342, marzo de 2005, p. 18.

d. Superpuerto

La integración entre la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena (SPRC) y el Terminal de Contenedores de Cartagena (Contecar) se concibió como una estrategia para facilitar la construcción de un megapuerto en el Caribe colombiano, que pudiera recibir buques cargueros de 5 mil contenedores. Una vez alcanzado este objetivo, los empresarios se pusieron como nueva meta convertir sus instalaciones en un megapuerto que moviera 3,5 millones de contenedores al año.

En este sentido viene trabajando la SPR de Cartagena-Contecar, para adecuar sus instalaciones portuarias y recibir buques de 10.000 contenedores, y entrar en la competencia con sus similares de la Cuenca del Caribe, en donde ya existen puertos *Hub* o de trasbordo en Panamá, Bahamas y Puerto Rico. Este proyecto consolidaría a Cartagena como la más grande plataforma logística del comercio exterior colombiano.

II. Fuentes de financiación

a. Pago de las concesiones portuarias

Las sociedades portuarias y los beneficiarios de licencias de embarcaderos deben pagar a la nación una cifra fija anual, por el uso de infraestructura portuaria, playas y zonas de bajamar. El 80% de la contraprestación “Línea de Playa” se destina a la nación y el 20% a la entidad territorial en donde opera el puerto. La contraprestación por infraestructura la recibe en su totalidad la nación.

En el 2004 las concesiones portuarias le pagaron a la nación cerca de 15,8 millones de dólares anuales, siendo Buenaventura y Cartagena las que más aportaron. Estos recaudos por contraprestación son insuficientes para cubrir las necesidades de inversión en el corto plazo, con el agravante de que la restricción fiscal del gobierno central ha llevado a recortes en las inversiones públicas. En este sentido, las inversiones en zonas portuarias fueron presupuestadas en 9,3 millones de dólares en la vigencia fiscal de 2005, inferior a los 15.8 millones de recaudo por contraprestación.

Ante la importancia estratégica de las inversiones públicas que deben realizarse en las zonas portuarias, “es procedente permitir el uso de la totalidad de esos recursos de la contraprestación para financiar dichas inversiones”²⁹. De acuerdo con proyecciones del Ministerio de Transporte, durante el período 2005-2014 los ingresos por contraprestación de las diferentes zonas portuarias deben ascender a 158,1 millones de dólares y las inversiones a 156,4 millones de dólares³⁰.

Para que las ciudades portuarias y sus respectivos puertos incrementen sus niveles de eficiencia, y así mismo se aumente la competitividad del sector exportador colombiano, es necesario garantizar la financiación de los proyectos que faciliten el acceso marítimo a los puertos e incrementen la capacidad de los accesos viales, facilitando un intercambio modal.

Una forma eficiente de garantizar estos proyectos, es que los recursos generados por el pago de las contraprestaciones portuarias sea administrado en su totalidad por las administraciones locales, con la asesoría técnica del Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación e Instituto Nacional de Concesiones (INCO), y la vigilancia de la Contraloría General de la República.

²⁹ DNP, Ministerio de Transporte, INVIAS, *Documento Conpes 3315*, Bogotá, 25 de octubre de 2004, pp. 6-7.

³⁰ DNP, *Documento Conpes*, N° 3342, Bogotá, 14 de marzo de 2005, p. 19.

III. Asuntos administrativos y organizativos

a. Cluster portuario y Área Metropolitana Regional

El corredor Santa Marta-Barranquilla-Cartagena presenta actividades económicas que permiten pensar en la consolidación de un *cluster* portuario en la región Caribe. De acuerdo con M. Porter, los gobiernos no se deben dedicar a crear nuevos *clusters*, sino más bien estimular su creación atrayendo inversión extranjera directa. En este sentido, el esfuerzo del gobierno estará focalizado en el ambiente de negocios del *cluster* del Caribe, propiciando nuevas inversiones en los puertos, en logística y en facilidad de acceso a las zonas portuarias. Siguiendo a Porter se propone crear una institución neutral, independiente del gobierno, que apoye el esfuerzo de impulsar el *cluster* y tenga una estructura que asegure su financiamiento en el largo plazo³¹.

De otra parte, la Ley 768 de 2002 permite la conformación del Área Metropolitana de la Región Caribe, encargada de formular, adoptar y adelantar planes para el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción. La configuración del corredor portuario o Área Metropolitana abarcaría al menos los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta y los municipios marítimo-ribereños de Ciénaga, Pueblo Viejo, Sitio Nuevo, Puerto Colombia, Tubará, Juan de Acosta, además de otros municipios con muelles a orillas del río Magdalena y del canal del Dique como Soledad, Malambo, Sabanagrande y Calamar.

Ante la escasa viabilidad política de esta iniciativa legislativa, se recomienda como un primer paso, que las ciudades portuarias del Caribe colombiano se organicen en una asociación a través de la cual coordinen acciones y estrategias conjuntas, de beneficio para la región Caribe. Además de lo anterior, también es recomendable que las alcaldías distritales del Caribe colombiano hagan parte activa de una de las asociaciones internacionales de ciudades portuarias, para conocer las experiencias de otras ciudades con problemas similares, y estudiar las diversas soluciones planteadas.

b. Experiencias para replicar

Los frentes costeros de las ciudades portuarias del Caribe tienen el potencial para generar oportunidades de negocios como proyectos inmobiliarios y comerciales. En este sentido, se propone la elaboración de un plan de ordenamiento

³¹ Conferencia de Michael Porter, Cartagena, 21 de octubre de 2005, Cfr. Universidad de los Andes, CEC-Centro de Estrategia y Competitividad.

del frente costero que contemple equipamientos deportivos, paisajísticos, culturales y actividades comerciales y turísticas, con financiación compartida entre los distritos y la inversión privada.

Este plan de renovación del frente marítimo contaría con el apoyo académico de las universidades e institutos de investigación de la región Caribe, para optimizar su organización urbana y prestación de servicios. La experiencia de Guayaquil debe estudiarse en profundidad, para replicarla o adaptarla a las necesidades de nuestras ciudades-puerto.

La experiencia de la *Fundación Malecón 2000* desarrollada en Guayaquil, una ciudad cálida y tropical similar a las ciudades portuarias del Caribe colombiano, es un buen ejemplo de cómo hacer bien las cosas: este modelo puede replicarse para proyectos como la recuperación del Paseo Bolívar o la construcción de un malecón sobre el río Magdalena, para el caso de Barranquilla; el Plan de recuperación del Centro Histórico de Santa Marta, o la recuperación Integral del sector de Getsemaní en Cartagena. Una experiencia similar, aunque de menores proporciones, se ha vivido en Barranquilla alrededor del proyecto de recuperación de la Casa de la Aduana y su área circundante. La ejecución y administración del Proyecto ha estado a cargo de la Fundación Luis Eduardo Nieto Arteta, un ente de carácter mixto.

Anexos

Anexo 1. Tráfico portuario por zonas portuarias de Colombia, 2004 (en toneladas)

Zona portuaria	Importación	Exportación	Com. exterior	Cabotaje	Fluvial	Tránsito	Toneladas
Santa Marta	1.214.765,0	25.872.396,5	27.087.161,5	28.999,0	0,0	3.695,0	27.119.855,5
Guajira	211.389,4	24.914.511,5	25.125.900,9	0,0	0,0	0,0	25.125.900,9
Cartagena	3.681.075,2	8.563.407,9	12.244.483,1	290.946,4	780.589,6	2.275.972,1	15.591.991,1
Buenaventura	5.708.673,0	2.858.104,0	8.566.777,0	0,0	0,0	717.234,0	9.284.011,0
Morrosquillo	74.388,1	8.884.778,3	8.959.166,3	40.269,3	0,0	0,0	8.999.435,6
Barranquilla	3.060.985,7	1.961.973,0	5.022.958,7	172.314,6	133.467,0	2.408,0	5.331.148,3
Tumaco/Turbo	0,0	393.368,4	393.368,4	55.486,8	0,0	0,0	448.855,2
Total	13.951.276,3	73.448.539,5	87.399.815,8	588.016,2	914.056,6	2.999.309,1	91.901.197,6

Fuente: Superintendencia de Transportes y Puertos, Información estadística en Internet.

Anexo 2. Tráfico portuario por sociedades portuarias regionales, 2004 (en toneladas)

SPR	Importación	Exportación	Com. exterior	Cabotaje	Fluvial	Tránsito	Toneladas
Buenaventura	5.258.532,0	2.705.709,0	7.964.241,0	0,0	0,0	717.234,0	8.681.475,0
Cartagena	1.264.046,5	1.416.638,4	2.680.684,9	0,0	0,0	2.133.249,1	4.813.934,0
Santa Marta	1.214.765,0	2.472.140,0	3.686.905,0	8.999,0	0,0	3.695,0	3.699.599,0
Barranquilla	1.873.119,0	931.820,0	2.804.939,0	64.462,0	575,0	2.408,0	2.872.384,0
Tumaco	0,0	62.134,0	62.134,0	26.869,0	0,0	0,0	89.003,0

Fuente: Superintendencia de Transportes y Puertos, Información estadística en Internet.

Bibliografía

- AGUILERA DÍAZ, MARÍA Y ALVIS ARRIETA, JORGE, (2000). “Perfil socioeconómico de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta (1990-2000)”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 17, Cartagena, Banco de la República.
- AIVP, *Encuentros de la AIVP en Róterdam*, (2005). Información electrónica.
- BONET, JAIME, (2006). “La terciarización de las estructuras regionales en Colombia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 68, Cartagena, Banco de la República.
- CÁRDENAS, MAURICIO, ALEJANDRO GAVIRIA Y MARCELA MELÉNDEZ, (2005). *La infraestructura de transporte en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo.
- COMISIÓN DE CIUDADES PORTUARIAS DEL ARCO ATLÁNTICO, “Declaración de Vigo”, Ayuntamiento de Vigo, 21 de marzo de 2003.
- DE LA ROSA, NAPOLEÓN Y DUNCAN, GUSTAVO, (2004). “La importancia de las nuevas inversiones de los sectores estratégicos de Cartagena en el crecimiento económico colombiano”, *Economía & Región*, N° 2, Cartagena, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Tecnológica de Bolívar.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL DE BARRANQUILLA, (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial-POT de Barranquilla*, Tomo II, Componente general, Barranquilla.
- Dinero*, N° 241, “Ahora hay que hacer algo”, Bogotá, 31 de octubre, 2005.
- DNP, *Documento Conpes*, 3413, “Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014”, Versión aprobada, Bogotá, marzo de 2006.
- DNP, *Documento Conpes*, N° 3342, “Plan de expansión portuaria 2005-2006: estrategias para la competitividad del sector portuario”, Versión aprobada, Bogotá, 14 de marzo de 2005.
- DNP, Ministerio de Transporte, INVIAS, *Documento Conpes 3315*, “Inversiones estratégicas prioritarias en zonas portuarias de Colombia”, Bogotá, 25 de octubre de 2004.
- El Herald*, Barranquilla, 9 de marzo y 20 de abril de 2006.
- FEDELE, JAVIER, *La ciudad vista desde el puerto*, Reseña del libro “City and Port” de Han Meyer, Universidad Nacional del Litoral, España, Información electrónica.
- GIAIMO CHÁVEZ, SILVANA, (2000). “Ordenamiento urbano de las ciudades portuarias de la Costa Caribe colombiana”, Universidad Jorge Tadeo Lozano – Seccional del Caribe, *Serie de Estudios sobre la Costa Caribe*, N° 10, Cartagena.
- HOFFMANN, JAN, (2000). “El potencial de puertos pivotes en la costa del Pacífico sudamericano”, *Revista de la CEPAL*, N° 71, Santiago, Agosto.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CITIES AND PORTS, (2006). *Propuesta de ponencia: territorio de las ciudades, territorios de los puertos, ¿Existe futuro en común?*, Sydney.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE, (2005). *Caracterización del transporte en Colombia. Diagnóstico y proyectos de transporte e infraestructura*, Bogotá.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES-INCO, *Nuevos proyectos de Infraestructura: concesiones*, Información disponible en Internet.
- NOGUERA, ELSA, (1998). “Puertos de aguas profundas sobre la margen occidental de Bocas de Ceniza: una necesidad para Colombia”, Tesis para optar el título de economista en la Pontificia Universidad Javeriana, en: *Revista informativa Cámara de Comercio de Barranquilla*, N° 197, Barranquilla.
- PORTER, MICHAEL, (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- REGIONAL OBSERVATORY OF THE CITIES AND PORTS OF THE INDIAN OCEAN, *Convention of Decentralized Cities and Ports of the Indian Ocean, 2006-2015*, Información disponible en Internet.

- SÁNCHEZ, RICARDO, (2004). “Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 82, Santiago.
- TOBAL CONESA, CRISTÓFOL, (1997). “Nuevas perspectivas en la geografía portuaria: las relaciones puerto-ciudad”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, N° 24.
- VILORIA DE LA HOZ, JOAQUÍN, (2000). “De Colpuertos a las Sociedades Portuarias: los puertos del Caribe colombiano”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 16, Cartagena, Banco de la República.

Tesis aventureras para un *Pousse-café*

JAIME ABELLO BANFI

Cartagena, agosto 4 de 2006

CUANDO HACE TRES MESES RECIBÍ UNA LLAMADA DE ADOLFO MEISEL para invitarme a dar esta charla de la hora del almuerzo, que debe tener la dulzura y ligereza de un buen postre, para compensar los sesudos y a veces áridos debates académicos del resto de la programación, acepté porque en ese momento pensé que era un tema relativamente inédito en esta región.

La suerte me jugó una mala pasada, pues en este lapso se han publicado dos informes que tuvieron mucha difusión en los medios, y que generaron reacciones encontradas, la mayoría de ellas irónicas, como se podría deducir de un titular del diario *El Tiempo* del sábado pasado, que es un verdadero inductor a la ciclotimia colectiva: “Colombia cayó 32 puestos en el ranking de la felicidad. Apenas 15 días después de ser declarado el segundo país más feliz, otra lista nos pone de 34. ¿En dónde vive la felicidad?”

El tema ha dado mucho que hablar en varias de las redes de Internet a las que estoy suscrito por voluntad propia o por tolerancia a la invasión a mi intimidad, pero las conversaciones *on-line* claramente han oscilado entre el escepticismo y la banalidad. Aunque pienso que todo ello contribuye a quitarle suspenso a mi presentación, no pienso declararme infeliz por haber perdido la primicia del tema Caribe y felicidad, y estoy aquí para compartir con ustedes algunas anécdotas e ideas, algo así como unas tesis aventureras para el *pousse-café*, con la esperanza de que generen más comentarios de los que tuvo la charla de mi antecesor de ayer, el respetado presidente López.

Empezaré con la historia de mi acercamiento al tema. Era el 8 de diciembre de 2001 y estaba en mi cama, agotado y enfermo después de un periplo de *fundraising* de 10 días por Nueva York, Boston y Washington. La noche anterior había llegado directamente desde el aeropuerto a la fiesta de velitas con la que León Caridi inauguraba la nueva Casa del Carnaval en Barranquilla. Como buen barranquillero había rematado comiendo chicharrón en La Tiendecita a las 6 de la mañana.

La combinación de ese *tour de force*, la falta de sueño, el alcohol y los lípidos de chanco en la madrugada fueron superiores a mis fuerzas. Enfermo de gripa, por las defensas bajas, ví una nota en una página interior de *El Tiempo* que se preguntaba con evidente escepticismo: “¿Colombia, el país más feliz del mundo?” La noticia hablaba del extraño estudio de un científico social holandés que pretendía establecer un escalafón de la felicidad con indicadores para 82 países del mundo. Un par de días después recibí un ejemplar de la revista dominical de *The New York Times*, un número monográfico del 9 de diciembre del 2001, titulado “El año en ideas: de la A a la Z”. La información mencionaba el mismo estudio y trataba de explicar que quizá Colombia, asolada por la guerra, era más feliz que otros países porque la disposición cultural y no sólo la prosperidad eran lo que contaba para que sus ciudadanos vieran el vaso medio lleno y no medio vacío. Recuerdo perfectamente lo que pensé después de leer el *New York Times*, “Me siento enfermo y jodido, pero estoy en el país más feliz del mundo. Sin duda Barranquilla es la ciudad más feliz de Colombia y, por lo tanto, estoy en la ciudad más feliz del mundo”. La constatación tuvo un efecto terapéutico inmediato y me levanté enseguida a gozar la vida.

Indagando más me enteré de que el responsable del *World Database of Happiness* era el investigador social holandés Ruut Veenhoven, profesor de la Universidad Erasmus de Rotterdam y editor de una revista científica nada *light* que se llama *Journal of Happiness Studies*. Veenhoven ha pasado años haciendo encuestas en distintas partes del mundo, preguntándole a la gente cosas como: “¿Considerados todos los aspectos, cuán satisfecho se siente usted de su vida como un todo?”, o “¿durante las últimas semanas se sintió usted en algún momento como lo máximo del mundo (*on the top of the world*)?”. En términos de Veenhoven la felicidad es entendida como la apreciación subjetiva de la vida como un todo. El proyecto recoge publicaciones científicas sobre la felicidad alrededor del mundo, y selecciona los estudios empíricos que miden la felicidad con una metodología adecuada. Los datos se recopilan en un inventario mundial por naciones que correlaciona las características de la gente feliz. Con un conjunto de indicadores arma unas tablas verdaderamente enigmáticas, que se pueden consultar en la Internet y que se resumen en calificaciones de 1 a 10. El evidente rigor científico de su aproximación al tema no alcanza a compensar el hecho de que el éxito de la problemática y mal afamada Colombia como el país más feliz de su ranking por varios años ha contribuido poco a la credibilidad de sus investigaciones.

A fines de 2004 la revista *Cambio* dedicó un número al tema, porque una vez más los colombianos habíamos sido los primeros en el ranking del *World*

Database of Happiness, seguidos por los suizos. *Cambio* encargó a la firma Datexco un estudio complementario, con encuestas en distintas regiones del país, que permitieron establecer que los costeños éramos los más felices y que en la escala del 1 al 10 el grado de felicidad de los barranquilleros era de 8,56 frente a 7,98 en Bogotá. Encontrar mi intuición ratificada por las encuestas me animó a averiguar un poco más del tema, aunque yo no fuera un economista.

El hecho es que he encontrado un campo científico, a caballo entre la psicología y la economía, en plena expansión teórica e investigativa. Por ello el año pasado la *Royal Institution* le dedicó en su venerable sede de Londres la serie de conferencias de verano que mantiene desde hace más de 200 años, con el título de: “Felicidad, la ciencia detrás de su sonrisa”. Así lo registra el *Sunday Times* para señalar que la felicidad finalmente había salido del closet académico con más de 3.000 papers publicados en los últimos años. De seguro que los ponentes enfatizaron en la valoración subjetiva de la felicidad, algo sobre lo que hay un cierto consenso, relacionaron economía, felicidad e instituciones, tema recurrente en la literatura académica y recordaron que en 1972, el rey de Bután, Jigme Singye Wangchuck, fue pionero en adoptar la felicidad nacional bruta como visión unificadora e indicador de su plan quinquenal de desarrollo, en un contexto cultural basado en los valores espirituales del budismo.

Por los mismos días de esas conferencias, un economista y un psiquiatra debatieron públicamente en la *London School of Economics* sobre política y la felicidad. Mientras tanto, el fantasma de Jeremy Bentham de seguro se reía irónico, flotando sobre su antiguo envoltorio corporal, que embalsamado sigue presidiendo los consejos académicos del *University College of London*. Todos ustedes saben que el padre del utilitarismo organizó los postulados de su economía política, su ética y su filosofía social y jurídica, alrededor de la búsqueda de maximizar el placer y minimizar el dolor para obtener la máxima felicidad individual para todos.

La creciente frecuencia y la variedad de perspectivas de la investigación con la que psicólogos, economistas y otros científicos sociales se ocupan del tema, hacen previsible que en los próximos años surjan nuevos rankings, mapas e índices de felicidad para agregarle incertidumbre a esta ciencia de lo intangible. Este año, como decía al principio, se publicaron dos informes con resultados completamente divergentes. El Índice del Planeta Feliz de la *New Economic Foundation* puso a Colombia de segunda después Vanuatu, una nación que es un archipiélago del Pacífico sur, cuyo primer idioma oficial es el bislama, y de

la cual la corrupción y los desastres naturales son los hechos que habían justificado sus escasas previas menciones en la prensa internacional. El Índice del Planeta Feliz se basa en la fórmula de bienestar por esperanza de vida dividido entre impacto ecológico. Francamente no sé si es el numeral o el divisor lo que explica el misterio de nuestro continuo éxito como país feliz.

Ya sabemos que el orgullo de este buen posicionamiento se nos vino abajo con el primer mapa mundial de la felicidad de la Universidad de Leicester que nos puso de 34°, en la perspectiva de combinar los análisis hechos en 178 países sobre factores como salud, riqueza y educación.

La proliferación de *papers* y la creciente ansiedad por dominar con parámetros objetivos este misterioso bien subjetivo de la felicidad, me advierten de la confusión que podría generar una verdadera pandemia profesional de lo que Schopenhauer, haciendo referencia a la *eudemonia* de Aristóteles, bautizó como eudemonología, es decir, el estudio de la felicidad. Como quien dice, estamos en peligro de un *pandemonium*.

Sin embargo, la probabilidad paradójica, pero no muy remota, de que la región Caribe, en el contexto de Colombia, pueda ser evaluada como una de las regiones más felices de la Tierra, pese a la pobreza, la corrupción y el paramilitarismo, nos deben llevar a pensar que es un campo que merece las primeras investigaciones entre nosotros.

Para animar el debate les voy a dejar unas tesis aventureras:

La primera es que es posible que los costeños sí seamos más felices, aunque no hayamos desarrollado el material probatorio para demostrar el liderazgo nacional de un sentimiento colectivo que nuestro amigo Alejandro Gaviria, tachó de indigno en su artículo de *El Espectador* hace tres semanas, al sugerir que la supuesta felicidad de los colombianos podría ser el sometimiento de los espíritus a la exclusión.

Algunas pistas para seguir una investigación más seria que esta charla de *pousse-café*, con miras a corroborar esta tesis son:

1. Los datos de la ya citada encuesta de *Cambio*.
2. Los indicadores de salud mental: si se revisan estudios epidemiológicos, encontramos, por ejemplo, un estudio neuroepidemiológico nacional de 2003 (*Revista Panamericana de la Salud*, 14 (2) 2003) que muestra que la prevalencia de la migraña en la región Caribe es la menor de todas las regiones de Colombia y, que en general, la incidencia de este tipo de enfermedades es relativamente menor, en comparación con otras

regiones. El único caso de enfermedad cerebral con prevalencia fue el de las secuelas del traumatismo craneoencefálico.

3. La inteligencia emocional: de acuerdo con el estudio “Habilidades de toma de perspectiva conceptual en niños de 3 a 6 años pertenecientes a sectores en desventaja socioeconómica en Colombia costa norte colombiana” desarrollado por el Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano, CIDHUM, de Uninorte y publicado en la *Revista Latinoamericana de Psicología* en 1998, Volumen 30, No. 2 pags. 311-336, podemos deducir que la toma de perspectiva emocional fue más favorable que la cognitiva. Esto es, la evidencia demuestra que los niños en edad preescolar de la muestra de sectores en desventaja socio económica del Caribe colombiano tienen una baja capacidad para la toma de perspectiva cognoscitiva, hipótesis esperada dadas las características de los medios sociales de donde provienen estos niños, pero en cambio resultó muy positivo dentro de las evidencias encontradas que estos mismos niños reportaron una toma de perspectiva emocional mucho más favorable, lo que significa que las variables emocionales y afectivas se logran preservar y mantener mejor en los esquemas de perspectiva conceptual. Mejor dicho, estos niños compensan con superávit de inteligencia emocional las secuelas mentales de la pobreza.

En todo caso, cualquier hipótesis de explicación debería examinar el factor cultural enraizado en la historia: el Caribe colombiano es una región cuya cultura y composición étnica surgen de la mezcla entre la población aborigen, los colonizadores -provenientes en su mayoría del sur de España- y el acento distintivo de una fuerte influencia africana que le pone sabor y color a la vida. Sin que esto signifique exaltar la tesis del buen salvaje, es preciso mencionar que se trata de una región extensa, en la que coexistían desde la época colonial grandes haciendas ganaderas de latifundio con pequeñas poblaciones campesinas difíciles de controlar y de hacer vivir según la recta moral -fuente tradicional de culpa e infelicidad-. El cimarronismo de los esclavos fugados, la desobediencia a las normas sobre separación de razas, el concubinato, la trasgresión del celibato sacerdotal, eran los síntomas de un desorden social conocido en la Colonia como *arrochelados*, grupos considerados en estado de relajación e indecencia, contra los cuales constan en distintos documentos las quejas de obispos y jerarcas coloniales establecidos en las ciudades de Cartagena y Santa Marta.

Es cierto que la pobreza y la desigualdad de ingresos, han caracterizado la región. Sin embargo, las carencias materiales y la injusticia social se contrarrestan con una actitud positiva no exenta de una dosis de melancolía, y un cierto espíritu libertario e igualitario que están en la base psicosocial de una cultura popular de gran dignidad, sobre la cual Gabriel García Márquez me dijo en una ocasión que era la verdadera fuente de inspiración de su obra literaria. Para escandalizar más, no puedo dejar de testimoniar, como carnavalero activo, que ricos y pobres y los de la mitad comparten en nuestros carnavales del Caribe la alegría, la danza y la rumba en un paréntesis que desestratifica la vida social y minimiza la exclusión.

Eso me lleva a otra tesis aventurera, que formulo en forma de preguntas: ¿Pese a que Alejandro Gaviria nos recuerde que Tocqueville señaló una correlación diabólica entre felicidad y falta de movilidad social no será mejor tenerla que carecer de ella? ¿Realmente tenemos que escoger entre felicidad y desarrollo? ¿Para qué sirve socialmente la felicidad?

No descarto que un análisis más a fondo, que combine las herramientas conceptuales de las ciencias sociales y la filosofía, pueda mostrarnos que esa vivencia de felicidad alcanza a disfrazar realmente una especie de renuncia a asumir los problemas, algo así como la negación de los informados y el conformismo de los desinformados.

Sin embargo, vale la pena promover la investigación y el debate sobre lo que presiento que, más que un mal social, pudiera servir de catalizador de capital social constructivo. El estudio de la manera como los del Caribe asumimos la percepción y la búsqueda de la felicidad y de cuál podría ser su potencial de contribución a la búsqueda de una sociedad más productiva, justa e incluyente, bien podría incluirse como uno de los activos sociales para ser considerados en la agenda del estudio de desarrollo humano que proyecta hacer el PNUD en alianza con organizaciones públicas y privadas, como el Observatorio del Caribe, con la coordinación de Weilder Guerra.

Para concluir, amigos, cada día encuentro pequeñas pruebas de que la mayoría de nosotros hemos optado por la capacidad de aguante, para asumir con buen humor la búsqueda de la felicidad y la prosperidad en los intersticios más amables y prometedores de un entorno que sufre las enfermedades sociales típicas de cualquier país latinoamericano. Tengo la esperanza de que esta actitud vitalista y generosa, que se nutre de una cultura popular victoriosa, sirva para impulsar el cambio de conciencia que nos permita superar definitivamente la tragedia cotidiana de la violencia, la desigualdad, la pobreza, la injusticia y la corrupción.

