

POLÍTICA DE DESARROLLO PARA LA REGIÓN CARIBE

-Borrador Preliminar-

Elvia Mejía
Mauricio Vasco
Adriana Castillo
Gustavo Duncan

Introducción

La relevancia de la acción regional, además de contar con reconocimiento constitucional, ha sido ahora incorporada al Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, en el cual se señala que el Gobierno Nacional “promoverá la creación de regiones” y se indica además que “se adelantarán procesos de planificación y de gestión estratégica territorial y mecanismos de consolidación regional de diferente escala, que convoquen y cohesionen la voluntad de las autoridades locales y regionales y generen dinámicas de trabajo conjunto entre los actores del desarrollo, públicos y privados”. Se puede considerar al respecto que la construcción de una Agenda de integración y de autonomía regional en el Caribe colombiano resulta perfectamente compatible con tales postulados del Plan Nacional de Desarrollo. En concordancia con lo anterior, se considera que la integración y autonomía del Caribe colombiano se enfocan como un proceso conveniente y necesario para el desarrollo económico y social tanto de la región como del país.

Tradicionalmente, las políticas para el desarrollo de la Región Caribe colombiana se han enfocado como un compendio de las necesidades más urgentes de los departamentos del norte del país, que sin lugar a dudas comparten rasgos de una misma identidad cultural. Sin embargo, existen diferencias significativas al nivel intraregional que sobrepasan la división política de los departamentos, y que exigen que su potencial de desarrollo se enmarque más bien dentro de las características de la geografía física junto con la forma como se distribuye la población en dicha geografía. Son estas características las que determinan las diferentes políticas de desarrollo necesarias para solucionar los problemas económicos, sociales y ambientales para cada una de las subregiones del Caribe.

El siguiente documento hace uso de una clasificación demográfica de la Región Caribe para diseñar una política de desarrollo diferenciada por las características de las subregiones. Por ‘clasificación demográfica’ se hace referencia a las áreas comunes en términos de población y de espacio físico, que implican el diseño y la ejecución de políticas similares de desarrollo económico, político, social y ambiental. Otros dos aspectos poco mencionados en los planes de desarrollo regionales son tratados dentro del enfoque de este documento. En primer lugar, la prioridad en el desarrollo económico no se fundamenta en la vocación exportadora que posee en Caribe por ser zona costera. El crecimiento de las exportaciones es importante siempre y cuando conduzca a la creación y consolidación de mercados domésticos en la región, es decir de su demanda interna. Así, los planes económicos que se

sugieren en este documento se orientan a generar políticas de crecimiento de los mercados domésticos y de aglomeración y diversificación de los factores productivos, a través del fomento de las empresas exportadoras entre otras medidas. En segundo lugar, el diseño de las diferentes políticas de desarrollo se plantea a partir de las restricciones institucionales y de seguridad en la región. Cualquier política que se proponga tendrá su referente en el diagnóstico de la capacidad actual de las instituciones responsables de su ejecución, de los riesgos que plantean los grupos al margen de la ley (GML) y de los actores y esquemas de incentivos que podrían mejorar su gestión. Lo que incluye no sólo los gobiernos y agencias de la región, sino también el nivel nacional de gobierno y las agencias internacionales.

Las alusiones a la problemática social del Caribe merecen especial atención. Tanto por su situación, más del 33.4% de la población de la región se encuentra sobre la línea de pobreza, como por su tamaño relativo superior en el contexto nacional, la construcción de una infraestructura de acceso a los servicios sociales del Estado es la principal prioridad de desarrollo. La razón para mencionar previamente la necesidad de construir mercados internos como estrategia de crecimiento económico sostenible y de solucionar los efectos perversos de la debilidad institucional, es porque el éxito de cualquier política de desarrollo regional depende de estos dos factores. Si el Caribe no produce suficiente riqueza ningún plan para acabar la pobreza está en condiciones de sostenerse en el largo plazo, y si no existen instituciones eficientes y confiables los recursos disponibles serán despilfarrados.

El documento consta de tres partes. En la primera, se sugiere una clasificación demográfica del Caribe en cinco tipos de áreas, haciendo prioridad en el valor ambiental y las necesidades de recursos naturales de cada una de ellas. En la segunda, se precisan las características económicas, políticas y sociales de las cinco áreas. En la tercera, se precisan los requerimientos de desarrollo regional, vistos como los logros en términos de crecimiento económico, de desarrollo institucional y de acceso a servicios sociales básicos, de acuerdo a las características subregionales.

1. La clasificación demográfica de la Región Caribe

Las diferencias físicas de las subregiones del Caribe tienen un importante referente en las características ambientales. De particular interés es el recurso hídrico, la calidad de los suelos y la presencia de recursos naturales, ya que predeterminan la vocación de desarrollo de ciertas regiones hacia el valor agregado que generan productos específicos y los costos que implica generar tal valor. También es importante la forma como se distribuye la población, porque establece el potencial de producción de riqueza, de necesidades ambientales, y en general, del tipo de políticas públicas que son necesarias de implantar para alcanzar niveles de desarrollo viables. Así, las características demográficas de subregiones similares implica el diseño y la ejecución de políticas de desarrollo distintas a las de otras subregiones.

La relación entre zonas ambientales y distribución de población es el fundamento de la clasificación demográfica del Caribe en las siguientes cinco áreas: reservas ambientales, ciudades integradas al comercio internacional, ciudades intermedias donde confluyen los

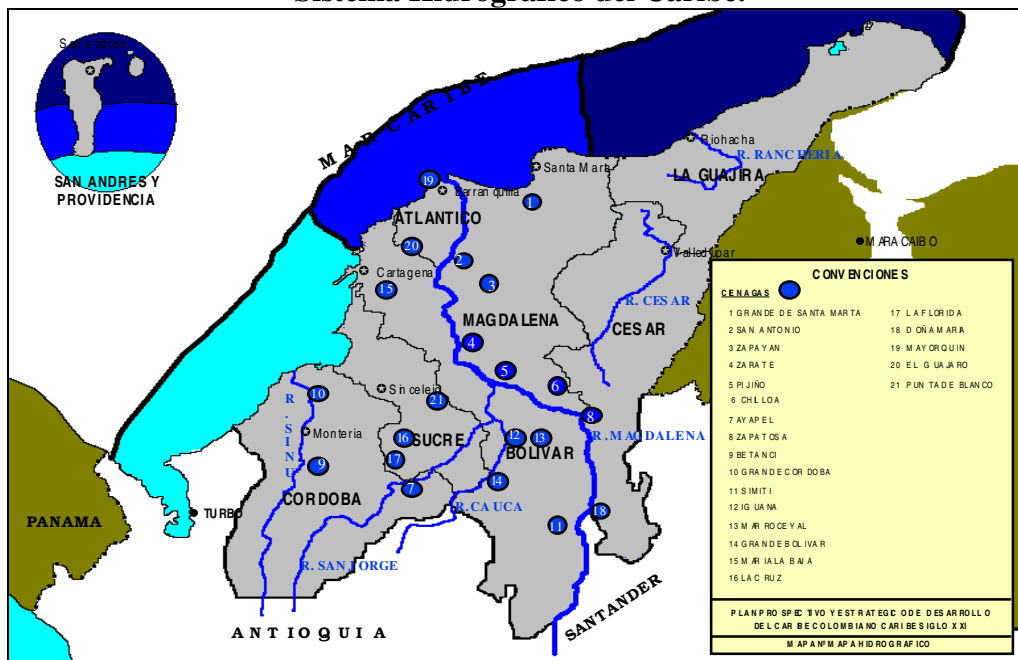
mercados locales, zonas agrícolas y zonas de yacimientos minerales. A pesar que cada una de estas áreas presenta características marcadamente diferenciadas con respecto a las demás, e incluso a su interior, tienen que pensarse como interdependientes entre sí, para diseñar y planear una estrategia coherente de desarrollo. Un ejemplo ilustrativo de la interdependencia entre subregiones se encuentra en la relación que se establece entre Barranquilla y Cartagena, las ciudades más importantes del Caribe colombiano, con la zona pantanosa de la depresión Momposina. Ambas ciudades necesitan de esta zona pobre y deshabitada para asegurar su suministro de agua, un bien valioso e indispensable. Por lo que cualquier proyecto de secado de pantanos en la depresión Momposina significa enormes costos para la economía de Barranquilla y Cartagena. Ante lo cual sería más rentable para la región en su conjunto que se pagara algún tipo de compensación a la población Momposina interesada en volver más habitable su entorno, bien sea para que conserven su riqueza hídrica o para que se instalen en otro lugar.

A continuación se describen cada una de las cinco subregiones por sus características ambientales y poblacionales, que determinan el tipo de política pública necesaria para su desarrollo.

1.1 Reservas ambientales

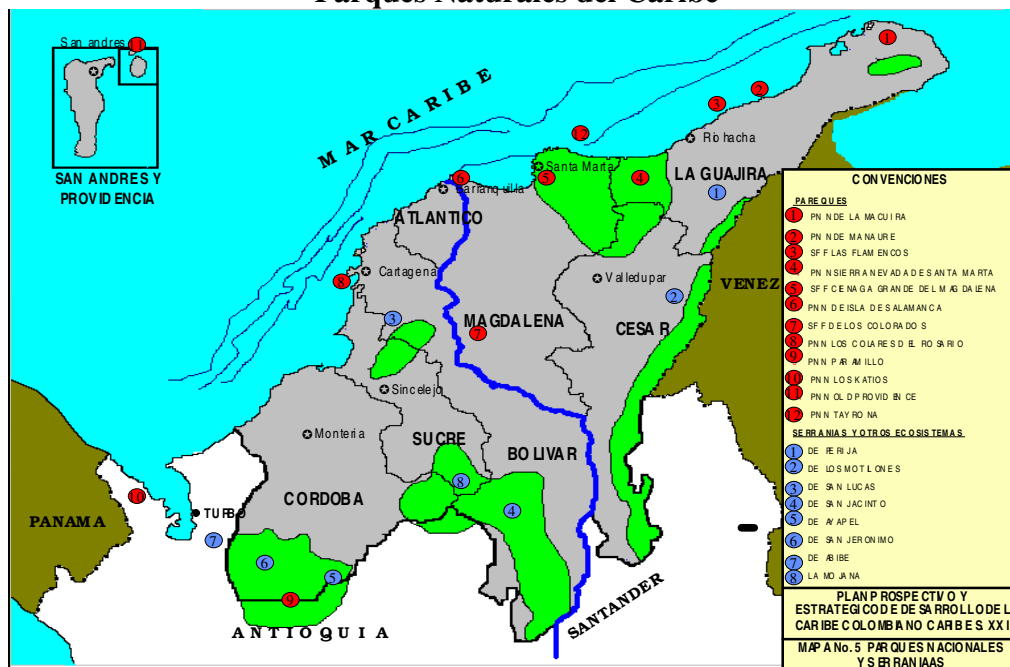
Las áreas clasificadas como reservas ambientales tienen un alto valor estratégico en la región Caribe, porque garantizan la sostenibilidad de recursos indispensables para la totalidad de la población, como es la disponibilidad de agua y suelos.

Mapa 1.1.
Sistema Hidrográfico del Caribe.



Los recursos hídricos del Caribe (ver mapa 1.1.) se ven favorecidos por recibir gran parte de las aguas que nacen en los Andes y por poseer más de 1600 kilómetros de costa marina. Los ríos Magdalena, Cauca y Sinú atraviesan la región de sur a norte. Dentro del territorio existen también diversas zonas estratégicas para mantener y alimentar los caudales hídricos disponibles, especialmente en los parques naturales¹ (mapa 1.2.) y las áreas cenagosas, situadas principalmente en la Mojana, la Depresión Momposina y la Ciénega Grande.

Mapa 1.2.
Parques Naturales del Caribe



Por lo general, la población asentada en las reservas ambientales está compuesta por: i) campesinos pobres y/o colonos² expulsados de otras áreas, ii) grandes terratenientes y narcotraficantes que han ido concentrando tierra de reservas como la Mojana, iii) grupos armados ilegales de izquierda y de derecha como sucede en la Sierra Nevada de Santa Marta. Las características sociales de los grupos poblacionales que habitan las reservas ambientales hacen difícil la acción del Estado. Su visión y sentido de pertenencia del entorno tampoco ayudan a crear una conciencia sobre la importancia de la protección ambiental de las fuentes hídricas. Todos estos factores han incidido en un deterioro progresivo de las fuentes de agua. Aun así, la disponibilidad de recursos hídricos ha permitido a la región Caribe mantener niveles satisfactorios en cuanto índices de aridez.

Por esta razón cabe mencionar la importancia del Decreto 1200 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que entre otros aspectos: i) ratifica el papel de

¹ En el Caribe hay 12 parques naturales (PNN): la Macuira, Manaure, los Flamencos, Sierra Nevada de Santa Marta, Ciénega Grande del Magdalena, Isla de Salamanca, los Colorados, Colares del Rosario, Paramillo, Los Katios, Old Providence y Tayrona.

² En algunas zonas es evidente la presencia de *cocaleros*.

las CAR como agentes fundamentales en la conservación del medio ambiente; ii) resalta la importancia de la planificación ambiental y su evaluación; iii) establece los indicadores mínimos para determinar el impacto de la labor de las CAR sobre el medio ambiente y el mejoramiento en las condiciones de vida de la población; y iv) establece la remoción de los directores de las CAR que no cumplan adecuadamente con sus funciones.

1.2 Ciudades integradas al comercio internacional

Por el tamaño de su población, sus características económicas, la ubicación estratégica para el comercio internacional y su potencial turístico e industrial, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, capitales de los departamentos de Bolívar, Atlántico y Magdalena, respectivamente, son consideradas las principales ciudades de la Región Caribe. ‘Hablar de la Costa Caribe y de su situación destacada en el pasado, es hablar de Barranquilla y, en ciertos casos, de Cartagena. Esta situación se mantiene y en la Región Caribe Colombiana se pueden apreciar dos ámbitos diferentes en cuanto a niveles de desarrollo económico y social: el primero, conformado por Barranquilla, Cartagena y sus áreas de influencia, y en alguna medida Santa Marta; el segundo, integrado por los demás municipios de los Departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena, y los Departamentos de Cesar, Córdoba, La Guajira, San Andrés y Sucre’.³

El crecimiento poblacional de las tres ciudades entre 1973 y 2000 fue del 2.8% promedio anual, superior en cinco décimas al del total del país (2.3%). Este crecimiento implicó que aumentara su participación dentro de la población total del país de 5.3% en 1973 a 6.0% en el 2000. Además de poseer un núcleo de población importante estas ciudades son de una importancia estratégica nacional porque manejan tres de los cuatro principales puertos del país, producen el 12.1% del PIB industrial de Colombia y están llamadas a convertirse en ciudades líderes del desarrollo regional porque concentran las condiciones para generar los mercados domésticos más dinámicos. La tabla 1.1. muestra la relevancia de la concentración de la población y la producción de las tres ciudades en el contexto de las capitales colombianas. Se comparan en forma agregada las ciudades por su cercanía geográfica, porque constituyen una aglomeración de mercado importante y porque representan casi el 70% del tráfico marítimo en Colombia.

**Tabla 1.1.
PIB per cápita y Población de capitales colombianas.**

Ciudades capitales	PIB per cápita (US\$)	Población
Bogotá	3390	6.437.842
Medellín	3955	1.980.917
Cali	3037	2.161.130
Bucaramanga	2583	930.320
Cúcuta	1567	658.061
Pereira	2546	467.313
Barranquilla, Cartagena y Santa Marta	2840	2.540.728

³ Colombia También es Caribe. Propuesta de una Política de Estado para la inserción de Colombia y el Caribe Colombiano en el Gran Caribe. 3 de diciembre de 2002. *Trust Consultores* en Construcción de Confianza. Pp. -27.

Fuente: Aguilera y Alvis (2000).

El desarrollo de estas tres ciudades dentro del contexto de la región se debe a que históricamente han cumplido un papel de integración de los mercados internacionales con los mercados internos de los Andes, que también por razones históricas constituyen el foco de crecimiento económico en Colombia. Es así que Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se encuentran en un segundo lugar en el contexto de desarrollo económico del país. Y en mucha peor situación se hallan el resto de regiones del Caribe. Las debilidades en las condiciones económicas tienen raíces muy profundas, y se remontan a la dinámica del desarrollo de la economía geográfica de Colombia. En los países con economía cerrada, las regiones que tienen mayor productividad agrícola en el momento histórico previo a la industrialización son las que generan mayor mano de obra y mercados potenciales para la aparición de un sector industrial. En la primera mitad del siglo XX la economía colombiana siguió una dinámica de dicho estilo. Con la reivindicación de una política proteccionista las zonas templadas del país (entre 1000 y 2500 metros de altitud) que tenían mayor productividad de la tierra, consolidaron centros urbanos, economías y mercados más desarrollados. Esto a su vez tuvo fuertes implicaciones en la orientación de Colombia como fue que las políticas de estado fueran hechas desde los intereses de las regiones más ricas del país (Meisel 1998). Por lo que finalmente los grandes mercados nacionales y las industrias que los proveían se asentaron sobre escarpadas cordilleras distantes de las costas.

A pesar de los inconvenientes padecidos en la historia económica de la nación, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta están llamadas a convertirse en el eje de desarrollo regional por sus ventajas competitivas para la ubicación de una industria exportadora, y a partir de ahí de un mercado que desarrolle la economía regional. Estas ciudades dependen de los recursos hídricos y alimenticios que produce el resto de la región, por lo que a su vez es conveniente que lideren un desarrollo regional balanceado, que se componga el costo de mantener las reservas naturales de aguas y suelos por la rentabilidad que producen en la aglomeración poblacional y económica de las tres ciudades.

Barranquilla, Cartagena y Santa Marta necesitan políticas diferentes de desarrollo económico al resto de la región porque:

- Constituyen la opción demográfica de mayor viabilidad para establecer una industria exportadora que aglomere un vacío de factores productivos entre las costas y la región andina. El efecto de un desarrollo de los mercados en estas ciudades es doble. En primer lugar, reduce los costos de producción (por aglomeración de factores) y transporte para exportar. Y en segundo, lugar aumenta la demanda y la oferta para intercambios con las zonas más ricas del interior del país.
- La concentración de habitantes (más de 2'600.000) en espacios urbanos, donde existen niveles mínimos de instituciones y capital humano para atender a la población marginada de los servicios sociales propios de las democracias modernas. Aunque la calidad de las instituciones y el capital humano sea bajo, es un problema diferente a ejecutar políticas públicas en ciudades o regiones donde las instituciones y el capital humano son inexistentes.

- La situación política y de seguridad es menos dramática que en el resto de la región. No es un secreto que la crisis de la violencia tiene su manifestación en la apropiación que hacen los grupos al margen de la ley (GML) del poder político local. Mientras que en las ciudades intermedias y demás zonas geográficas el poder de los GML se traduce en la apropiación del Estado local, en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se traduce en una infiltración del corte de redes mafiosas o de crimen organizado. Aunque esta infiltración en algunos casos alcanza a altos niveles de gobierno.

1.3 Ciudades intermedias – mercados locales

En la región existe una serie de ciudades de mediano tamaño en el contexto nacional, aislada de los grandes polos de desarrollo, pero que en el nivel local juegan un papel importante como integrador de una población pobremente conectada por la infraestructura vial. Ciudades y municipios como Montería, Cereté, Sincelejo, Corozal, el Carmen de Bolívar, Magangué, el Banco, Fundación, Aguachica, Riohacha, entre otras, constituyen importantes centros locales donde confluyen el comercio, los servicios y la infraestructura que por lo general no está disponible en las zonas rurales de su influencia.

Un factor geográfico explica a su vez que en la porción de territorio que abarca desde los puertos de la costa norte hasta el inicio de los mercados del interior del país, no se haya estructurado una red de consumidores importantes para los centros productivos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. Se trata de las ciénagas y pantanos de la depresión Momposina que constituyen un obstáculo natural para la integración de los grandes mercados andinos y costeros. En efecto, el sistema transversal de vías que resolvería el rezago del transporte intraregional tiene en la geografía unos de los mayores obstáculos para su financiación.

En la siguiente Tabla se resumen los agregados de población de los municipios de la región Caribe que tienen más de 50.000 habitantes (sin contar Barranquilla, Cartagena y Santa Marta con sus respectivas áreas metropolitanas), a los que consideraremos como ciudades aglutinadoras de mercados locales:

Departamento	Población 2004 - Mercados Locales
Atlántico	99.783
Bolívar	434.531
Cesar	529.113
Córdoba	816.281
La Guajira	302.209
Magdalena	338.630
Sucre	416.619
TOTAL	2.937.166

Fuente: DANE.

Estas poblaciones se conformaron a partir de los procesos de acumulación de capital local que generó la producción agrícola y de habitantes de las zonas rurales que se adhirieron a la vida en las cabeceras urbanas. Toda vez que los excedentes agrícolas no son suficientes para acometer grandes proyectos de inversión en infraestructura económica y social, los recursos que se transfieren desde el nivel central de gobierno son indispensables en la economía local, al tiempo que son arduamente disputados por las élites políticas locales y los GML.

1.4 Zonas agrícolas

Las subregiones rurales del Caribe, donde se concentra un núcleo considerable de población campesina y habitantes de municipios de pequeño tamaño que subsisten de la venta de mercancías y servicios, son las zonas geográficamente más extendidas de la región. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, las zonas rurales las siguientes regiones fisiográficas⁴:

- La Guajira, que es un territorio plano arenoso y semidesértico.
- Los alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta.
- La Depresión Momposina, ubicada en la confluencia de los grandes ríos Magdalena, Cauca, San Jorge, y Cesar, que alimentan ciénagas y pantanos comunicados por una intrincada red de brazos y caños en la importante región de La Mojana.
- La llanura del Magdalena, que se caracteriza por terrenos planos y fértiles, aptos para la agricultura y la ganadería.
- El valle del río Sinú, situado en la hoya hidrográfica de ese río entre las serranías de Abibe y San Jerónimo, se caracteriza por tierras muy fértiles.
- Las sabanas de Bolívar, conformadas por el departamento de Atlántico y el norte del departamento de Bolívar, posee pequeñas elevaciones y tierras semiáridas.
- El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a 700 kilómetros al noroeste del litoral.

Aproximadamente 3'800.000 habitantes pueblan esta subregión.

1.5 Zonas de yacimientos minerales

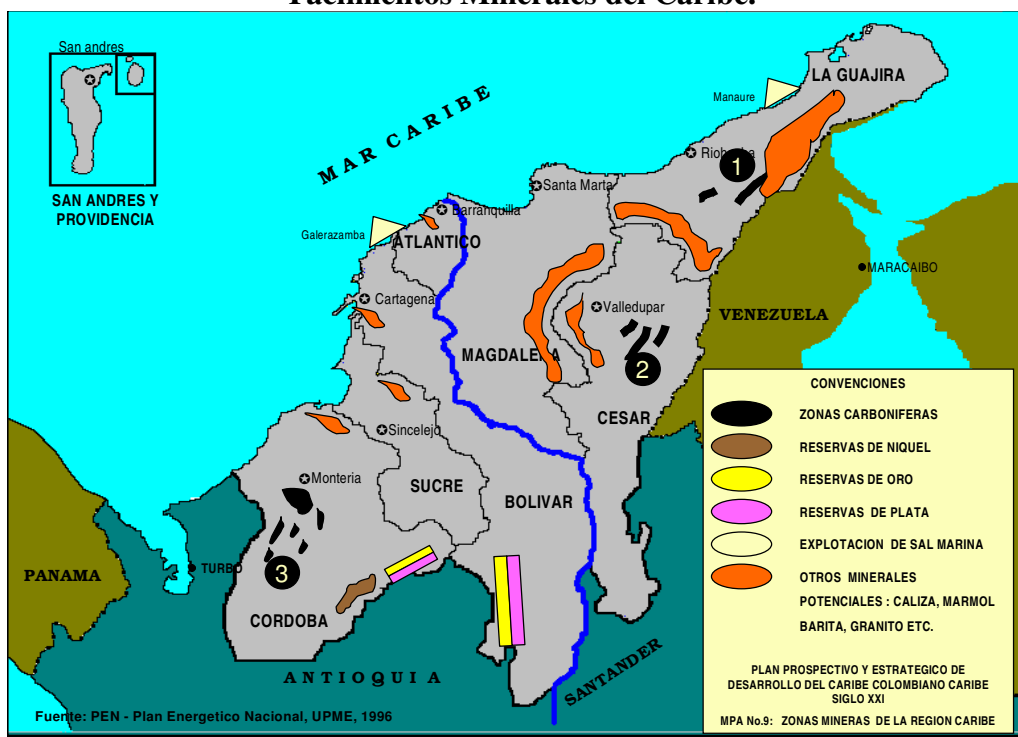
⁴ Colombia También es Caribe. Propuesta de una Política de Estado para la inserción de Colombia y el Caribe Colombiano en el Gran Caribe. 3 de diciembre de 2002. *Trust Consultores* en Construcción de Confianza. P-25

La región Caribe cuenta con yacimientos carboníferos, reservas de níquel, oro, plata, sal marina, gas y en menor proporción minerales como la caliza, el mármol y el granito, entre otros. La tabla 1.2. y el mapa 1.3. resumen la ubicación de los principales yacimientos y reservas minerales.

Tabla 1.2.
Reservas minerales por Departamento.

Zonas carboníferas:	La Guajira, Cesar y Córdoba
Reservas de Níquel:	Córdoba
Reservas de oro:	Bolívar, Córdoba
Reservas de plata:	Bolívar, Córdoba
Explotación de sal marina:	La Guajira
Reservas gasíferas:	La Guajira y posiblemente en Atlántico
Otros minerales potenciales (Caliza, mármol, granito, barita):	Todos los departamentos

Mapa 1.3.
Yacimientos Minerales del Caribe.



De los yacimientos minerales, tienen importancia en la economía nacional el carbón y el níquel. Las zonas carboníferas se encuentran localizadas principalmente en los departamentos de Cesar y La Guajira. Cesar es el segundo productor del mineral a nivel nacional. Cuenta con ocho (8) centros de producción importantes, los cuales produjeron en 2001 aproximadamente 15.3 millones de toneladas de las cuales exportaron 15.12 millones. Córdoba cuenta con yacimientos importantes de níquel en Cerro Matoso, que además de ser

la principal fuente de empleo del departamento, es una de las fuentes de divisas más significativas del país.

Dos tipos de población se concentran en las zonas de yacimiento mineros. Por un lado están los funcionarios y operarios de las industrias multinacionales, que logran darle un nivel mínimo de orden y control a la zona de explotación, sin que eso no quiera decir que estimulen la presencia de GML por el pago de extorsión. Y por otro lado están los asentamientos de colonos mineros.

Si bien las reservas minerales representan fuentes de ingresos considerables para la economía de la región, también presenta altos costos ambientales sobre todo si su explotación se realiza mediante técnicas agresivas. El caso de los yacimientos de oro en el sur de Bolívar es una muestra de cómo la explotación desordenada y sin control ha generado contaminación de las fuentes hídricas con mercurio, y de cómo la riqueza generada se ha desperdiciado en la financiación de la guerra, puesto que son los grupos de autodefensa y las guerrillas quienes se disputan la extorsión a la producción minera.

Las políticas de desarrollo de las subregiones mineras del Caribe tienen en el interés de los GML por explotar sus excedentes un obstáculo de primer orden. El diseño de mecanismos de administración de regalías más controlables por las instituciones de vigilancia del Estado central, y las garantías de seguridad para evitar que las empresas explotadoras de los recursos naturales paguen extorsiones, se constituyen en ejes primordiales de la política.

2. Características económicas, políticas y sociales de las áreas demográficas

En esta sección se describen las características económicas, institucionales y sociales de las áreas clasificadas en la sección anterior. Se trata de diferenciar las cinco áreas en cuanto a su situación para sí poder plantear las necesidades de políticas de desarrollo y de inversión en proyectos estratégicos.

2.1. Características económicas:

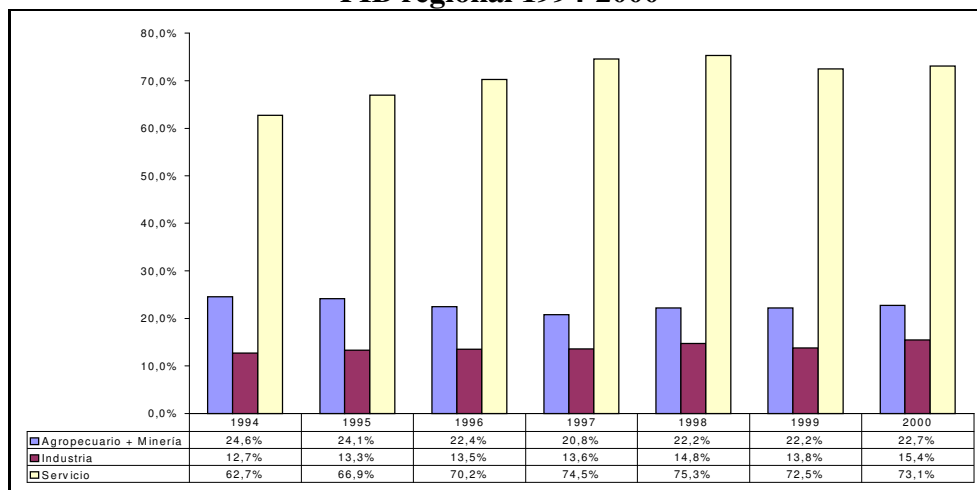
Uno de los beneficios que se pensaba iba a traer el modelo de apertura económica en la región Caribe, era la oportunidad para la región de incrementar su intercambio comercial con el resto del mundo. Sin embargo la apertura ha distado mucho de traer los beneficios esperados a la región a partir de la consolidación de un sector productivo fuerte, y más bien ha propiciado la concentración del desarrollo económico en las zonas interinas de Colombia (Galvis y Meisel 2001).⁵

La economía de la región Caribe se fundamenta en los sectores servicio, industria, minero y agropecuario, lo que refleja las diferencias entre las grandes ciudades y el resto de la región, que se ha comentado a lo largo del documento. Recientes estudios indican que la

⁵ Galvis, Luis y Meisel Adolfo. El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes. Banco de la República. No. 18 Noviembre, 2000.

región Caribe muestra tendencias favorables, en particular en lo que tiene que ver con el comportamiento de sectores productivos como minería, construcción e industria. Sin embargo, el buen desempeño de estos sectores no se ve reflejado en mejorías sustanciales en el empleo. En el primer trimestre de 2004, por ejemplo, las tasas de desempleo de Barranquilla (16.4%), Montería (16.4%) y Cartagena (15.9%) superaron a la nacional (15.3%).

Gráfica 2.1. Participación de los grandes sectores económicos en el PIB regional 1994-2000



Fuente: Cálculo de los autores con base en DANE - Cuentas Nacionales

A continuación se describen los sectores primarios, secundarios y terciarios de la economía del Caribe, y como se articulan con las subregiones mencionadas.

2.1.1. Sector Primario:

El sector primario está compuesto por agricultura, ganadería, y minería.

Agricultura:

La diversidad de climas⁶ y la topografía posibilita a grandes extensiones de la región Caribe colombiana a desarrollar un poderoso sector agrícola y agroindustrial. Del total de la producción agropecuaria de Colombia, el 19.6% corresponde a la región Caribe, que cuenta con aproximadamente 10 millones de hectáreas, de las cuales el 7% está destinado a agricultura, en especial a cultivos transitorios el 85% a ganadería y el 8% restante a bosques y otros usos. Los principales cultivos, por su mayor área sembrada, son arroz, algodón, banano de exportación, maíz y palma africana, entre otros. ‘Sin embargo, a pesar de contar con la mayor extensión de suelos arables del país y las mejores condiciones para el desarrollo de la agricultura mecanizada moderna especialmente en la llanura aluvial, con

⁶ La región Caribe se caracteriza por presentar un clima semiárido, con un factor de humedad promedio de – 26.7 FH (Fuente:IGAC)

una extensión de 473 millones de hectáreas, el sector agrícola, es uno de los sectores mas deprimidos de la región”⁷.

Los determinantes fundamentales de la productividad agrícola en el Caribe⁸ son: en primer lugar, la rentabilidad, principalmente influenciada, por tres factores: (i) la tasa de cambio (reflejada en la revaluación del peso desde comienzos de los años 90); (ii) el descenso significativo de los precios internacionales de los productos agrícolas, en particular aquellos que como sorgo, maíz, arroz y algodón, poseen ventajas climáticas y de políticas de subsidio a la producción en otros países; y (iii) la política comercial, que en algunos casos, contrarrestaron los efectos de los factores anteriores, mientras que en otros, reforzaron sus efectos negativos. En segundo lugar se encuentran factores de tipo geográfico, como la calidad del suelo y los limitantes geográficos. Y por último factores de orden público.

Al inicio de la década de los noventa, los cultivos regionales registraban una rentabilidad superior a los cultivos nacionales. Esta situación cambió en el período 1991-1993, al caer la rentabilidad en un 7% en la región, en comparación con un 4,6% en la nación. Lo anterior se reflejó en descensos superiores en la superficie cultivada y en el valor generado en la región Caribe. Posteriormente, entre 1994 y 1997, la rentabilidad regional fue el 92% de la nacional. Otro factor que contribuyó a la pérdida de rentabilidad agrícola en la región durante la década de los 90 es que gran parte de la superficie de la región se destinó a los cultivos transitorios⁹, mientras que la nación orientó su área sembrada a los permanentes. Lo anterior se refleja en que de los cultivos a los cuales se destinó el 70% del área sembrada en la región (maíz, yuca, arroz y algodón), solamente generaron el 16% del valor de la producción agrícola total del país.

Tabla 2.1. Rentabilidad de las actividades agrícolas Regionales vs. Nacionales, 1986 - 1997(Indice 1990 = 100).

Cultivo	1986-90	1991-93	1994-97
Cultivos regionales (a)	105	97	92
Cultivos nacionales (b)	103	98	101

Fuente: Bonet Morón, 1999.

Así, “en la medida en que la región continúe dedicando sus tierras en mayor proporción a cultivos transitorios transables, el agro regional será más vulnerable a los tres factores mencionados. [...] Hay que producir lo que realmente genere valor, dentro de las limitaciones geográficas propias de la región”.¹⁰ En ese sentido, se hace necesario aprovechar la estrecha relación que tiene el sector agropecuario con industrias como la de

⁷ Colombia También es Caribe. Propuesta de una Política de Estado para la inserción de Colombia y el Caribe Colombiano en el Gran Caribe. 3 de diciembre de 2002. Trust. Consultores en Construcción de confianza. Pp. 61.

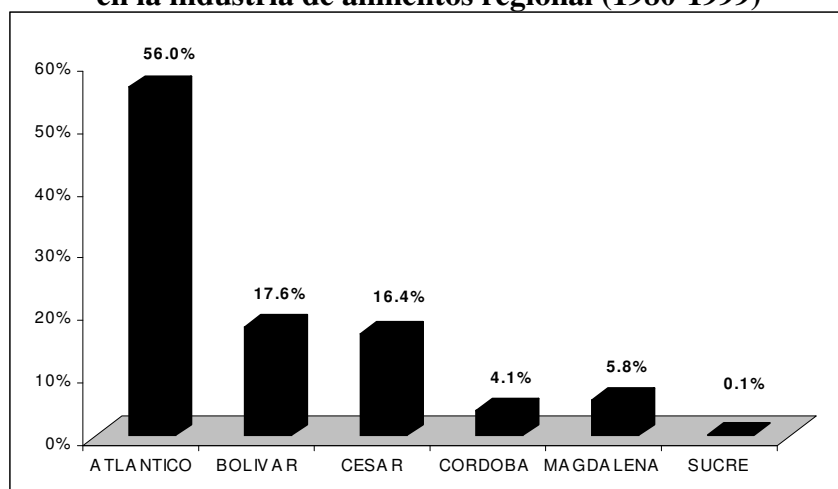
⁸ Según Carlos Felipe Jaramillo. Citado en: *Jaime Bonet Morón*. La agricultura del Caribe Colombiano, 1990-1998. No. 12 Diciembre, 1999. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República, Cartagena de Indias. P-23

⁹ Según la rentabilidad estimada por Jaramillo, este tipo de cultivos son los que registran mayores descensos y responden más rápidamente a cambios en el corto plazo, como el manejo de la tasa de cambio y la fluctuación de los precios internacionales. En: Jaime Bonet Morón, OpCit, p-21

¹⁰ Jaime Bonet Morón, 1999. OpCit. P-36

alimentos, que por su alto valor agregado, el consumo de materias primas y el empleo que generan, se constituye en un elemento jalonador de la actividad agrícola en la región. Además, la industria de alimentos representa una alta elasticidad en la generación de empleo, de acuerdo a los coeficientes de la matriz insumo producto regional (Bonnet 1999). Es paradójico, no obstante, que departamentos con alta participación agrícola no posean un sector agroindustrial que corresponda a su capacidad productiva.

Gráfica 2.2. Participación de la industria de alimentos de cada departamento en la industria de alimentos regional (1980-1999)



Fuente: Observatorio del Caribe Colombiano, con base en DANE-EAM.

Ganadería

El desarrollo de la ganadería en una región depende de múltiples factores: (i) factores primarios (mano de obra, capital y el tipo de tierra); (ii) recursos utilizados en la actividad (pastos, fertilizantes, riego, sales mineralizadas); y (iii) tecnología. La tierra se constituye en el factor principal de la producción ganadera de la Costa Caribe, pues son los pastos de la región su base alimenticia.

Tabla 2.2.. Inventario ganadero de la Costa Caribe, 1995-2002

Costa Caribe \ Año	1995	1996	1999	2000	2001	2002
Total cabezas	7.985.590	8.060.755	7.737.617	7.297.045	7.326.585	7.994.133
N° de hembras	5.605.335	5.727.724	5.157.850	4.718.041	4.664.813	5.397.651
N° de machos	2.380.363	2.333.031	2.579.767	2.579.004	2.661.772	2.596.476
N° de reproductores	166.311	174.336	148.454	136.723	124.158	109.668
Area en pastos (hectáreas)	5.614.721	5.457.511	5.490.962	5.805.945	5.738.898	5.629.309
Area en pastos y malezas (hectáreas)	8.164.151	7.903.398	7.724.231	8.215.307	8.220.484	8.428.439

Fuente: DANE (1995-2001), ENA (2002).

Durante el 2002, el hato de ganado bovino de Colombia fue de 25.000.000 cabezas, 32% de las cuales se concentraban en los departamentos del Caribe colombiano. De esta cifra, más del 70% del hato regional (5.690.000 animales) se concentraba en los departamentos de Córdoba, Cesar y Magdalena. En el 2001, los pocos hatos lecheros de la región se concentraban en los departamentos de Magdalena (36.218 cabezas en lechería

especializada), Córdoba (22.623) y Cesar (14.869)¹¹. En el mismo año, los únicos departamentos de la región Caribe que tenían una ganadería de carne mayoritaria eran Córdoba (76%) y Sucre (66%), mientras los restantes departamentos tenían mayor participación en la ganadería de doble propósito: Magdalena (94%), Cesar (88%) y Bolívar (59%), entre otros.

Indicadores relevantes para determinar el grado de desarrollo de la ganadería y sus implicaciones en la región donde se localiza son el número de empleos generados, la producción bruta industrial, el consumo intermedio y el valor agregado. En 1999 la producción industrial de carne y leche en la región Caribe generó aproximadamente 4.000 empleos a un valor superior a los \$600.000 millones.

Es de notar que para hacer posible un mejor desarrollo de la ganadería en la región, es fundamental que los ganaderos tengan facilidades para el acceso al crédito, no sólo para conseguir capital, sino para financiar nuevos proyectos y mejorar tecnológicamente la producción. El centralismo en la forma de distribuir el crédito se hace evidente. “Así por ejemplo, en el 2002 cerca del 52% de los \$ 1,1 billones de crédito agropecuario entregados se concentraron en cuatro departamentos del interior andino: Bogotá-Cundinamarca, Antioquia, Valle y Tolima”¹². La participación de la región en el crédito agropecuario ha sido de 13.5%, 14,2% y 12.8% entre los años 2000, 2001 y 2002.

Otro aspecto importante a resaltar es la forma de comercialización del ganado. En torno a esta se constituyen dos mercados separados, pero con fuertes interrelaciones. El primero es el mercado del ganado en pie que se forma alrededor de las transacciones de las ferias y subastas ganaderas; y el segundo, el de la carne que se desarrolla en las plantas de sacrificio ubicadas cerca de los centros urbanos. Las dificultades al transportarlos, la precariedad de la infraestructura vial del país y la inseguridad en la última década, obligaban “a que el ganado sea transportado en pie largas distancias con medios de transporte inadecuados, lo cual produce pérdidas de peso y calidad en los animales y aumenta los costos”¹³. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, con cierta mejoría en las vías y nuevas formas de negociación como la subasta se ha hecho posible la transformación de los esquemas de comercialización del ganado en el país. A través de las subastas se le garantiza al ganadero el pago oportuno y un precio competitivo. La Costa Caribe no ha sido ajena a este nuevo proceder, al punto, que en la actualidad se realizan en la región por lo menos diez subastas a la semana, siendo las más dinámicas, las de Montería, Planeta Rica, Sahagún, Arjona, Cartagena y Barranquilla.

Reservas minerales

La región Caribe cuenta con una importante reserva de recursos naturales para su explotación, como gas natural, carbón y níquel, entre otros. Respecto a la producción de

¹¹ Joaquín Vilorio De La Hoz La ganadería bovina en las llanuras del Caribe Colombiano. Octubre de 2003. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República No. 40. Cartagena de Indias. P. 12-13.

¹² Ibidm p-41

¹³ Gabriel Montes y Ricardo Candelo. 1980. En: Joaquín Vilorio De La Hoz. 2003. Op Cit. P-54.

gas, en la tabla a continuación se detalla la evolución del abastecimiento por regiones y por campos entre 1990 y 1999 a nivel nacional. Los períodos de auge se debieron al incremento de la generación termoeléctrica, mientras que su descenso fue una consecuencia del fenómeno de La Niña” y el decrecimiento de la demanda eléctrica por efectos de la recesión económica.

Tabla 2.3. Suministro de gas natural por regiones y cuencas (MPCD)

Región/Cuenca	1990	Fracción	1995	Fracción	1997	Fracción	1999	Fracción
COSTA	280,1	71,60%	331,6	76,80%	471,7	81,10%	398,6	78,80%
La Guajira	261,7		308,4		430,1		377,1	
Bajo Magdalena	18,4		23,2		41,6		21,5	
INTERIOR	112	28,40%	99,5	23,20%	109,8	18,90%	107,4	21,20%
Medio Magdalena	108,6		78,6		78,9		77,3	
Alto Magdalena	2,7		6,7		6,8		5,5	
Llanos Orientales	0,7		14,2		24,1		24,6	
TOTAL PAIS	391,5	100,00%	431,1	100,00%	581,5	100,00%	506	100%

Fuente: Ecopetrol, Estadísticas de la Industria Petrolera, 1997, con 1 MPCD= 1 GBTU/d Ecopetrol, Página Web, 1999.

En la actualidad, Ecopetrol se encuentra realizando actividades exploratorias de gas en la región, en especial en el bloque Tayrona que está localizado entre las Islas del Rosario, en Cartagena, hasta el Cabo de la Vela y en la Guajira. La región Caribe se caracteriza también por la presencia de yacimientos carboníferos, reservas de níquel, oro, plata, sal marina y en menor proporción minerales como la caliza, el mármol y el granito, entre otros.

Las zonas carboníferas se encuentran localizadas en los departamentos de Cesar, La Guajira y Córdoba. Cesar es el segundo productor del mineral a escala nacional. Cuenta con ocho (8) centros de producción importantes, los cuales produjeron en 2001 aproximadamente 15.3 millones de toneladas de las cuales se exportaron 15.1 millones. Córdoba es otro de los departamentos de la región con presencia de yacimientos carboníferos, distribuidos el Alto San Jorge (Puerto Libertador), Ciénaga de Oro y San Andrés – Los Carretos.

Cuadro 2.4.
Producción y Exportaciones Zona Carbonífera 2002
Departamento del Cesar (Millones de Toneladas)

ZONA CARBONÍFERA	PRODUCCIÓN	EXPORTACIONES
La Loma-Drummond	12.336	12.290
Carboandes	314	314
Carboandes del Caribe	1.916	1.706
Consorcio Minero Unido	713	713
Norcarbón	16	16
Sororia	90	90
Total	15.385	15.129

Fuente: DDT-DNP. Millones de Toneladas

La mayor parte de yacimientos de níquel se encuentran en Cerro Matoso, Córdoba, que además de ser la principal fuente de empleo del departamento, es una de las fuentes de divisas más significativas del país.

Tabla 2.5.
Departamento de Córdoba Producción de Níquel

Año	1997	1998	1999	2000	2001
Producción Toneladas	25.170	28.139	28.341	27.735	38.446
Exportaciones Millones de US\$	160	119	154	211	235

Fuente: DDT-DNP

Por otro lado, las reservas de oro y plata en la región Caribe se encuentran en Bolívar y Córdoba. En Bolívar, las reservas de oro y plata se encuentran principalmente en el sur del Departamento en la Serranía de San Lucas y en Córdoba se localizan en la cuenca alta y media del Río San Jorge, entre las poblaciones de Juan José, Pica Pica, Bocas de Uré y en la cuenca de la Quebrada San Pedro, al Sureste del Departamento. En la cuenca baja del Río San Jorge y en los alrededores de la Ciénaga de Ayapel.

2.1.2. Sector Secundario:

El sector industrial en el Caribe colombiano se ha concentrado principalmente en Barranquilla y Cartagena (incluyendo sus zonas aledañas). La industria de Barranquilla está compuesta principalmente por productos alimenticios, bebidas, sustancias químicas industriales y productos minerales no metálicos. La de Cartagena por sustancias químicas industriales, industria manufacturera e industria de alimentos.

Para 1999, estas dos ciudades concentraron el 84.05% de la producción industrial del Caribe colombiano, correspondiendo 44.87% a Atlántico y el 39.18% restante a Bolívar. La actividad industrial en el resto de departamentos es muy precaria: Cesar (4.7%), Córdoba (6.96%), La Guajira (0.01%), Magdalena (3.32%) y Sucre (0.97%).

Las cifras de participación industrial en el total del PIB muestran que desde el inicio de la apertura la industria ha perdido peso en el aparato productivo regional y nacional. Aunque la disminución en su participación puede responder a una terciarización de la economía, normal en los procesos de desarrollo, lo cierto es que el crecimiento del producto industrial desde 1993 es alto en Cartagena (casi el 8% anual) pero incluso negativo en Barranquilla. Las cifras de Cartagena esconden el bajo impacto que tiene la industria de la ciudad en su desarrollo. Por ser intensivas en capital, la industria petroquímica y de polímeros genera poco empleo local. Además la formación de educación superior en Cartagena es de baja calidad por lo que gran parte del personal más calificado que trabaja en el complejo industrial de la ciudad proviene de otras partes.

La industria del Caribe colombiano se ha visto afectado por una situación de atraso tecnológico, acentuando de esta manera las dificultades del entorno de las empresas para

afrontar los nuevos retos derivados de la apertura y la globalización. La modernización y la reconversión tecnológica, el fortalecimiento de los centros de educación así como la adecuación de sus programas, las inversiones en infraestructura urbana y de transporte y, en general, el conjunto de aspectos que configuran las bases de la competitividad, se derivan de procesos costosos y demorados, que están aún por emprenderse de manera sistemática y ordenada en la región. La situación de rezago que al respecto caracteriza al país, se presenta de manera más aguda en los departamentos del Caribe colombiano. Tal como sostiene Trujillo:

La evidencia recogida hasta ahora permite afirmar entonces que la apertura económica y la desregulación emprendidas en los noventa no incentivaron en los empresarios regionales la modernización de la industria –aumentos significativos en K/L– por la vía de mayores gastos en inversión incorporadora de cambio tecnológico con una grave incidencia en el crecimiento sectorial y en la eficiencia productiva de las empresas.¹⁴

Tabla 2.6.
Participación del Sector Industrial en el PIB

Año	Colombia	R. Caribe
1981	21.3	17.2
1982	20.8	16.7
1983	20.7	17.5
1984	21.2	17.4
1985	21.2	16.8
1986	21.2	17.1
1987	21.4	16.5
1988	21.0	16.4
1989	21.4	16.7
1990	21.4	17.0
1991	21.2	16.6
1992	21.2	16.1
1993	20.5	16.3
1994	19.7	11.4
1995	20.0	14.9
1996	18.1	14.3
1997	17.7	13.8
1998	17.2	13.5

Fuente: Trujillo (2002).

2.1.3. Sector Terciario:

Este sector abarca actividades como: servicios públicos, comercio, transporte y bancos. La importancia del sector en la economía ha venido creciendo con el transcurso del tiempo, puesto que sirve de intermediario en la producción de otros bienes. La parte de servicios se caracteriza por ser intensivo en mano de obra, por lo tanto, su crecimiento significa una fuente importante para la creación de empleo. Otra característica es su alta tasa de

¹⁴ Trujillo, Juan Carlos. El Estancamiento de la Industria Manufacturera en el Caribe Colombiano, 1990-1998. Observatorio del Caribe Colombiano. Cuaderno Regional. Nro. 17. 2002. Pp. 21.

innovación y cambio tecnológico al compararlo con los mostrados por la industria (Jaramillo, 2004). En este sentido, es vital la inversión en educación, dirigida hacia el fortalecimiento de este sector.

Además de su importancia como generador de empleo, la competitividad del sector servicios es indispensable para lograr reducir los costos de producción del resto de la economía. Así las cosas, los departamentos más competitivos serán los que ofrezcan mejores condiciones competitivas para la ubicación de las empresas.

Servicios públicos:

La baja calidad y altos costos de energía y acueducto es uno de los grandes obstáculos para la competitividad de la región Caribe. De acuerdo a la Superintendencia de Servicios Públicos, Barranquilla y Cartagena presentaban sobreprecios en las tarifas del acueducto del orden del 31% y 13% para el sector comercial e industrial.

El caso de Bolívar es muy significativo. La industria de Bolívar es la de mayor ineficiencia en el uso de energía y soportan el mayor costo promedio de energía del país después de Bogotá. El tipo de industria¹⁵ que se desarrolla en este departamento, presenta costos altos, en comparación con la energía que consume, lo cual reduce la competitividad de este departamento en la industria regional, al no tener las condiciones favorables para su desarrollo, obligando así a la industria local a ubicarse en otras zonas del país, que como los departamentos de Santander y Valle, ofrecen menores costos.

Banca:

En cuanto al sector financiero, las tres grandes ciudades de la región captan en promedio el 79% del total de los recursos de la región (1993-1999). Sin embargo, si se compara con el resto del país, la captación de recursos financieros por habitante es mucho menor a ciudades que como Bogotá aporta aproximadamente 100 pesos al sistema, mientras que estas tres ciudades aportan solo 24 pesos. Lo anterior, es un reflejo de la baja capacidad de ahorro en la región, resultado de un ingreso per cápita menor de los habitantes de la zona y del poco desarrollo del mercado financiero local.

Por tipo de cartera, se encuentra que la de mayor participación es la comercial, debido al dinamismo de la pequeña y mediana empresa. Le siguen, en su orden, la hipotecaria, la de consumo y el microcrédito. Cabe resaltar la importancia del dinamismo de la cartera de microcrédito¹⁶, en los últimos años, a pesar de representar el 1% de la cartera total. Su

¹⁵ Se destaca la industria de alimentos diversos para animales y otros, la fabricación de muebles y accesorios, las imprentas, y editoriales, entre otras

¹⁶ Esta modalidad de crédito se define como: "las operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo saldo de endeudamiento no supere veinticinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (aproximadamente \$9 millones), cuyos recursos son destinados a la compra de servicios o bienes de consumo o a satisfacer necesidades de capital de trabajo en los pequeños negocios. Fuente. Superintendencia Bancaria, Circular 011 de febrero de 2002. Citado en: Notas económicas regionales Región Caribe. Banco de la

importancia, radica en que este tipo de crédito se ha convertido en una herramienta clave para aquellos sectores más necesitados (como los microempresarios), que por las altas tasas de interés y los excesivos trámites de financiamiento no pueden acceder con facilidad al crédito. Este tipo de créditos se considera fundamental, en tanto que en ‘Colombia, las micros, pequeñas y medianas empresas, Mipyme, representan el 96% de las empresas del país, generan el 63% del empleo, y aportan el 25% del valor agregado nacional’¹⁷.

Transporte:

En el transporte urbano se destaca la desorganización de los sistemas de transporte público en las grandes ciudades, e incluso las ciudades intermedias, y la movilización de pasajeros en microbuses y busetas. En este sentido es de resaltar la carencia de sistemas masivos de transporte.

Adicional a ello, la falta de normatividad en el transporte, ha conducido a fallas en el mismo sistema. Un caso particular en la región es el de La Guajira, cuya problemática consiste en que en ‘la actualidad, es imposible determinar la cantidad de automotores extranjeros que se encuentra prestando el servicio de transporte público urbano en sus diferentes modalidades en el municipio de Riohacha, debido, a que no existen estadísticas cuantitativas, ni cualitativas en los registros del transito municipal para ello, lo que ha facilitado la acción de la piratería en la prestación de este servicio, con la indebida creación de empresas sin sujeción a normas de transporte’¹⁸. Lo anterior se refleja en el crecimiento de las economías informales y por consiguiente en la generación de empleo informal, que si bien son una solución inmediata al problema del desempleo, también genera distorsiones, en tanto que le está quitando posibilidades a las empresas formalmente constituidas.

Transporte de bienes:

La región Caribe goza de una estratégica posición geográfica para el comercio con los mercados externos. La Costa Caribe cuenta con cinco de las siete zonas portuarias del país, que movilizan el 87.8% del total de carga transportada por vía marítima. Cartagena tiene la zona portuaria más dinámica del país, pues del total de la carga exportada, el 68% corresponde a petróleo, el 20% a cemento y el 12% restante a carga general. En cuanto a importaciones, un 85% son para la industria petroquímica de la ciudad y maneja el 14% de las cargas en tránsito del total del tráfico portuario. En el período comprendido entre 1996 y 2002, las exportaciones en contenedores aumentaron en 220%, siendo Cartagena fue el principal terminal exportador del país, seguido de Buenaventura, Santa Marta y Barranquilla.

República. Subgerencia de estudios económicos. Centro Regional de Estudios Económicos – CREE. Cartagena. Mayo de 2004. No.2. P-3.

¹⁷ Asobancaria, ‘Crédito a la PYME. Dinámica reciente’, La Semana Económica, No. 352, 1 2 de abril de 2002. Citado en: Ibdm, p-3.

¹⁸ Jorge Alberto Rebolledo Cuisman. ‘Problemática del transporte público urbano en Riohacha’. En: Informe de Coyuntura económica regional. II Semestre de 2003. OpCit, p-55.

Sin embargo, para que el sector sea más eficiente, se requiere que el gobierno central y el sector privado, unan esfuerzos para mejorar la comunicación de la Costa Caribe con el interior del país por carreteras troncales y ferrocarril.

Comercio

En cuanto al comercio cabe destacar la participación del comercio al por mayor, en particular de bebidas, granos e insumos agrícolas, En cuanto al comercio al por menor, se destaca la comercialización de bienes como productos farmacéuticos, venta de carnes, perfumería y víveres. La comercialización se hace a través de supermercados, graneros y tiendas, que cubren básicamente los mercados locales y los de las áreas circundantes.

El comercio no se caracteriza por ser un sector que genere grandes cantidades de empleo en comparación a su participación en la producción regional. Más aun, su potencial de generación de empleo se enmarca en gran parte dentro de lo informal. Por lo general, los establecimientos son atendidos personalmente por sus propietarios o sus familias, lo cual, se refleja en un índice de empleo formal y de salarios muy bajo, en comparación con otras actividades.

2.2. Descripción Política:

Por características políticas se hace referencia a la capacidad que tienen las instituciones del Estado de ejecutar eficientemente las políticas enfocadas al desarrollo. A grandes rasgos, las instituciones de las subregiones del Caribe presentan las siguientes características:

1. El volumen de votos de opinión para que se produzca una elección verdaderamente democrática en las ciudades de la región Caribe es bastante limitado, por la importancia que tienen los mecanismos clientelistas para el acceso a los servicios y recursos públicos. El clientelismo se basa en un intercambio de votos por parte de la comunidad y de bienes funcionales por parte de los candidatos, que van desde la compra directa de votos a la gestión de inversiones públicas en determinados proyectos o servicios que favorecen a clientela en particular. La ganancia de los candidatos elegidos está en la oportunidad de desviar recursos durante el tiempo que ocupen el cargo público, lo que se conoce como *comisión clientelista*.¹⁹ De por si no todos los efectos del clientelismo son negativos. En muchos casos es una herramienta útil para que la población marginada acceda a los servicios del estado y a la participación democrática.²⁰ Lo perverso del clientelismo se origina en sobrecostos por la comisión que extraen los administradores del estado y la desnaturalización de los bienes ofrecidos a los electores. Esto último es el ofrecimiento de bienes diferentes a los servicios que el estado por su naturaleza ética debe proveer. Ejemplos de bienes desnaturalizados serían dinero en el momento de la votación, puestos

¹⁹ Ronald P. Archer, 'The Transition from Traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest', Working Paper No. 146, July 1998, Kellogg Institute for International Studies..

²⁰ Susana Corzo, 'El Clientelismo Político como Intercambio', Working Paper, No. 206, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona, 3002.

de trabajos innecesarios o influencia para evitar que clientelas que cometen algún tipo de delito sean perseguidas. El costo final de la provisión de estos bienes es asumido por el desvío de los recursos que el estado transfiere a los municipios.

En el Caribe el sistema clientelista incide de forma negativa en la formulación de proyectos innecesarios en el contexto de desarrollo regional y en la desnaturalización de los bienes ofrecidos a los sectores sociales con mayores necesidades.

2. La oportunidad de apropiarse de los recursos del presupuesto de las ciudades y municipios incidió en que las condiciones de seguridad y del conflicto armado deterioraran la gobernabilidad local. En este contexto los GML tenían todas las ventajas dadas para montar sus propias redes clientelistas, lo que se conoce como *Clientelismo Armado*. A través de amenazas las guerrillas y las autodefensas expulsaron a los agentes políticos que no se sometieron a su orden. Luego hicieron elegir a sus propios candidatos o se aliaron con políticos tradicionales para ocupar los cargos públicos de los municipios con sus redes de simpatizantes.²¹

3. La pobre capacidad fiscal de las entidades regionales y subregionales para sacar adelante proyectos estratégicos. Dado que el grueso de los recursos que poseen las alcaldías proviene de las transferencias de la nación y de los créditos de las agencias internacionales, no existe en el plano local un sentido de vigilancia y control ciudadano sobre lo público. Así las cosas, la regulación y el control del nivel central en la ejecución de las políticas públicas se torna en una prioridad de primer nivel. En particular se deben diseñar esquemas de incentivos y castigos a los actores políticos que se encargan de la ejecución del gasto en educación y salud, y a las empresas proveedoras de los servicios públicos.

2.3. Descripción del acceso a los servicios sociales del Estado:

En esta sección se realiza una descripción del acceso a servicios sociales del Estado en la región Caribe, los cuales son imprescindibles para que la población sea participe de un sistema democrático de gobierno. Se ha dividido el diagnóstico social del Caribe por las tres subregiones más habitadas, grandes ciudades, ciudades intermedias y zonas agrícolas, estas dos últimas subregiones por la forma como se dispone la información en el DANE se tratarán conjuntamente.

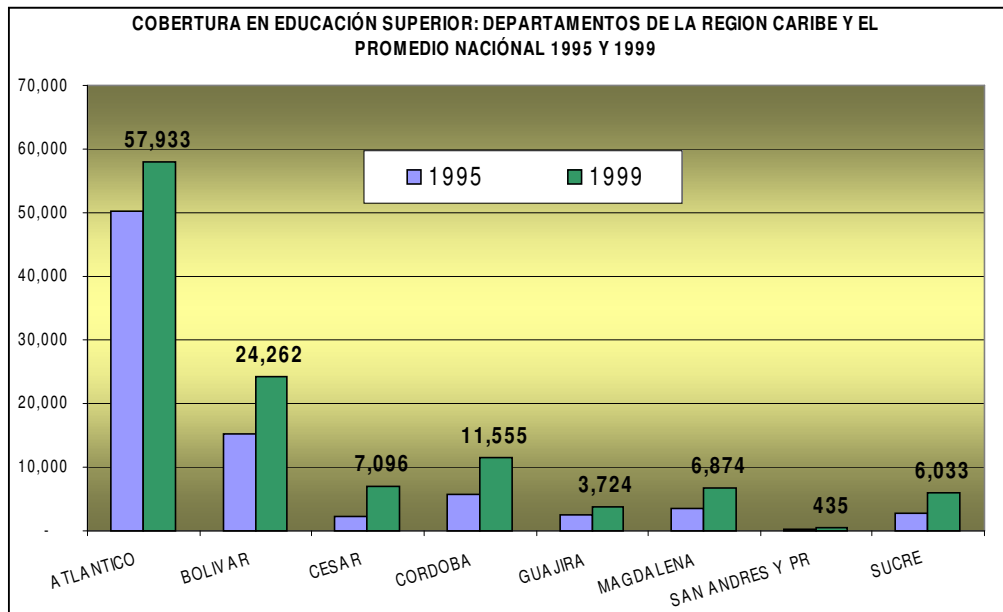
Grandes ciudades:

En cuanto a las condiciones sociales de las tres principales ciudades de la región, cabe destacar la gran desigualdad entre sus pobladores, la escasa mano de obra calificada para el tipo de actividad económica que podría desarrollarse en las ciudades en cuestión, un déficit en los servicios públicos domiciliarios, baja cobertura y calidad de salud y educación, altos niveles de desempleo, un ingreso per capita menor al de las otras ciudades del país y un escaso apoyo a la investigación científica.

²¹ Rangel Alfredo. Colombia. Guerra de Fin de Siglo. Planeta. 1999.

Para el año 2000, la tasa de cobertura en los niveles básica primaria y secundaria en las tres ciudades era de 81%, ocho puntos porcentuales por debajo de la de Bogotá. Esto quiere decir que en ese año más de 127.000 niños y jóvenes, entre los 3 y 15 años estaban por fuera del sistema escolar, siendo Cartagena la ciudad con menor cobertura en dichos niveles, pues en ella se encuentra el 52% de la población no atendida, seguida por Barranquilla con el 26% y Santa Marta con el 22%. Más preocupante aun es la calidad del sistema, donde las tres ciudades presentan problemas. Según los resultados obtenidos por los estudiantes costeños en las pruebas ICFES entre 1998 y 1999, el 70% de los colegios se ubicó en la categoría de bajo rendimiento. Y según cifras de la Secretaría de Educación del Distrito en Cartagena, entre el 2000 y el 2002, en las pruebas SABER, el mayor número de alumnos (entre 60% y 80%) se ubicó en el rango entre 30 a 70 puntos, entre 15% y 18 % se ubicaron en bajo nivel y solo el 1% ó 2% se encuentra en los puntajes altos (es decir, por encima de 71 puntos).

Gráfico 2.3.



Un indicador que refleja la ineficiencia del sistema educativo en las tres ciudades es la relación alumno/docente en los colegios oficiales, que para 2002 era de 21, siendo el ideal entre 30 y 35 estudiantes por docente. Lo cual indica que ni la capacidad instalada, ni el recurso humano están siendo utilizados de forma óptima.

En cuanto a educación superior, la matrícula se concentra en estas ciudades por ser las zonas más desarrolladas y urbanizadas de la región.

La situación del sector salud no deja de ser menos preocupante. En el 2000, la cobertura de afiliación a los sistemas de seguridad social en las tres principales ciudades de la región era de 52%, porcentaje bastante bajo, si se compara con el de Bogotá, cuya cobertura era de 70%. Esto significa que durante el 2000, más de 1.200.000 personas en estas ciudades no

estaban vinculadas a ningún régimen de salud. Si se observa el caso de Cartagena a 2003, la situación no parece mejorar significativamente, pues de la población del SISBEN registrada en dicho año, más del 50% de la población con escasos recursos se encuentran fuera de este régimen.

¿Pero, qué podría explicar tal situación, si los recursos públicos asignados a las tres ciudades para inversión en diferentes sectores fueron superiores (en promedio por habitante) a ciudades como Cali, Medellín y Bogotá?. Entonces valdría la pena resaltar la presencia de problemas de tipo institucional que provocan una deficiente asignación y utilización de los recursos de inversión en el ámbito local.

Según cifras del antiguo Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), para el año 2000, la cobertura de servicios públicos de acueducto y alcantarillado se encontraban por debajo del promedio nacional. En Barranquilla, el 78% de la población urbana contaba con conexión domiciliaria de agua potable y servicio de alcantarillado. El caso más crítico se presenta en las zonas rurales de Cartagena, en donde la conexión domiciliaria de agua alcanza apenas un 51% y en servicio de alcantarillado un 15%. El caso de Santa Marta no dista mucho de los anteriores, con deficiencias, en especial en el servicio de alcantarillado, tanto de las zonas urbanas como rurales.

Según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos por cada 100 habitantes en las tres principales ciudades, hay disponible unas 14 líneas telefónicas. Aunque este índice es ligeramente superior al del país (13 líneas por cada 100 habitantes), resulta comparativamente menor al de otras ciudades como Bogotá (28), Medellín (25) y Cali (21). Esas diferencias en la dotación de infraestructura social, marcan preocupantes tendencias y una explicación al pobre desempeño en lo que respecta al crecimiento económico y desarrollo social de las tres ciudades²².

Ciudades intermedias y zonas rurales:

La región Caribe presenta tasas de analfabetismo muy superiores al promedio nacional, con excepción de Atlántico, cuya tasa varió entre 5.3% y 6.4% en el período 1996 – 2001, mientras que el total nacional lo hizo entre 7.5% y 8.7% en el mismo período. En las cabeceras municipales el analfabetismo es del orden del 7%, siendo Sucre el departamento con mayor analfabetismo en las cabeceras municipales.

En cuanto a cobertura, la Región presenta tasas muy similares al total nacional. La cobertura neta en primaria de todos los departamentos de la región presentó una ligera disminución entre 1996 y 2001 con excepción de Córdoba que logró un incremento del 2%. En secundaria, las tasas de cobertura son inferiores a las de primaria pero, se observa un incremento considerable en departamentos como Córdoba y Bolívar que lograron un

²² María M. Aguilera Díaz y Jorge Luis Alvis Arrieta. Perfil socioeconómico de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta (1990-2000). Documentos de trabajo sobre economía regional. N° 17 Noviembre de 2000. Banco de la República. Cartagena de Indias.

incremento de casi 10% en la cobertura neta, mientras que en la Guajira disminuyó, al pasar de 68.5% en 1996 a 56.5% en 2001.

En cuanto a los años promedio de educación de la población mayor de 15 años en la región Caribe, con excepción del Atlántico, los departamentos de la región registran un número de años por debajo del promedio nacional (en promedio, 7.4 años en 2001). En Cesar y Guajira el número de años disminuyó entre 1996 y 2001 pasando de 6.6 a 6.0 y de 7.1 a 6.8, respectivamente. En las cabeceras de los departamentos, la población estudia más años que en el resto del territorio; para el año 2001, en promedio se estudian 7.9 años en cabecera.

Tabla 2.7.

Años promedio de educación para población de 15 años y más por zona 1996 – 2001

Departamento	Zona	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Atlántico	Cabecera	8	8,3	8,4	8,4	8,3	8,8
	Resto	3,4	5	5,4	5	5	5,2
Bolívar	Cabecera	7,4	7,4	7,6	7,8	8	8,2
	Resto	3,3	3,8	3,7	4,3	4,6	4,2
Cesar	Cabecera	8,1	7,7	7,5	7,8	7,5	7
	Resto	3,5	3,4	3,3	4,3	4	4,1
Córdoba	Cabecera	7,2	7	6,9	7,3	8	8,1
	Resto	3,8	4	3,7	4,3	4,8	4,6
Guajira	Cabecera	8,1	7,9	8,1	8,1	8,6	8,1
	Resto	5	4,4	4	5,2	5,7	4,8
Magdalena	Cabecera	7	7,4	7,4	7,5	8,4	7,8
	Resto	4,3	4	3,8	4,4	4,6	5
Sucre	Cabecera	6,6	6,4	6,8	6,9	7,5	7,5
	Resto	4,1	4	3,7	4	4,1	4,3
Nacional	Cabecera	7,8	8	8,1	8,1	8,3	8,4
	Resto	3,8	3,9	3,8	4,2	4,4	4,6

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares.

En cuanto a calidad del sistema educativo en la región es muy deficiente. Los resultados de los exámenes de estado del ICFES aplicados en el 2002, indican que la mayor parte de colegios de los departamentos de la región se ubica en la categoría de desempeño bajo (42%) y en la inferior el 32.7%. En la categoría media se ubicó el 15.5% de los colegios, es decir, 272 de los 1756 que presentaron el examen, mientras que el 5.4% (95 de los 1756) se ubicaron en la categoría alto y 3.5% (61 colegios) en la superior. El desempeño más bajo en las pruebas de Estado es el de los colegios de San Andrés.

En lo relativo al déficit total de vivienda, según datos de 2002, se encuentra que en las cabeceras municipales, el departamento de Bolívar, es el que mayor déficit de vivienda presenta, con un 55.9%, en comparación con Atlántico y Magdalena con 37.2% y 39.2%, respectivamente y con el total nacional, que para ese año fue del orden de 26.47%. Dicho déficit se explica más por la calidad de las viviendas que por la cantidad.

3. Los requerimientos de desarrollo regional

La descripción realizada en la sección anterior sobre la economía, la capacidad institucional y el acceso a los servicios sociales del Estado en las diferentes subregiones, enfocan los requerimientos de desarrollo hacia los siguientes temas:

3.1. Ambiental

La importancia de estas áreas como reservas de agua implica la implantación de políticas especiales de protección al medio ambiente, basadas principalmente en el cierre de la frontera agrícola alrededor de parques y ciénagas. La rentabilidad de la explotación *in-situ* de las fuentes hídricas es ínfima en comparación con las externalidades negativas y costos que se trasladan al resto del sistema.

En principio, se requiere desarrollar una Política Ambiental para el Manejo Integral del Agua, que atienda los requerimientos sociales y económicos del desarrollo regional en términos de recursos hídricos. Como objetivos particulares en la región están: reglamentar y controlar las actividades y los usos del suelo en las cuencas hidrográficas; proteger los reservorios importantes de agua; proteger y recuperar las zonas de nacimiento de agua, especialmente las reservas ambientales; incentivar el uso eficiente del agua; y definir el desarrollo de infraestructura para el almacenamiento artificial de agua.

Por las características de los recursos ambientales, que están situados fuera de los contextos de la división administrativa del territorio, es necesario que la política ambiental del Caribe se enmarque en una distribución espacial más amplia, donde prime el concepto de integración regional. En ese sentido, el Caribe colombiano ha liderado procesos de integración regional que han sido motor y modelo de transformaciones y experiencias institucionales a nivel nacional. La experiencia de regionalización, reconocida constitucionalmente en 1991, se originó en el Caribe colombiano, liderada por dirigentes políticos, organizaciones gremiales e instancias académicas, entre otros. Después de la desaparición de los CORPES y del vacío de una agencia que convoque y concrete una visión regional de desarrollo, ha surgido la iniciativa de reactivar la dinámica de integración y de autonomía regional. Con el liderazgo de las Corporaciones Autónomas Regionales que conforman el Sistema Regional Ambiental, se ha avanzado en la construcción de una Agenda regional y un Plan de Acción en torno a intereses comunes que apunten a temas estratégicos y a metas específicas de desarrollo.

Es de particular urgencia desarrollar políticas orientadas a reducir los riesgos hidroclimáticos. Los principales riesgos que afectan al sector agropecuario nacional son las sequías, las inundaciones, los vientos intensos, los granizos y las heladas. Se entiende por sequía de tipo agrícola, la escasez severa de agua para suplir las demandas hídricas de los

cultivos²³. La causa principal son las anomalías atmosféricas²⁴ que tienen incidencia, por un lado en la deficiencia de procesos de formación de nubes generadoras de precipitaciones y como consecuencia de ello, una muy baja acumulación de agua en el suelo, durante un período de tiempo que finalmente repercute en daños o pérdidas sobre los cultivos. El sistema de seguros ante riesgos hidroclimáticos es una alternativa viable reducir las pérdidas por este tipo de eventualidades.

3.2. Económico

El papel de la región Caribe dentro del desarrollo económico de Colombia se resume en dos aspectos estratégicos, complementarios entre sí:

1. Albergar el espacio de infraestructura eficiente que integre la economía nacional con los mercados externos. Las regiones andinas, que constituyen el grueso de la economía del país, son conscientes que el futuro económico depende en gran parte en la capacidad de producir y colocar bienes en mercados extranjeros. El Caribe es un punto de mayor importancia para el traspaso de bienes entre los tradicionales mercados internos y las redes globales de comercio. Esto es consecuencia no sólo de su puerto y su posición geográfica, sino también de los desarrollos industriales y tecnológicos que ya se poseen.
2. La posibilidad de convertir a Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, además de un nodo de integración de los mercados externos e internos, en un importante mercado que aumente la demanda de la producción nacional. Por sus menores costos de transporte y su infraestructura instalada, son estas ciudades donde se debe ubicar gran parte de las nuevas industrias exportadoras del país. Se requieren incentivos para atraer nuevas firmas industriales, de lograr su diversificación, para que el sector absorba una mayor cantidad de mano de obra y jalone la demanda de otros sectores como servicios, construcción, comunicaciones y comercio. Así, mediante una integración de los empresarios locales con el sector industrial de exportación, se cuenta con la oportunidad de fortalecer los demás sectores de su economía para construir un mercado importante en el contexto nacional.

El punto crítico en el diseño de unos incentivos adecuados para consolidar una industria exportadora en Colombia, es que la geografía económica colombiana presenta características muy particulares que no favorecen su aparición. Las regiones costeras como el Caribe donde se deben ubicar las industrias exportadoras, por sus menores costos en el intercambio comercial, presentan un menor grado de desarrollo en el país, de forma que los eventuales inversionistas no podrán contar en un principio con las ventajas de la aglomeración económica, los eslabonamientos y las economías de escalas.

²³ Los riesgos hidroclimáticos del agro colombiano. Región Caribe. 1998. Tomo I Seguros Caja Agraria. Bogotá, Colombia. P-13

²⁴ Ejemplo de debilidad atmosférica es entre otros: el debilitamiento en la circulación de los vientos Alisios (vientos húmedos que soplan desde el Noreste y desde el Sureste en la capa de la atmósfera más cercana a l suelo). Cuando los vientos Alisios se encuentran forman una amplia zona inestable o “de confluencia intertropical” que es la causante de las principales temporadas de lluvia en Colombia.

Las políticas para el desarrollo de una industria exportadora en Colombia implican entonces no sólo la capacidad de competir por grandes inversiones foráneas, sino también la conformación de una economía regional sólida que a largo plazo, por las ventajas de economías de escala, eslabonamientos y aglomeraciones, haga posible la consolidación de un sector exportador en las regiones costeras que constituyen la ubicación natural de este tipo de industria. Por un lado es necesario una reformulación de la normatividad de las zonas francas de forma que sea posible generar una dinámica de incentivos tributarios, laborales, de infraestructura, de capacitación, etc., que las hagan competitivas dentro del contexto latinoamericano para atraer grandes inversionistas. Y por otro lado es necesario diseñar una política de incentivos y de fortalecimiento del sector económico local que directa e indirectamente se relacione con el sector industrial de exportación.

En cuanto al sector primario de la economía se requiere el desarrollo en las ciudades intermedias de una industria de alimentos y una inversión en tecnologías de producción y comercialización de frutas y hortalizas tropicales²⁵, pues se potencian como dos de las actividades con mayores posibilidades de empleo y valor agregado para la región²⁶. Para ello es clave la identificación de socios comerciales tanto en los mercados internos como externos, sacar mejor provecho de las ventajas comparativas de la región (como es el caso de su oferta ambiental, recursos naturales y su infraestructura portuaria), hacer énfasis no sólo en la materia prima, sino en productos procesados y buscar arreglos comerciales justos, más ahora que se están empezando las negociaciones del TLC.

La importancia de desarrollar este tipo de productos radica en que las oportunidades de mercado identificadas para la región Caribe, se incluyen tanto en los productos frescos como procesados, en diferentes períodos del año. Un estudio realizado por varias organizaciones como la Cooperación Colombiana Internacional y el Programa Plan Caribe en 1998, identifica por lo menos tres alternativas para el desarrollo de las exportaciones de productos procesados, en especial hacia países como Estados Unidos. La primera, es la venta de materia prima a firmas colombianas ya posicionadas en el mercado de Estados Unidos; la segunda, es el procesamiento de productos en la región, bajo la marca de firmas establecidas en el mercado; y la tercera, el posicionamiento de productos nuevos bajo marca propia de la región.

²⁵ Los productos con mayor posibilidad de exportación son: tajada de plátano precocido y congelada, yuca fresca y congelada, ñame fresco y procesado, limón fresco y procesado, mango fresco y procesado, papaya, cebolla cabezona, tomate fresco y pimentón fresco, entre otros. ,

²⁶ Para profundizar en este tema, se recomienda revisar el siguiente documento: Oportunidades de exportación para frutas y hortalizas. Región Caribe Colombiana. 2001. Vicepresidencia de la República de Colombia. Programa Plan Caribe. Departamento Nacional de Planeación. Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo. Corporación Colombiana Internacional.

3.3. Acceso a servicios sociales del Estado:

Educación y salud:

El gasto en educación y salud está mediado por la Ley 715 de 2001, y su monto depende en gran parte de transferencias que difícilmente son modificables. La capacidad de incidir en resultados yace en una administración más eficiente de los recursos, por lo que su mejoramiento se tratará en la parte de requerimientos institucionales para el desarrollo.

En este punto nos centraremos en el proyecto de integración de las Universidades Públicas del Caribe, que mediante una plataforma tecnológica y un currículo académico común propicie un incremento en las coberturas y la calidad de educación superior. Básicamente los requerimientos son de dos tipos. Por un lado la consecución de los recursos necesarios para construir la plataforma tecnológica. Y por otro lado, la gobernabilidad política para involucrar a los diferentes actores locales en el proyecto sin que esto implique costos adicionales por capturas de rentas.

Agua potable y saneamiento básico:

El acceso al agua potable y la conservación de ésta, es posiblemente uno de los más grandes retos que tiene la región caribe. El agua para consumo no potable y el saneamiento inadecuado están entre los principales problemas que afronta la región. Por lo tanto una buena calidad del servicio de agua, en términos de potabilidad, servicio continuo y presión adecuada entre otros, son factores comprobados que contribuyen a la salud y el buen desarrollo físico y mental de las comunidades. Es por esta razón que el agua potable y el buen manejo de aguas residuales son factores preventivos de infecciones y enfermedades.

A partir de la ley 142 de 1994, es responsabilidad directa de los municipios establecer y mantener un servicio de agua potable y saneamiento básico para sus comunidades, lo cual implica dadas las condiciones precarias en los que se presta el servicio, realizar grandes esfuerzos en inversión y en aspectos comerciales administrativos y financieros, así como de una intensa campaña de educación del uso racional del agua.

La Constitución Nacional de 1991 promueve la competencia como mecanismo para mejorar la cantidad y calidad de los servicios públicos, y permite que éstos sean prestados por el sector público o por particulares. Es por estas razones que el Gobierno Nacional ha definido un interés prioritario en la participación de operadores especializados, públicos o privados, en el establecimiento y mejora de empresas regionales de acueducto y alcantarillado, intentando agrupar las entidades territoriales que prestan el servicio en una o más empresas regionales, que administradas por un operador calificado de reconocida solvencia, pueda ayudar a mejorar sustancialmente, la calidad del servicio que se brinda a las poblaciones comprometidas, por la obtención de las economías de escala en la administración y operación de las empresas, porque al aglomerar un mayor número de usuarios las grandes empresas se pueden interesar en prestar los servicios en municipios pequeños y porque se facilita el acceso de los operadores del incentivo tributario por invertir en empresas regionales.

Desde 1998 se creó el Programa de Modernización Empresarial - PME, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para apoyar a los municipios en la implementación de soluciones estructurales en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, así como para generar ejemplos demostrativos de servicios otorgados en competencia. El PME es un programa de asistencia técnica y de apoyo financiero que tiene como objetivo específico incrementar los niveles de cobertura y calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado, mediante el mejoramiento de la productividad y la gestión que se logra al vincular operadores especializados. Adicionalmente, el programa ha interiorizado dos lineamientos de política del Gobierno Nacional: (i) La conformación esquemas regionales para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado; y (ii) La vinculación de los usuarios al capital accionario de las empresas, que es una de las alternativas del Fondo de Capitalización Social.

De otra parte en el artículo 7 de la Ley 142 de 1994, los departamentos tienen competencia en funciones de apoyo y coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios Interadministrativos para el mismo efecto.

Al igual que en el caso de la educación y salud, el gasto en agua potable y saneamiento básico está dado por la Ley 715 de 2001, y el gran reto para generar resultados de impacto en la región, radica en el uso adecuado de los recursos de las transferencias, así como la articulación con otros recursos, principalmente provenientes de las CARs y destinados como se mencionó anteriormente al manejo integral del agua.

Es importante, no desperdiciar la posibilidad que hoy se tiene de utilizar los recursos de las audiencias públicas, de las cuales cerca del 40% del total de los recursos que se destinarán para agua potable y saneamiento serán orientados para la Región Caribe (cerca de \$140.000 millones), y la transferencia directa de las transferencias a las empresas o fiducias, previa autorización del alcalde, vía el decreto 456 de febrero de 2004, lo cual permite una mejor utilización de las transferencias, así como una garantía para el operador especializado del uso adecuado de los recursos.

Si se logra bajo el concepto de manejo integral del agua, priorizar los recursos de las CARs a la conservación y manejo de microcuencas y acuíferos basados en los indicadores de escasez hídrica del IDEAM, así como al tratamiento de aguas residuales, se garantizará por un lado, el abastecimiento de agua, y por otro la mejora de la calidad del recurso, incidiendo positivamente en indicadores de salud y la reducción de morbilidad de acuerdo a las Metas del Milenio para el Desarrollo Sostenible y la Reducción de Pobreza.

Infraestructura:

Se requiere dos tipos de política que son imprescindibles en el corto plazo: la reducción de los costos de los servicios públicos (energía y acueducto) a tarifas eficientes y la

construcción de corredores viales transversales que conecten las ciudades intermedias y mercados regionales entre sí y con el resto del país.

Resulta imperativo construir dos obras: la Transversal de la Depresión Momposina, que atraviesa la zona de los Montes de María y se conecta con la región de Perijá y la denominada Accesos a La Mojana, que interconecta la región de La Mojana con la serranía de Perijá después de pasar por la zona sur de Bolívar. Estas vías, al cruzar la zona de mayor atraso de la Costa Caribe colombiana pueden constituirse, sin lugar a dudas, en un fuerte dinamizador de la economía regional, potenciando la presencia estatal y atrayendo la inversión privada.

3.4 Institucional

Los cambios requeridos en el campo institucional sobrepasan el ámbito regional y se enmarcan dentro de las políticas sobre el control de los recursos de la descentralización. Las expectativas sobre la descentralización se centraban en lograr una mayor cobertura y eficiencia en la asignación de los recursos que se transfieren del nivel central a las entidades territoriales. La razón para esperar una mayor cobertura y eficiencia del gasto social se basaba en el conocimiento y en el involucramiento de los actores políticos de las entidades territoriales con las necesidades sociales de sus habitantes, así como un desarrollo más equitativo entre las regiones, por el reconocimiento de sus necesidades sociales en la asignación de los recursos.

Sin embargo, a pesar de todos los avances sociales que ha experimentado la nación desde la entrada en vigencia de la descentralización, existen demasiados comportamientos ineficientes e inequitativos, y en ocasiones corruptos, que son propiciados directamente por la estructura del modelo de transferencias colombiano (Duarte 1997, García y Fernández 1998, Vargas y Sarmiento 1997).²⁷ Además, esta ineficiencia en el gasto junto al desaprovechamiento de economías de escalas de un estado centralizado, trajo como consecuencia un incremento sensible del déficit fiscal.

En la última década ha venido tomando auge una nueva teoría acerca de los efectos de la descentralización (Jin et Al. 1999),²⁸ que sostiene que no basta con canales de información directos entre los ejecutores de la gestión social (agentes) y los habitantes de las entidades territoriales para alcanzar resultados potenciales óptimos. Por el contrario, son necesarios modelos de incentivos que maximicen el esfuerzo de los agentes dentro de la concepción que no existen gobiernos locales benevolentes y que se debe coordinar la gestión pública

²⁷ Duarte, Jesús. *Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud*. Bogotá, DNP, 1997. García, A., Nule, G. y Fernández, M. *Descentralización y crecimiento económico regional*. Publicado en *El rezago de la Costa Caribe colombiana*. Editado por Haroldo Calvo y Adolfo Meisel, 1999. Vargas, J. y Sarmiento, A. *Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia*. DNP, Bogotá, 1997.

²⁸ Jin, H., Qian, Y., y Weingast, B. *Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, chinese style*. Stanford University, 1999.

(recolección de tributos y ejecución del gasto social) con el desempeño global y local de la economía.

El gobierno central debe encargarse de diseñar las políticas y las estrategias de planeación del gasto hacia los sectores sociales, así como hacer seguimiento y control del funcionamiento del sistema de entidades territoriales. Los departamentos deben responsabilizarse de la planeación, implementación y adecuación de las políticas del nivel central en las unidades territoriales de su competencia. Y los municipios deben encargarse de ejecutar el gasto social de la manera más eficiente posible. Para ello deben crearse sistemas poderosos de incentivos y castigos que optimicen el gasto social de las subregiones del Caribe.

3.5. Turístico:

La región Caribe cuenta con un enorme potencial turístico. Desde playas coralinas, ciénagas, ríos, islas y otros atractivos que hacen parte de su patrimonio natural, hasta ciudades plenas de historia y monumentos, concentrados en La Guajira, San Andrés y Providencia, Cartagena y Santa Marta. Cuentan con los recursos naturales para un turismo de sol y playa. Así como, con sitios de gran interés ecológico como el Parque Natural Tayrona y la Sierra Nevada el Parque de Corales del Rosario y las Islas de San Bernardo del Viento (Cartagena), con gran diversidad de flora, fauna y ecosistemas coralinos, aptos para el ecoturismo. También cuenta con ciudades como Cartagena de Indias y Mompox que han sido declaradas ‘Patrimonio Histórico de la Humanidad’. La primera, es la ciudad fortificada más importante de América del Sur, con las mejores muestras de arquitectura militar y civil colonial española. Y la segunda, se destaca por la conservación de su patrimonio arquitectónico y su orfebrería tradicional. De igual manera, es de desatacar la presencia de vestigios de la cultura prehispánica Tayrona en Santa Marta, el Parque y la Sierra Nevada de Santa Marta. Además, conviene mencionar el desarrollo de un tipo de turismo para negocios, que se ha venido gestando en la región de unos años para acá, en ciudades como Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. La región cuenta con una gran diversidad de bahías, playas e islas, propicias para este tipo de turismo.

El sector turístico de la región esta compuesto principalmente por hoteles, restaurantes, bares, transporte de turismo, agencias de viajes, casinos, joyerías y artesanías. Siendo el sector hotelero el que mayor empleo genera. Por ejemplo, según datos de la Cámara de Comercio de Cartagena, en el 2003, en este sector generó el 50.3% el empleo total formal en dicha ciudad. ”Si habláramos del sector turístico como una actividad conjunta, esta sería el séptimo sector en la ciudad en activos después industria manufacturera, intermediación financiera, actividades inmobiliarias, suministro de electricidad, gas y agua, comercio y transporte, almacenamiento y comunicaciones. En cuanto al empleo el sector turismo sería el quinto sector en aporte después del comercio, actividades inmobiliarias y el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones”²⁹.

²⁹ Conservatorio sobre turismo. Análisis de la Semana Santa en Cartagena de Indias. Cámara de Comercio de Cartagena. 2003

Más allá de presentar las cifras de la evolución del sector, lo que se quiere con este documento es mencionar las principales falencias de éste en las diferentes zonas turísticas de la región. Sobre todo, hacer un llamado de atención sobre el potencial desperdiciado que tienen lugares como San Andrés, Cartagena, Santa Marta y la Guajira, que son los principales centros turísticos de la región y que podrían estar en capacidad de convertirse en centros turísticos a nivel mundial, de no ser por ciertos factores que impiden su evolución.

En primer lugar, la pobreza en las grandes ciudades está ahuyentando al turismo en la región. Los problemas de inseguridad se convierten en el caldo de cultivo para la disminución del turismo. Otro factor que ha impedido un mejor desarrollo del sector, es la carencia de una infraestructura turística. Se carece de baños públicos en los principales atractivos históricos y turísticos de la región. Las carencias en la señalización y la falencia de guías o casetas turísticas que orienten al turista son evidentes. Se suma a lo anterior el problema de los servicios públicos y la continua ejecución de obras públicas durante las épocas de temporada.

En cuanto al sistema de transporte en la ciudad, no se cuenta con una señalización adecuada, ni con parqueaderos suficientes que permitan despejar las calles, en particular las de los centros históricos. Tampoco se cuenta con un sistema de transporte público ordenado. Los pocos paraderos que existen, no se usan. La señalización es precaria y son contados los policías de tránsito. No hay un sistema de tarifas establecido en el sistema de transporte urbano. Por ejemplo, en Cartagena, no se usa el taxímetro y la tarifa depende más que de un criterio arbitrario. El cobro diferencial de tarifas a locales y extranjeros, está fuera de cualquier lógica para la ética comercial de un mundo globalizado.

En cuanto a la infraestructura de servicios públicos, un problema recurrente es el de las basuras y los escombros, las ciudades, por lo general, se ven sucias y desordenadas. La iluminación de las calles y en especial de los monumentos es deficiente y el espacio público está fuera de cualquier reglamentación.

El desarrollo del sector turístico en la región depende de la competitividad de los destinos turísticos, que a su vez dependen de factores como: (i) posicionamiento del destino turístico a nivel nacional e internacional, en este aspecto juega un papel clave el tema de la seguridad y la disminución de las desigualdades sociales en la región; (ii) una oferta turística coordinada y eficiente acorde al entorno, (iii) un capital humano preparado para todo tipo de turismo, (iv) calidad de los servicios públicos, (v) una adecuada infraestructura de transporte y telecomunicaciones y (vi) servicios financieros eficientes.