

Economía & Región

Revista de la Facultad
de Economía y Negocios
Universidad Tecnológica de Bolívar

Economía & Región

Volumen 8 No. 1

Junio de 2014

Cartagena de Indias, Colombia

Economía & Región

Editada por la Facultad de Economía y Negocios
de la Universidad Tecnológica de Bolívar

DECANO: Daniel Toro González

COMITÉ CIENTÍFICO

Juan David Barón
BANCO MUNDIAL

Jaime Bonet
BANCO DE LA REPÚBLICA

Alfredo García Morales
UNIVERSIDAD DE VIRGINIA

Luis Armando Galvis
BANCO DE LA REPÚBLICA

Ana María Ibáñez
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

Jairo Parada Corrales
UNIVERSIDAD DEL NORTE

COMITÉ EDITORIAL

Daniel Toro González
Karina Acosta Ordóñez

William Arellano Cartagena
Andrés Sánchez Jabba

DIRECTOR: Haroldo Calvo Stevenson

ASISTENTE EDITORIAL: Roberto Fortich Mesa

DIAGRAMACIÓN ELECTRÓNICA: Samanta Sabogal Roa

IMPRESIÓN: Javegraf

Universidad Tecnológica de Bolívar
Manga, Calle del Bouquet, Cra. 21 No. 25 - 92
Fax: (5) 6604317 • Teléfonos: (5) 6606041 / 6606042 Ext: 454
Cartagena (Colombia)

Revista listada en:

- Dotec-Colombia: Documentos de Trabajo en Economía de Colombia
- EBSCO Publishing
- EconLit: American Economic Association Online Bibliography of Economic Research
- Gale, Cengage Learning: Base de datos "Informe Académico"
- Latindex: Sistema Regional de Información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
- PUBLINDEX: Índice Bibliográfico Nacional de Publicaciones de Colciencias (Categoría B)
- RePEC: Research Papers in Economics

Economía & Región está disponible en el siguiente link:
<http://publicaciones.unitecnologica.edu.co/index.php/revista-economia-region>

Los conceptos y opiniones expresadas en los textos publicados en *Economía & Región* son responsabilidad de sus autores y no comprometen a la Universidad Tecnológica de Bolívar o a sus directivos.

CONTENIDO

DEWIN PÉREZ FUENTES, NALLYDIS HERNÁNDEZ MIRANDA Y GRACE ANGULO PICO <i>Participación femenina en el mercado laboral de Cartagena, 2008-2013</i>	5
WILLIAM R. BACA-MEJÍA AND JAIRO J. PARADA <i>Globalization, Territory and Institutions: The Case of Barranquilla, Colombia, 1990-2010</i>	31
NAYIBE PADILLA VILLA <i>Una propuesta de presupuesto participativo en el municipio de Sincelejo</i>	59
MARÍA AGUILERA DÍAZ <i>La economía de los Montes de María</i>	91
SALUMA CASTILLO GUERRA Y OMAR CASTILLO NÚÑEZ <i>La producción agrícola en el departamento de Córdoba, 2001-2011</i>	143
ENRIQUE JAVIER BURBANO <i>Geografía económica de la región del Bajo Putumayo</i>	165

DOCUMENTO

NETTY HUERTAS CARDOZO, FRANCISCO PANESSO CARRERAS Y LUIS ENRIQUE GARCÉS PEDROZO <i>Adaptación al cambio climático en el municipio de Margarita, Bolívar.....</i>	207
--	-----

RESEÑAS

José Vicente Mogollón Vélez, <i>El Canal del Dique: Historia de un desastre ambiental.....</i>	243
--	-----

MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA

Aarón Espinosa Espinosa y Jorge Alvis Arrieta (compiladores), <i>Pobreza rural y desarrollo humano en Cartagena de Indias y pobreza rural y desarrollo humano en Santa Catalina, Bolívar</i>	249
---	-----

GERSON JAVIER PÉREZ VALBUENA

Rodolfo Segovia, <i>105 días: El sitio de Pablo Morillo a Cartagena de Indias</i>	255
---	-----

ADELAIDA SOURDIS NÁJERA

Laura Cepeda Emiliani (editora), <i>La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI.....</i>	266
--	-----

AARÓN ESPINOSA ESPINOSA

INSTRUCTIVO PARA LOS AUTORES	271
------------------------------------	-----

GUIDELINES FOR AUTHORS	275
------------------------------	-----

PARTICIPACIÓN FEMENINA EN EL MERCADO LABORAL DE CARTAGENA, 2008-2013

DEWIN PÉREZ FUENTES
NALLYDIS HERNÁNDEZ MIRANDA
GRACE ANGULO PICO*

RESUMEN

Se comparan las tasas de participación laboral femenina y masculina en Cartagena entre 2008 y 2013. El análisis se realiza por sexo, edad, nivel educativo, estado civil y estrato socioeconómico, utilizando los segundos trimestres de la GEIH del DANE. Luego se emplea un modelo de participación laboral Probit para estimar la probabilidad de que una mujer participe en el mercado de trabajo de Cartagena. Como variables independientes se emplea un conjunto de condicionantes estándar. Los resultados indican que existe una brecha de participación laboral equivalente a 20%, en promedio, a favor de los hombres, siendo la educación un determinante fundamental.

Palabras clave: Participación laboral de la mujer, brechas de género, modelos probabilísticos de participación.

Clasificaciones JEL: J01, J16, J71, C25.

* Dewin Pérez es Jefe del Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Director del Observatorio del Mercado Laboral de Cartagena y Bolívar (OML), de la Universidad de Cartagena. Nallydis Hernández es Investigadora del Observatorio del Mercado Laboral de Cartagena y Bolívar (OML). Grace Angulo es Auxiliar de Investigación del Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena. Este documento hace parte de un estudio más amplio denominado «Participación de la mujer en el mercado laboral de la ciudad de Cartagena», liderado por el OML. Correos electrónicos: dewinperez@yahoo.es; n.estados@gmail.com, y gangulop@unicartagena.edu.co. Fecha de recepción: febrero 13 de 2014; fecha de aceptación: abril 25 de 2014.

ABSTRACT

The Participation of Women in the Labor Market in Cartagena, Colombia, 2008-2013

We compare labor participation rates for men and women in Cartagena between 2008 and 2013. We examine participation rates by sex, age, education, marital status and socioeconomic level with data from the Colombian National Statistical Bureau (DANE). Then, using a Probit model of labor force participation, we estimate the probability that a woman participates in the Cartagena labor market. As independent variables we use several standard set of explanatory factors. We find that men, on average, had a participation rate 20% higher than women and that education is a key explanatory variable.

Key words: Labor force participation of women, gender gaps, probabilistic models of participation.

JEL Classifications: J01, J16, J71, C25.

I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente a las mujeres se les ha discriminado en Colombia. Se han visto limitadas por las condiciones que tienen al nacer, tal como señala el Centro de Memoria Histórica (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2011):

«En semejante orden, la vida se vivía como un destino y no como una trayectoria por construir, y el lugar que se ocupaba al nacer sólo excepcionalmente era susceptible de ser transformado».

Por las tradiciones culturales locales, las responsabilidades de las tareas domésticas y de cuidado en sus hogares recaían sobre las mujeres, mientras que los hombres se encargaban de proveer bienes y brindar estabilidad económica a la familia. Fruto de esta división de tareas al interior del hogar se originó una dependencia económica femenina. En años recientes, sin embargo, aunque siguen presentes rastros de la cultura patriarcal, la situación de la mujer en algunos

aspectos ha experimentado cambios importantes. Por ejemplo, las mujeres han aumentado su participación en el sistema educativo, específicamente en carreras técnicas, a las que antes tenían limitadas posibilidades de acceder debido a las convenciones sociales vigentes (Ministerio de Educación, 2013).

Según el Banco Mundial (2012), las mujeres han representado un papel preponderante en el avance económico de América Latina y el Caribe, por ejemplo, con su creciente participación en la fuerza laboral que ha ayudado a reducir la pobreza en la región, sobre todo en épocas de crisis. No obstante, según Louise Cord, experta del Banco Mundial,

«A pesar de tener educación superior, a pesar de que el reconocimiento de la experiencia declina más rápidamente para los hombres que para las mujeres, en la región se observa una persistente brecha de ingresos entre las profesionales y sus pares masculinos.» (Banco Mundial, 2012)

En Cartagena, entre 2008 y 2011 no hubo diferencias significativas entre el tipo de carreras que eligieron hombres y mujeres (Ministerio de Educación, 2013). Más aún, en indicadores de cobertura y número de años promedio de educación, las mujeres llevan la delantera respecto a los hombres en los niveles universitarios y de posgrado (especialización), lo que resalta los avances que han tenido las cartageneras en el ámbito educativo.

Sin embargo, en el mercado de trabajo local parece que no se reflejaron con la misma dinámica los avances educativos alcanzados por las mujeres, dado que persisten brechas a favor de los hombres en los principales indicadores laborales.

Además, las mujeres encuentran pocas oportunidades al ingresar al mercado laboral, quedando desempleadas o vinculándose a la dinámica productiva en actividades informales que les reportan ingresos menores (aunque la informalidad tal vez es útil para las mujeres porque les permite trabajar en casa).

Dado que las condiciones laborales han sido desfavorables para las mujeres, en Colombia, y específicamente en Cartagena, se definió de una política pública de género, que se materializa en el ámbito nacional con un conjunto de normas adoptadas desde la década de 1990. En Cartagena se cuenta con la política pública de mujeres para la equidad de género, llamada «Cartageneras en Pleno Goce de Nuestros Derechos».

Estos avances en políticas dirigidas a la búsqueda de la equidad de género son el resultado de la organización y el empoderamiento para lograr la igualdad de

oportunidades y la no vulneración de los derechos de las mujeres. En Cartagena esta tendencia se refleja en la existencia de organizaciones sociales que buscan priorizar la equidad de género en la política pública distrital.¹ Sin embargo, en términos de ejecución de la política los resultados han sido pocos y las brechas de género persisten.

En la siguiente sección se hace un breve comentario a la literatura sobre participación femenina en el mercado laboral. En la tercera sección se explica la metodología empleada en este trabajo. En la cuarta se examinan las principales variables que definen el mercado laboral de las mujeres cartageneras en perspectiva comparada con los mismos indicadores para los hombres. Seguidamente, se hace un análisis inferencial de la participación femenina en el mercado laboral de Cartagena, empleando modelos probabilísticos tipo Probit. Por último, se presentan algunas conclusiones.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

En la revisión de los antecedentes se encuentran investigaciones que abordan la participación de la mujer en el mercado de trabajo, medida a partir de la influencia que ejercen variables como el salario de mercado y el salario de reserva (Ferrada y Zarsoza, 2010). Por otra parte, se reconocen algunos factores que reducen la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, tales como los contratos temporales y a tiempo parcial (usados más por las mujeres al parecer ante la necesidad de hacer tareas domésticas y cuidar de personas dependientes); el estado civil; la presencia de hijos; la desigualdad salarial entre hombres y mujeres (como consecuencia de la mayor dedicación que tienen las mujeres en labores no remuneradas o del hogar); y las características personales, familiares y condicionantes laborales del marido, como renta del trabajo del cónyuge y grado de satisfacción económica (De Pablos, 2004; Contreras y Plaza, 2007).

¹ Algunas de estas organizaciones son: Asociación Mis Esfuerzos, Comité del Auto 092, Movimiento Social de Mujeres de Cartagena y Bolívar, ASOAGROBOL, Fundación Restaurar, FUNSAREP, Alianza Regional de Mujeres y Calidad de Vida, Ruta Pacífica de las Mujeres, Fundación Paso Firme, Red de Empoderamiento, Asociación de Mujeres Cabeza de Familia del Consejo Departamental de Mujeres.

En Colombia existen trabajos que explican la participación de la mujer en el mercado laboral y examinan diferentes características del entorno familiar, tales como tener hijos, la estructura del hogar y la fecundidad. Entre estos, Alvis et. al. (2010) identifican los determinantes de las diferencias en las tasas de participación laboral de las mujeres con y sin hijos. Encuentran que, tanto en la Costa Caribe como en el país, las variables que explican tales diferencias son la escolaridad, el estado civil y, en menor medida, la riqueza.

A su vez, Alvear (2011) establece la relación entre participación de la mujer en el mercado de trabajo, estructura del hogar y decisiones de fecundidad. Encuentra que la mayor disponibilidad de una persona para el cuidado de los hijos en edad preescolar incrementa la probabilidad de la mujer de tener una mayor participación en el mercado laboral.

III. METODOLOGÍA

Para estudiar la participación de las mujeres en el mercado laboral de Cartagena entre 2008 y 2013, en este trabajo se emplearon datos sobre la evolución y el estado actual de las principales variables laborales femeninas, siempre en comparación con los resultados de la población masculina. Asimismo, las tendencias de la ciudad se compararon con el comportamiento nacional para identificar si las mujeres cartageneras tenían más desventajas en el mercado laboral local que las mujeres colombianas en el mercado laboral nacional.

La principal fuente de información fue la base de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Para evitar efectos de estacionalidad de las épocas de principio y fin de año, la evaluación se hizo tomando como referencia los segundos trimestres de cada año durante el período 2008-2013.

Para verificar y contrastar estadísticamente las relaciones halladas en el análisis descriptivo de la participación laboral de las mujeres en Cartagena, se estimó un modelo Probit, mediante el cual se determinó la probabilidad de participación de las mujeres en el mercado de trabajo local, teniendo en cuenta una serie de condicionantes económicos y sociales. Sin embargo, como, debido a la disponibilidad de datos, los modelos econométricos se refieren a períodos anuales, el análisis solo se realizó hasta 2012.

A. La teoría

Los estudios de participación laboral están fundamentados microeconómicamente en la maximización de una función de utilidad cuasi cóncava que representa la disyuntiva de los individuos entre ocio (horas dedicadas a actividades diferentes al trabajo) y consumo (horas dedicadas a laborar), sujetos a restricciones de ingreso y tiempo, y teniendo en cuenta el salario potencial del mercado W_i y su salario de reserva W_i^* (Marcillo y Zambrano, 2010).

La verificación empírica de este modelo se hace con esquemas de elección binaria (i.e. modelo de Probabilidad lineal, modelo Logit o modelo Probit). En esta investigación se optó por el modelo Probit, pues, siguiendo a Gronau (citado en Aldana y Arango, 2008), el salario de mercado y el de reserva se modelan con la misma media y varianza, generando un modelo Probit con distribución normal estándar (Ecuación 1). En el Cuadro 1 se muestran los diferentes métodos y variables usadas por distintos autores para modelar la participación laboral femenina.

$$Pr_{Y_i} = \beta_1 + \beta_2 e - \beta_3 ec + \beta_4 ed - \beta_5 s + \beta_6 m - \beta_7 ch - \beta_8 sl - \beta_9 r + \beta_{10} u + \beta_{11} w \quad (1)$$

B. Procedimiento de estimación

Los modelos probabilísticos tienen como variable dependiente una *dummy*, Y_i , que toma dos valores: 1 si el individuo participa y 0 si no participa en la Población Económicamente Activa (PEA). Los modelos Probit tienen en cuenta la probabilidad *ex-ante* de la variable dependiente; es decir, las decisiones de los agentes están basadas en la comparación de la variable no observada $(W_i - W_i^*)$, que está dada por la diferencia entre el salario esperado en el mercado W_i y el salario de reserva (W_i^*) (Castellar y Uribe, 2006).

Para el caso de la participación laboral, la variable se define así:

$$Y_i = 1 \text{ Si } W_i > W_i^* \text{ Participa} \quad (2)$$

CUADRO 1
Modelos de participación laboral revisados

Autor(es)	Año	Variables	Tipo de modelo	País
López	2001	Tasa de desempleo, ingresos	Probit	Colombia
Santamaría y Rojas	2001	Tasa de desempleo, ingresos	Probit	Colombia
Tenjo y Ribero	1998	Tasa de desempleo, ingresos, jefatura del hogar, edad, edad al cuadrado, educación, niños menores de 6 años, personas con discapacidad	Probit	Colombia
Arango y Posada	2003	Jefatura del hogar, edad, edad al cuadrado, educación, niños menores de 6 años, personas con discapacidad, riqueza y estado civil	Probit	Colombia
Mora	2008	Jefatura del hogar, edad, edad al cuadrado, educación, niños menores de 6 años, personas con discapacidad	Probit	Colombia
Ribero y Meza	1997	Jefatura del hogar, edad, edad al cuadrado, educación, niños menores de 6 años, personas con discapacidad	Probit	Colombia
Charry	2003	Mujer no jefe de hogar, educación, edad, tasa de desempleo, riqueza y niños menores de 6 años	Probit	Colombia
Cruz	2008	PIB per cápita por ciudad	Probit	Colombia
Arango y Posada	2007	Niños menores de 3 años, otros miembros en el hogar desempleados, educación	Pseudo-panel	Colombia
Castro, García, y Badillo	2011	Edad de la mujer casada, edad al cuadrado de la mujer casada, edad del esposo, edad al cuadrado del esposo. Educación de la mujer casada, educación del esposo, número de desempleados del hogar	Biprobbit	Colombia
Alvis et al.	2010	Edad, edad al cuadrado, años de educación, ingresos no laborales(arriendos y pensiones), estado laboral de la pareja. Número de desempleados del hogar, Riqueza del hogar (vivienda propia, estrato 5 o 6), sin incluir los ingresos de la mujer analizada	Probit Descomposición de Yun	Colombia
Mizala, Romaguera, y Henríquez	1999	Hijos de 0 a 15 años, hijas mujeres entre 19 y 24 años	Probit	Chile
Guzmán, Mauro, y Araújo	1997	Mujeres jóvenes y de mayor edad	Probit	Chile
Castellar y Uribe	2006	Variables microeconómicas con componentes macroeconómicos comunes a todos los individuos	MPL, Probit y Logit	Colombia
Aldana y Arango	2008	Educación, edad, desempleados del hogar, menores de 6 años, personas con discapacidad en el hogar, estado civil, estrato	Probit	Colombia
Marcillo y Zambrano	2010	Género, jefe de hogar, educación, experiencia, estrato social y los ingresos del cónyuge	Logit	Colombia
Benvin y Peticara	2007	Edad, escolaridad, estructura familiar, variables de ingreso (no laboral o por subsidio), propiedad de la vivienda, número de hijos. Dos variables dummies para identificar si existen niños entre 0 y 1 año y entre 1 y 2 años	Probit Descomposición de Yun	Chile

Fuente: Elaboración propia

$$Y_i = 0 \text{ Si } W_i < W_i^* \text{ No Participa} \quad (3)$$

De forma general el modelo Probit se expresa de la siguiente manera:

$$Y_i = \int_{-\infty}^{\alpha + \beta x} \frac{1}{(2\pi)^{1/2}} e^{-\frac{x^2}{2}} dx + e_i \quad (4)$$

De forma más operativa, se expresa así:

$$Pr(Y_i = 1 / X) = Pr(Y_i > 0) = F(X\beta) : \quad (5)$$

Donde,

$Pr(Y_i = 1 / X)$: Probabilidad de participar en el mercado laboral

X: Matriz de variables consideradas

β Vector que contiene los parámetros a estimar

La estimación econométrica se realizó por el método de máxima verosimilitud (MV) y errores estándares robustos para garantizar la superación de los potenciales problemas de heterocedasticidad. Los modelos probabilísticos implican un proceso iterativo de estimación que muestra los parámetros estimados sucesivamente. Se usaron los datos anuales de la GEIH entre 2008 y 2012, reescalando los factores de expansión. Se consideró la prueba de significancia global de *Wald*, equivalente a la prueba F global en los modelos de regresión lineal.

Además, se tuvo en cuenta la probabilidad (valor p) del estadístico Z para validar la significancia individual de las variables explicativas al nivel del 95%, y se usó la medida de ajuste escalar Criterio de Información Bayesiano (BIC, por sus siglas en inglés), para seleccionar las variables que aportan significancia al modelo, a fin de obtener una estimación final a partir de evaluaciones sucesivas de las variables. La diferencia en el BIC de dos modelos distintos indica cuál de los dos es el más correcto. Además, cuanto más negativo es el BIC, mejor es el ajuste.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se estimó la decisión de participar o no en el mercado laboral por parte de las mujeres de Cartagena entre 2008 y 2012, de acuerdo a un vector de variables individuales y del núcleo familiar.

La variable dependiente fue la probabilidad de participación de las mujeres en el mercado (Pr_{Y_i}), donde es la probabilidad de participación laboral femenina.

C. Definición de las variables

Siguiendo a Alvis et. al. (2010), en los Cuadros 2 y 3 se presentan dos tipos de características individuales de las mujeres que influyen en su decisión de participar en el mercado laboral.

CUADRO 2
*Definición de variables estándar de
participación laboral*

Variable	Indicador en GEIH	Tipo de variable	Indicador operacional	Signo esperado	Codificación
Edad	Años cumplidos	Discreta	Años	+	<i>e</i>
Edad al cuadrado	Años cumplidos al cuadrado	Continua	Años	-	<i>ec</i>
Años de educación	Número de años aprobados en el nivel educativo más alto alcanzado	Discreta	Años	+	<i>ed</i>
Estado civil	Estado civil actual	Dummy	0: soltera, divorciada, viuda 1: casada o unión libre	+/-	<i>s</i>
Posición en el hogar	Parentesco con jefe de hogar	Dummy	0: no jefe 1: jefe	+	<i>m</i>
Niños menores de 6 años	Años cumplidos de los niños	Discreta	Número de niños menores de 6 años	-	<i>ch</i>

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 3
Definición de las variables de sustento económico adicional²

Variable	Indicador en GEIH	Tipo de variable	Indicador operacional	Signo esperado	Codificación
Estado laboral de la pareja	Si pertenece a la PEI o PEA (Ocupados, desocupados)	Dummy	1: desocupado, inactivo 0: ocupado	-	<i>sl</i>
Ingresos de la pareja	Ingresos por concepto de trabajo	Continua	En pesos M/CTE	-	<i>r</i>
Desempleados del hogar	Número de desempleados del hogar	Discreta	Número de desempleados del hogar	+	<i>u</i>
Riqueza del hogar*	Vivienda arrendada, subarrendada o en usufructo y estrato 1,2,3 o 4	Dummy	0: si la vivienda es propia y pertenece al estrato 5 y 6 1: en otro caso**	+	<i>w</i>

Notas: *Vivienda no «rica» en este caso, arrendada, subarrendada o en usufructo y estrato 1, 2, 3 o 4

** Autores como Alvis et al. (2010) soportan esta afirmación.

Fuente: Elaboración propia

D. Las variables explicativas

Por un lado, se espera que la participación laboral femenina aumente con la edad. Según Alvear (2011, p. 34), con la edad se podría capturar una medida aproximada del salario potencial de las personas. Las mujeres con mayor salario potencial tienen una mayor probabilidad de participar en el mercado (Alvear, 2011, p. 36). Por otro lado, con el signo negativo de la edad al cuadrado se espera corroborar

² Estas variables toman en cuenta el hogar como la unidad que toma las decisiones en materia de oferta laboral, por tanto la alternativa por la que se optó en esta investigación, fue estimar un modelo de participación laboral, teniendo en cuenta, además de las variables individuales, la interdependencia del núcleo familiar (Santamaria y Rojas, 2001).

la teoría del ciclo vital, según la cual cuando se es joven la probabilidad de participar aumenta con la edad y, a mayor edad, la probabilidad de participar disminuye (Ribero y Meza, 1997).

Según Alvear (2011, p. 36), las mujeres que tienen un mayor nivel educativo tienen mayor probabilidad de participar en el mercado laboral. Por su parte, Cruz (citado por Castro, García, y Badillo, 2011), concluye que las mujeres con altos niveles educativos que viven en ciudades con mayor Producto Interno Bruto per cápita presentan altas tasas de participación laboral.

A pesar de que se espera que el compromiso en el estado civil – casado o unión libre – aumente la participación laboral de las mujeres, puede tener el sentido contrario. En muchos casos, la probabilidad de que una mujer participe en el mercado laboral disminuye si se encuentra en unión libre o casada, y aumenta si es soltera o separada (Ribero y Meza 1997, p. 18).

La jefatura del hogar en cabeza de las mujeres es una variable de la que se espera significancia y efecto positivo sobre la probabilidad de la participar en el mercado de trabajo (Alvear 2011, p. 36). De otra parte, Tenjo y Ribero (1998) argumentan que la presencia de niños menores de 6 años en el hogar disminuye la participación laboral femenina.

Según Ribero y Meza (1997), aunque parezca contra intuitivo, se espera que cuando el cónyuge tiene alguna ocupación se incremente la probabilidad de participación de la mujer. Según Ribero y Meza (p. 19),

«...por un lado la distribución de poderes al interior de los hogares es más equitativa cuando ambos miembros aportan al sostenimiento del hogar. Por otro, la mayor necesidad de consumo hace que sea necesario que ambos miembros trabajen. Finalmente, el hecho de que el cónyuge trabaje mueve al individuo a trabajar para no sentirse rezagado».

Se espera un efecto negativo de los ingresos del cónyuge sobre la participación femenina, siguiendo la hipótesis de sustitución cruzada entre los ingresos del esposo y el tiempo de ocio de las mujeres.

La presencia de desempleados en el hogar genera mayor participación laboral de las mujeres. Esto sugiere que, de una u otra manera, las mujeres se convierten en trabajadores secundarios (adicionales). En otras palabras, la tasa de desempleo del hogar tiene un efecto positivo sobre la oferta laboral femenina (Arango y Posada, 2003).

Finalmente la riqueza del hogar es una *proxy* del salario de reserva de las mujeres. Una reducción de la riqueza del hogar define cuál será su restricción presupuestal, reduce el salario máximo esperado de la mujer y la induce a participar en el mercado de trabajo (Arango y Posada, 2003). Para efectos puntuales de esta investigación, si las mujeres viven en una vivienda en arriendo, subarriendo o usufructo y estratos 1, 2, 3 o 4, se reduce su salario de reserva y, por lo tanto, incrementa su participación laboral.

IV. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES CARTAGENERAS EN EL MERCADO LABORAL

A. Participación laboral por sexo en Cartagena

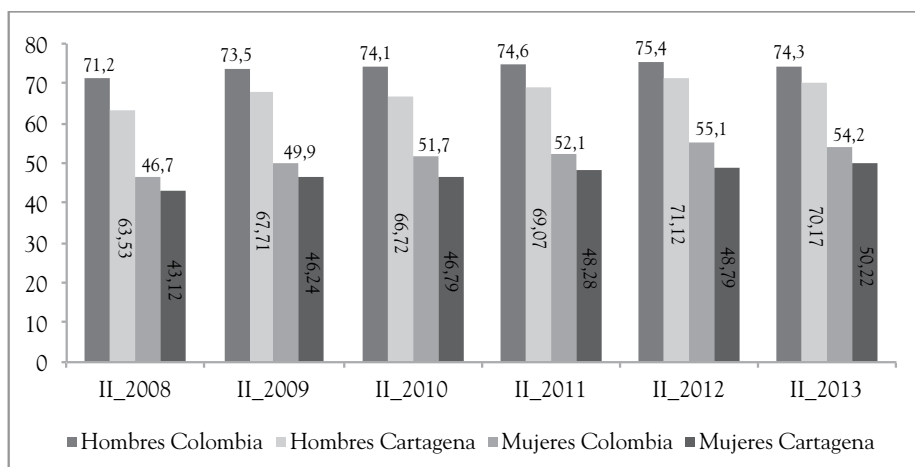
Durante los segundos trimestres de cada año del periodo 2008-2013, la Tasa Global de Participación (TGP) ha tenido un comportamiento creciente, aunque se mantiene una brecha de 21 puntos porcentuales en promedio entre sexos (a favor de los hombres). Además, en Cartagena durante el segundo trimestre de 2013, de cada 100 mujeres en edad laboral, 50 participaban en el mercado laboral, mientras que por cada 100 hombres en edad laboral, participaban 70 (Gráfico 1).

Durante el segundo trimestre de 2008, la TGP femenina era de 43,1%, comparada con 63,5% de la población masculina. Esta participación crece a un ritmo promedio anual de 2,1% en los hombres frente a 3,1% en las mujeres y, en el segundo trimestre de 2013, se ubicó en una tasa de 50,2% en las mujeres y de 70,2% en los hombres.

Estas cifras muestran que, aunque las mujeres cartageneras vienen incorporándose al mercado de trabajo local a un mayor ritmo que los hombres, aún persiste una brecha de 20 puntos porcentuales a favor de los hombres. Al comparar la participación laboral de las cartageneras con el nivel nacional, se observa que las primeras tienen una participación inferior en cuatro puntos porcentuales. Por lo tanto, en Cartagena ha aumentado el grado de exclusión de la mujer frente a los hombres en relación a las posibilidades de hacer parte del mercado de trabajo.

Diferentes factores explican la baja participación laboral de las mujeres. Peña et. al. (2013) argumentan que los papeles tradicionales de hombres y mujeres, la división del trabajo al interior del hogar y la invisibilización del trabajo tradicionalmente femenino hacen que las mujeres tengan una carga de trabajo adicional a

GRÁFICO 1
Cartagena: Tasa global de participación por sexos,
segundos trimestres 2008-2013



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la GEIH del DANE.

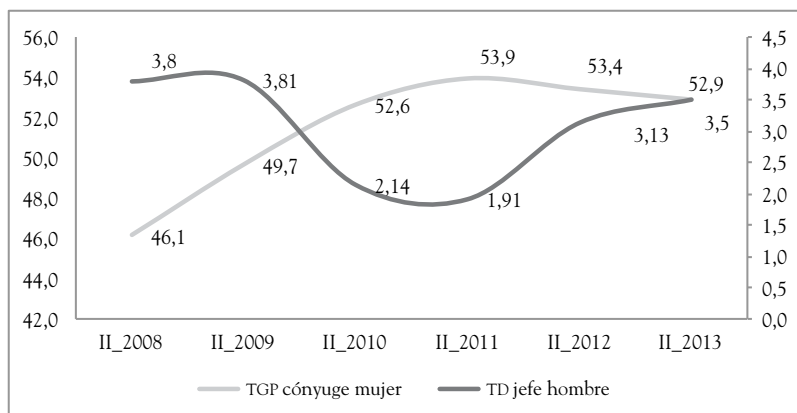
la del hombre que les dificulta desempeñar una ocupación con mayor libertad. Maurizio (2010) asocia la baja participación a las limitaciones que les imponen las responsabilidades reproductivas y familiares, así como a las condiciones de mercado poco favorables al empleo femenino.

Pese a la brecha existente en la participación laboral de hombres y mujeres, en Cartagena la TGP femenina muestra una tendencia creciente que puede ser explicada por el aumento de los niveles educativos femeninos (Tenjo y Ribero, 1998).

Por otra parte, Tenjo y Ribero explican el incremento de la TGP femenina por el aumento en la entrada de las esposas inactivas al mercado de trabajo, que está relacionada a su vez con el aumento en la tasa de desempleo de los hombres jefes de hogar.

En Cartagena, entre 2008 y 2013, la TGP de los cónyuges se elevó, lo cual contrasta con el incremento de las tasas de desempleo de los hombres jefes de hogar. Al deteriorarse los ingresos del hogar entra a operar el fenómeno del trabajador adicional (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
*Cartagena: Tasa de desempleo de los jefes de hogar y
 tasa de participación de las cónyuges, 2008-2013*



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la GEIH del DANE.

B. Participación laboral y edad

Por grupos de edad, la participación de hombres y mujeres durante el período estudiado aumenta hasta la cohorte de 35 a 40 años. A partir de allí comienza a decrecer en ambos sexos. Sin embargo, aunque hombres y mujeres experimentan un cambio de comportamiento en esta variable durante el mismo rango de edad, por rangos etarios, la caída en la participación de la mujer es más acelerada. Así, entre las personas menores de 28 años la brecha promedio de participación es de 14 puntos a favor de los hombres, alcanzando los 30 puntos de diferencia a favor de los hombres en el caso de las personas mayores de 47 años (Cuadro 4).

C. Participación laboral y educación

En Cartagena la participación laboral crece con el nivel educativo tanto en hombres como en mujeres. Así, de cada 100 mujeres en edad laboral sin ningún nivel educativo, aproximadamente 26 participan del mercado laboral de la ciudad; entre las que hicieron secundaria participan 46, entre las técnicas o tecnológas 75, en el nivel universitario, 82, y en el de posgrado, 88.

CUADRO 4

Cartagena: Tasa general de participación por sexo y rangos de edad, segundos trimestres 2008-2013

Rangos de edad	II 2008		II 2009		II 2010		II 2011		II 2012		II 2013	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
12-16	0,60	0,86	2,09	1,45	1,19	0,84	2,48	1,59	2,56	0,65	2,18	1,66
17-22	37,39	22,10	47,04	30,03	44,38	29,44	46,04	30,42	50,48	33,02	54,88	36,18
23-28	82,70	56,02	89,23	63,32	85,77	64,99	87,26	61,71	91,95	66,62	90,22	65,74
29-34	95,77	63,82	94,94	70,62	97,24	68,92	95,27	72,33	96,61	70,37	96,74	74,46
35-40	95,97	69,51	98,39	69,88	95,69	73,15	98,30	73,54	94,67	74,38	98,85	77,60
41-46	92,80	65,16	99,00	67,42	96,00	68,49	97,65	72,94	97,03	70,78	94,93	70,94
47-52	91,89	56,59	88,66	62,33	92,23	56,79	94,74	66,56	95,10	67,85	93,11	62,10
53-58	71,47	47,67	83,74	44,58	81,30	51,44	90,30	55,04	90,05	50,32	83,47	51,05
59-64	53,31	30,93	58,82	32,86	54,45	23,38	71,70	31,71	73,95	35,57	70,88	41,08
65 y más años	25,53	10,09	30,94	9,15	28,24	9,22	30,23	8,25	41,07	13,53	30,84	9,42
Total	63,53	43,12	67,71	46,24	66,72	46,79	69,07	48,28	71,12	48,79	70,17	50,22

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la GEIH del DANE.

Al comparar con la participación laboral de los hombres, la brecha de género se cierra en la medida en que aumenta el nivel educativo. En promedio, por lo tanto, la participación laboral de los hombres es 16 puntos porcentuales superior a la de las mujeres cuando ambos no tienen ningún nivel educativo, de 28 puntos a favor de los hombres en el nivel de bachillerato, de 9 puntos a nivel universitario, y de 2 puntos porcentuales en el nivel de posgrado. Además, durante los segundos trimestres de los años 2009, 2011 y 2013 se invierte la relación, pues la brecha se da a favor de las mujeres con posgrado (Cuadro 5).

D. Participación laboral y estrato socio-económico

En Cartagena la participación laboral de las personas crece a medida que aumenta su estrato socioeconómico. Las tasas de participación laboral más bajas

CUADRO 5
*Cartagena: Tasa global de participación por sexo y nivel educativo
segundos trimestres 2008-2013*

Nivel Educativo	II 2008		II 2009		II 2010		II 2011		II 2012		II 2013	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Ninguno	33,60	19,20	43,20	20,20	42,00	29,30	41,60	23,90	48,20	32,10	40,60	29,30
Bachiller	69,40	40,80	72,70	44,60	70,00	43,40	76,70	47,60	75,40	50,90	77,30	48,40
Técnico o tecnológico	90,10	72,00	94,10	76,50	85,00	69,50	94,40	80,50	95,10	76,80	89,40	76,90
Universitario	94,50	83,20	91,30	84,60	92,40	82,80	88,50	81,40	92,00	81,90	89,90	80,80
Posgrado	90,80	88,30	90,40	90,50	93,40	78,10	86,60	93,50	92,70	89,10	83,00	87,20

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la GEIH del DANE.

se observan en las mujeres de los estratos 1, 2 y 3, con valores que se ubican entre 46% y 47%, en promedio, durante el período de estudio. En los estratos más altos hay mayor participación femenina alcanzando tasas promedio de 52%, 55% y 53%, respectivamente, en los estratos 4, 5 y 6.

En los hombres de Cartagena, contrario al caso de las mujeres, la participación decrece con el nivel socioeconómico. Así las participaciones más altas se dan en los estratos más bajos: en los estratos 1, 2 y 3 las tasas de participación promedio son 71%, 68% y 64%, respectivamente. En los más altos niveles socioeconómicos la participación es menor: 62% en el estrato 4 y 58% en el 5. Mientras que en el estrato 1 la brecha es de 26 puntos porcentuales a favor de los hombres, en los estratos 5 y 6 es de 9 y 3 puntos, respectivamente.

La relación inversa entre participación laboral y nivel socioeconómico se debe a que el mayor nivel educativo de las mujeres, el mayor nivel de riqueza, y el mejor reparto de cargas y obligaciones al interior del hogar de los estratos más altos hacen posible una mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo. El mayor nivel de riqueza permite que la mujer de estratos altos pueda contratar ayuda doméstica, de manera que la barrera que tienen las mujeres de bajos estratos no la tienen las de mayor nivel socioeconómico. En cuanto a la educación, el mayor nivel educativo de las mujeres de alto nivel socioeconómico hace que tengan mejores expectativas en un mercado laboral que cada vez exige mayores niveles de

formación. Por el contrario, la principal motivación de las mujeres de bajo nivel socioeconómico para ingresar al mercado laboral estaría relacionada con las necesidades y carencias del hogar. Por el contrario, en las mujeres de altos estratos son otros factores, como la búsqueda de mayor independencia económica, la educación y la productividad, las principales motivaciones.

E. Participación laboral y estado civil

Con respecto al estado civil, las mujeres separadas acusan las mayores tasas de participación laboral, con un promedio de 68% durante todo el periodo estudiado. Les siguen las mujeres casadas y las que conviven en unión libre con 52% y 46%, respectivamente. En contraste, las mujeres solteras y las viudas muestran las menores tasas de participación laboral, 34% y 22%, respectivamente.

Para los hombres, vivir en unión libre representa tener las mayores tasas globales de participación. En el segundo trimestre de 2013, la TGP de los hombres que convivían en algún tipo de relación marital era 94,8%, mientras que las mujeres que se encontraban en la misma situación tuvieron en promedio una participación de 52,6%. Las mujeres separadas tuvieron una participación de 70,3%; las casadas, de 50,8%.

Las mujeres casadas tienen un nivel de participación que es consistente con la costumbre de los hogares cartageneros de relegar las responsabilidades de la manutención de la familia al hombre, aunque luego, al cambiar a una situación de desprotección sin el marido, las mujeres asuman las riendas y respondan por los gastos del hogar.

Sin embargo, que las mujeres casadas sean la segunda categoría con mayor participación laboral, es signo de la transformación social que se ha dado en la cultura de Cartagena, pues comienzan a compartirse responsabilidades y a tornarse la mujer en un valioso componente de la economía familiar.

IV. MODELO DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES CARTAGENERAS EN EL MERCADO LABORAL 2008-2012

Siguiendo el procedimiento previamente planteado y la formulación de la Ecuación 1 se estimaron modelos probabilísticos de participación laboral femenina en-

tre 2008 y 2012 (Cuadro 4 a 8). A diferencia del modelo de regresión lineal los parámetros en los modelos probabilísticos no pueden ser interpretados como los efectos marginales sobre la variable dependiente. En el modelo Probit, el efecto marginal de un cambio en una variable explicativa depende de las características de las restantes (Alvear, 2011).

El principal determinante de la participación laboral de las mujeres en Cartagena durante el período bajo estudio fue el número de desempleados en el hogar. Este resultado coincide con la tesis de Arango y Posada (2003), quienes argumentan que las mujeres se convierten en trabajadores secundarios, incrementando su participación mientras mayor sea el problema del desempleo en sus hogares. En términos del salario de reserva, la existencia de otros desempleados dentro del hogar, reduce el salario y motiva a las mujeres a salir a participar al mercado de trabajo. En este sentido, el número desempleados del hogar es la variable de mejor desempeño en los modelos estimados y, por tanto, se valida el «efecto del trabajador adicional» que puede estar afectando la Población Económicamente Activa femenina de Cartagena.

Para los cinco años estimados, un desempleado adicional en el hogar incrementaba la participación laboral de las mujeres, 19,9%, 16%, 19,2%, 19% y 12,6%.³ De otra parte, la posición en el hogar también resultó determinante importante de la participación laboral de las mujeres en Cartagena: si las mujeres son jefe de hogar, la participación aumenta 13,3% en 2008, 10,8% en 2009, 19,9% en 2010, 12,1% en 2011 y 6,2% en 2012.

Respecto a las variables edad y edad al cuadrado, se encuentra una relación lineal y positiva de la primera y negativa en la segunda, constatándose la teoría del ciclo vital (que sigue una curva en forma de U invertida de la edad con respecto a la probabilidad de participación de las mujeres). En este sentido, las mujeres jóvenes en sus primeros años de edad de trabajar, participan activamente en el mercado, llegan a un máximo, y a partir de cierta edad comienza a aparecer una tendencia decreciente en su tasa de participación.

Con relación a los años de escolaridad, en promedio, un año adicional representa un incremento en la probabilidad de participación laboral femenina de 2% entre 2008 y 2012. A su vez, tal y como se esperaba en teoría, entre mayor sea el número de niños menores de 6 años —en edad preescolar, menor es la probabili-

³ Los efectos marginales se calcularon a través del individuo representativo o promedio.

dad de participación de las mujeres en el mercado laboral. La explicación radica en el salario de reserva, porque una mayor cantidad de niños de edad temprana en los hogares de las mujeres eleva el costo de salir al mercado de trabajo. Cuantitativamente, un niño adicional en los hogares, representa una reducción entre 3% y 8% de la participación laboral femenina en la ciudad.

En lo que concierne al estado laboral de la pareja, los resultados no son significativos teórica y empíricamente de acuerdo a las hipótesis de trabajo de este documento.

Pese a la significancia estadística de los ingresos de la pareja como determinante de la participación femenina en el mercado laboral, su aporte al cambio total de la variable dependiente es pequeño y su signo es negativo. Es decir, a mayores ingresos de la pareja, menor será la disposición de la mujer a participar en el mercado de trabajo. En este estudio, se esperaba que el aporte del ingreso de la pareja a la explicación fuera mayor. Sin embargo, solo se puede concluir participa como consecuencia de la participación activa y la condición de ocupado de su pareja, independientemente de su ingreso.

Por último se analiza el efecto de la riqueza del hogar sobre la participación femenina en el mercado de trabajo. Es de anotar que esta variable se construyó de la siguiente manera: con la categoría «1» se denotaron los hogares menos ricos —estrato uno a cuatro, y vivienda en arriendo, subarriendo o usufructo— y con «0», los hogares más ricos —estrato cinco o seis; y vivienda propia—, esperando un signo positivo, ya que las mujeres de hogares menos ricos tienen la necesidad de participar en el mercado de trabajo porque su salario de reserva se reduce y se crea en ellas el deseo de salir al mercado de trabajo para contribuir a la economía de su hogar. En este sentido, pertenecer a estratos inferiores a cinco y no tener vivienda propia induce a las mujeres a incrementar su probabilidad de participación en el mercado de trabajo, así: 6%, 7% y 3,2% en 2009, 2011 y 2012, respectivamente.

Sin embargo, los resultados para 2008 y 2010 indican que las mujeres menos ricas tienen una menor participación. Este último hallazgo puede ser resultado del mayor número de niños en edad preescolar y el menor nivel educativo de las mujeres en los estratos más bajos. El bajo nivel educativo reduce sus probabilidades de inserción laboral, situación que las induce a no participar dentro del mercado de trabajo; de allí el signo negativo de esta variable en ambos años.

CUADRO 6
Cartagena: Estimación de la participación laboral femenina, 2008

Variable	dy/dx	Prob (Z)	Prob. Wald	BIC
Edad	4,60%	0,000	0	(20,72) soporte de la significancia del modelo
Edad2	-0,60%	0,000		
Años de educación	2,70%	0,000		
Posición en el hogar	13,30%	0,000		
Estado civil	—	—		
Niños menores de 6 años	-3,20%	0,000		
Estado laboral de la pareja	-12,90%	0,000		
Ingresos de la pareja	0,00	0,041		
Número de desempleados del hogar	19,90%	0,000		
Riqueza del hogar	-10,60%	0,406		

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la GEIH del DANE.

CUADRO 7
Cartagena: Estimación de la participación laboral femenina, 2009

Variable	dy/dx	Prob (Z)	Prob. Wald	BIC
Edad	5,00%	0,000	0	(26,45) soporte de la significancia del modelo
Edad2	-0,60%	0,000		
Años de educación	2,10%	0,000		
Posición en el hogar	—	—		
Estado civil	0,108	0,000		
Niños menores de 6 años	-3,70%	0,002		
Estado laboral de la pareja	-17,60%	0,000		
Ingresos de la pareja	0,00	0,006		
Número de desempleados del hogar	16,00%	0,000		
Riqueza del hogar	6,00%	0,240		

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la GEIH del DANE.

CUADRO 8

Cartagena: Estimación de la participación laboral femenina, 2010

Variable	dy/dx	Prob (Z)	Prob. Wald	BIC
Edad	4,30%	0,000	0	(20,72) soporte de la significancia del modelo
Edad2	-0,10%	0,000		
Años de educación	2,00%	0,000		
Posición en el hogar	19,90%	0,000		
Estado civil	—	0,000		
Niños menores de 6 años	-8,10%	0,000		
Estado laboral de la pareja	-11,60%	0,000		
Ingresos de la pareja	0,00	0,041		
Número de desempleados del hogar	19,20%	0,000		
Riqueza del hogar	-5,70%	0,406		

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la GEIH del DANE.

CUADRO 9

Cartagena: Estimación de la participación laboral femenina, 2011

Variable	dy/dx	Prob (Z)	Prob. Wald	BIC
Edad	5,90%	0,000	0	(289,89) soporte de la significancia del modelo
Edad2	-0,10%	0,000		
Años de educación	2,00%	0,000		
Posición en el hogar	—	—		
Estado civil	0,121	0,000		
Niños menores de 6 años	-5,40%	0,002		
Estado laboral de la pareja	-8,60%	0,004		
Ingresos de la pareja	0,00	0,077		
Número de desempleados del hogar	19,00%	0,000		
Riqueza del hogar	7,00%	0,197		

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la GEIH del DANE.

CUADRO 10
Cartagena: Estimación de la participación laboral femenina, 2012

Variable	dy/dx	Prob (Z)	Prob. Wald	BIC
Edad	4,70%	0,000	0	(7,14) soporte de la significancia del modelo
Edad2	-0,60%	0,000		
Años de educación	1,70%	0,000		
Posición en el hogar	10,10%	0,488		
Estado civil	0,062	0,002		
Niños menores de 6 años	-6,40%	0,002		
Estado laboral de la pareja	-10,70%	0,000		
Ingresos de la pareja	0,00	0,008		
Número de desempleados del hogar	12,60%	0,000		
Riqueza del hogar	3,50%	0,511		

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la GEIH del DANE.

VI. CONCLUSIONES

En Cartagena la participación de ambos sexos en la fuerza laboral ha sido creciente en los últimos años. Sin embargo, entre las TGP de hombres y mujeres se ha mantenido una brecha promedio de 21 puntos porcentuales a favor de los hombres.

Comparando la participación laboral de las mujeres en Cartagena con la nacional, las primeras presentan una participación inferior en cuatro 4 puntos porcentuales, no obstante, la brecha de género en Cartagena es menor.

Por grupos de edad, la participación de hombres y mujeres crece hasta el rango de edad de 35-40 años, y a partir de ahí comienza a decrecer, en ambos sexos. Sin embargo, la caída en la participación de la mujer se evidencia de manera más acelerada.

La participación laboral crece con el nivel educativo tanto en los hombres como en las mujeres, así, mientras que de cada 100 mujeres en edad laboral sin ningún nivel educativo, aproximadamente 26 participan del mercado laboral de la ciudad, entre las que cursaron secundaria participan 46, entre las técnicas o tecnólogas participan en promedio 75, en el nivel universitario participan 82 mujeres y 88 de cada 100 mujeres con posgrado participan activamente en el mercado laboral.

Al comparar la participación laboral femenina y masculina, se observa que la brecha de género se cierra en la medida en que aumenta el nivel educativo de tal manera que en promedio, la participación laboral de los hombres es 16 puntos porcentuales superior a la de las mujeres cuando ambos grupos no evidencian ningún nivel educativo, de 28 puntos a favor de los hombres en el nivel de bachillerato, de 9 puntos a nivel universitario y sólo de dos 2 puntos porcentuales en el nivel de posgrado.

Las tasas de participación laboral más bajas las tienen las mujeres que pertenecen a los estratos uno, dos y tres con valores que se ubican entre 46% y 47% en promedio. En los estratos más altos se evidencia una mayor participación femenina alcanzando tasas promedios del orden de 52%, 55% y 53%, respectivamente. Caso contrario ocurre con los hombres cuya participación decrece con el nivel socioeconómico, y las participaciones más altas se ubican en los estratos más bajos.

Respecto al estado civil, las mujeres separadas acusan las mayores tasas de participación laboral con un promedio de 68% durante todo el período de estudio, seguido por las mujeres casadas y las que conviven en unión libre con 52% y 46%, respectivamente.

En cuanto a los modelos inferenciales estimados, se halló que, para los años 2008, 2009, 2010, 2011, y 2012, un desempleado adicional en el hogar incrementó la participación laboral de las mujeres, 19,9%, 16%, 19,2%, 19% y 12,6%, respectivamente. La posición en el hogar por su parte también resultó determinante importante de la participación laboral de la mujer en Cartagena, incrementándose si la mujer es jefe de hogar.

Con relación a los años de escolaridad, en promedio, un año adicional, representó un incremento en la probabilidad de participación laboral femenina de 2% entre 2008 y 2012. A su vez, tal y como se esperaba en teoría, entre mayor sea el número de niños menores de 6 años, menor es la probabilidad de participación de la mujer en el mercado laboral de Cartagena. Finalmente, pertenecer a estratos inferiores a cinco y no tener vivienda propia en Cartagena; induce a las mujeres a incrementar su probabilidad de participación en el mercado de trabajo.

REFERENCIAS

Aldana, David, y Luis Arango (2008), «Participación laboral en Ibagué», *Revista de Economía del Rosario*, 11(1), 1-34, junio.

- Alvear, Marcela (2011), *Estructura del hogar y su efecto sobre la participación laboral de las mujeres y las decisiones de fecundidad en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Ciencias Económicas, Bogotá D.C.
- Alvis Guzmán, Nelson, Martha Yáñez Contreras, Raul Quejada Pérez, Karina Acevedo González y Felipe Del Río Carrasquilla (2010), «Fecundidad y participación de la mujer en el mercado laboral en la Costa Caribe y en Colombia», *Revista Gerencia de Políticas de Salud*, 9(19).
- Arango, Luis, y Carlos Esteban Posada (2003), «La participación laboral en Colombia», Banco de la República, *Borradores de Economía* (217), 26.
- Arango, Luis, y Carlos Esteban Posada (2007), «Labor Participation of Married Women in Colombia», *Desarrollo y Sociedad* (60), septiembre
- Banco Mundial (2012), <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2012/08/29/women-play-key-role-in-economic-gains-in-latin-american-and-caribbean> [Consultado el 27 de mayo de 2014].
- Benvin, Evelyn, y Marcela Peticara (2007), «Análisis de los cambios en la participación laboral femenina en Chile», *Revista de Análisis Económico*, 22(1), junio.
- Castellar, Carlos, y José Uribe (2006), «La participación laboral en el mercado de trabajo: componentes micro y macroeconómico», en José Uribe, editor, *Ensayos de economía aplicada al mercado laboral*, Cali: Universidad del Valle.
- Castro, Emma, Gustavo García y Erika Badillo (2011), «La participación laboral de la mujer casada y su cónyuge en Colombia: Un enfoque de decisiones relacionadas», Universidad de Antioquia, *Lecturas de Economía*, (74), enero-junio.
- Charry, Alejandro (2003), «La participación laboral de las mujeres no jefes de hogar en Colombia y el efecto del servicio doméstico», Banco de la República, *Borradores de Economía* (262), 41.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2011), *La memoria histórica desde la perspectiva de género. Conceptos y herramientas*, Bogotá: Pro Offset Editorial.
- Contreras, Dante, y Gonzalo Plaza (2007), «Participación laboral femenina en Chile: ¿Cuánto importan los factores culturales?», Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios, Departamento de Economía, *Serie de Documentos de Trabajo* (235), abril.
- Cruz, Jenny (2008), *Desarrollo económico y participación laboral de las mujeres casadas unidas en Colombia 2006*, Cali: Universidad del Valle. Departamento de Economía.
- De Pablos, Laura (2004), «Participación laboral femenina: Análisis de los factores determinantes, la importancia de la educación», xi Encuentro de Economía Pública, Universidad Complutense de Madrid.

- Ferrada, Luz, y Pilar Zarsoza (2010), «Diferencias regionales en la participación laboral femenina en Chile», *Cuadernos de Economía*, Vol. 47, No. 136.
- Guzmán, Virginia, Amalia Mauro, y Kathya Araújo (1997), «Las mujeres en el mercado de trabajo: desde el género hacia la formulación de políticas», Universidad de Alicante, *Cuadernos Centro de Estudios de la Mujer (CEM)*.
- López, Hugo (2001), «Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica de desempleo», en Miguel Urrutia, *Empleo y economía*, Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Marcillo, Edgar, y Juan Zambrano (2010), «Determinantes de la participación en el mercado de trabajo. Un estudio para el área metropolitana de Pasto», *Tendencias*, Universidad de Nariño, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, xi (1).
- Maurizio, Roxana (2010), «Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina», CEPAL, División de Desarrollo Económico, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (104).
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2013), <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-43808.html> [Consultado el 3 de noviembre de 2013].
- Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Paula Henríquez (1999), «Female Labor Supply in Chile», Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, Documentos de Trabajo (58).
- Mora, Jhon James (2008), «La relación entre participación laboral y las remesas en Colombia», Universidad ICESI, *Borradores de Economía y Finanzas* (17), 25, diciembre.
- Peña, Ximena, Juan Camilo Cárdenas, Hugo Ñopo, Jorge Castañeda, Juan Muñoz y Camila Uribe (2013), *Mujer y movilidad social*, Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- Ribero, Rocío y Claudia Meza (1997), «Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995», Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Economía*(63), 62.
- Santamaría, Mauricio, y Norberto Rojas (2001), «La participación laboral: ¿Qué ha pasado y qué podemos esperar?», Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Economía* (146).
- Tenjo, Jaime, y Ribero, Rocío (1998), «Participación, desempleo y mercados laborales en Colombia», Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Economía* (81).

GLOBALIZATION, TERRITORY AND INSTITUTIONS: THE CASE OF BARRANQUILLA, COLOMBIA, 1990-2010

WILLIAM R. BACA-MEJÍA
JAIRO J. PARADA*

ABSTRACT

This paper studies the relationship between globalization and territory from an institutional economics perspective. The goal is to show that the notion of territory as a specific geographic space is an important factor and that territory exists wherever human agency interacts with social, political, institutional and economic structures. From this perspective, we examine the case of Barranquilla, Colombia, to show that cities must not only be close to the sea to take part in the global economy but that ceremonial/instrumental institutional patterns are also important to understand and evaluate the impact of globalization on a specific territory. When several leaders of Barranquilla's social and economic sectors exhibited a clear civic commitment (i.e., when they supported instrumental institutions), the city achieved a good economic performance. The opposite outcome happened when ceremonial features and inadequate institutions had imposed their logic on the city's economy.

Key words: Globalization, territory, institutions, Barranquilla, Colombia.

JEL Classifications: B52, F02, R19.

* The authors are, respectively, Ph.D. Candidate in Economics at the University of Missouri-Kansas City and Professor of Economics at Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. E-mails: wbacamejia@yahoo.com; jparadac@uninorte.edu.co. We thank Professor James Sturgeon, of the University of Missouri-Kansas City, for his comments and guidance. We also acknowledge the support given to this research by the Fulbright Program, Bureau of Educational and Cultural Affairs, U.S. Department of State. Submitted: November 8, 2013; accepted: March 17, 2014.

RESUMEN

Globalización, territorio e instituciones: El caso de Barranquilla, Colombia

Este trabajo estudia la relación entre globalización y territorio desde la perspectiva de la economía institucional. Nuestro propósito es mostrar que la noción de territorio como espacio geográfico específico es un factor importante y que el territorio existe dondequiera que la actividad humana interactúa con estructuras sociales, políticas, institucionales y económicas. Desde esta perspectiva, examinamos el caso de Barranquilla, para mostrar que las ciudades no solo deben estar cerca del mar para hacer parte de la economía global sino que los patrones institucionales ceremoniales/instrumentales también son importantes para comprender y controlar el impacto de la globalización en un territorio específico. Cuando varios líderes sociales y económicos mostraron un claro compromiso cívico (es decir, cuando apoyaron a las instituciones instrumentales), la ciudad mostró un buen desempeño económico. El resultado opuesto ocurre cuando las características ceremoniales e instituciones inadecuadas imponen su lógica en la economía de la ciudad.

Palabras clave: Globalización, territorio, instituciones, Barranquilla, Colombia.

Clasificaciones JEL: B52, F02, R19.

I. INTRODUCTION

Mainstream economics assumes that territories are flat and that transportation costs will define the geographic location of its economic activities. In this paper we look beyond this claim to propose that a territory is a specific geographic and social space, rather than a simple portion of flat land. That is, territory matters. A territory has singular conditions due to complex economic, social, cultural and political processes that evolve in an unfolding manner. This complex set of processes generates ideological views and habits of thought (i.e., institutions), which are different in every territory. Thus, human behavior is different in each territory. Habits of thought – in a particular territory determine the type and pattern of the territory's corresponding social relationships. Hence, the relationship between globalization and territory fits perfectly into the institutional analysis.

In this paper, we will use the institutional economics approach to explain how scholars can address the relationship between globalization and territory.¹ To do so, we study the case of Barranquilla, a port on the Caribbean Coast of Colombia and its fourth largest city, with a metropolitan population of 2 million people. The paper is divided in four sections. The first will examine this relationship and the reasons for studying globalization and territory using an institutional approach. The second section will present the case of Barranquilla to show how agency and structure have determined the city's adaptations in response to globalization. We will find that when the city's leaders show civic commitment through the support of instrumental institutions, Barranquilla experiences economic advances. The opposite occurs when non-progressive ceremonial and predatory institutions are dominant. In the third section, we briefly show the positive and negative effects of the globalization process on Barranquilla, a port city in a developing nation. In the fourth section, we present some concluding remarks.

II. GLOBALIZATION AND TERRITORY FROM AN INSTITUTIONAL APPROACH

Globalization is not a new phenomenon. It has existed for more than 500 years and is even susceptible to changes involving human innovation and creativity (Wallerstein, 2000). Under capitalism, globalization has reached the height of its influence. Globalization has extended its reach not only to the economic but also to the political and cultural aspects of civilization.

During the past 20 years, scholars have taken two basic approaches in studying globalization: they either adopt a radical point of view by simply opposing globalization, or consider globalization as an opportunity to enhance global competition and solidarity. According to Goran Therborn (2000), there are four types of theories of globalization. First, the *competitiveness economics* approach states that the world's countries are competing for the shares of growing markets and

¹ As will be explained later, the institutional economics approach used in this paper derives from the American or «original» Institutional Economics, based on the work of Thorstein Veblen, Clarence Ayres and John R. Commons, and derived from a realist and pragmatist (Dewey) ontology and epistemology, very much different from the traditional Neoinstitutional Economics, which remains within the neoclassical paradigm.

that people have to adapt to this situation to be competitive. Second, the *social-critical* theory, based on the negative consequences of globalization generated by the intensification of international competition within a specific territory. Third, the *cultural effects* theory, related to the evident impacts of globalization on local, regional, or national cultures. These impacts include the possibility of abandoning symbolic forms, social images, cultural practices, and lifestyles. Finally, the *planetary ecological* theory perceives global society as a part of a planetary ecosystem. The most eloquent manifestation of this theory is the idea of global consciousness.

Aside from the recognition that globalization is not a new event and the categorization of these four types of theories, we can observe how globalization has been affected by geography. Specifically, we find that a relationship exists between the globalization process and territory. On the one hand, the territorial aspect matters, given that we can buy and sell anything throughout the world. On the other hand, some specific territories (i.e., cities, regions, or nations) have benefited more from globalization than others. Thus, territory is a useful concept for social analysis because territory is a portion of land over which men and women have historically taken possession. As a consequence, the land owned by the various members of society is linked to their power and to complex social relationships. This finding explains how the spatial aspect of globalization is created (Trinca, 2006).

Another reason for considering territory as a key concept when studying globalization is that territory always exists if social processes occur in real time. Although technological innovations give the impression that the time factor is more important than the territorial factor, nothing can be done with a sense of «when» (i.e., time) if we ignore the question of «where» (i.e., territory). In other words, time occurs through territorial relationships instead of vice versa. Hence, the relevance of the notion of territory (Trinca 2006, p. 5).

Mainstream economics explains the location trends of economic activities using a representative agent who has no capacity to interact with other members of the society, even though he or she is an active member of society. In this sense, mainstream economics does not consider the territorial aspect within its subject matter. If we account for territory, then we have to include the complex social relationships involved with the territory that allow us to define the territory as such. Therefore, territory is a social space in which particular complex social interactions are organized. At the same time, a particular territory has an identity

that regulates the position, form, and structure of the several elements, which, in turn, are characteristic of the territory (Cuervo 2006). Clearly, the interaction between human agency and structure (i.e., composed of institutions) that takes place within a territory is complex. In any given territory both ceremonial (related to predatory behavior, such as corruption) and instrumental (related to the functionality of the technology – i.e., how we do things – to solve human problems) institutions influence social behavior.²

Previous research has found that globalization may change territories that embrace it, through, for example, free trade. Nonetheless, globalization does not exclusively impact the economic aspects of a territory; it also affects its social, cultural, and information flows. According to Acheson (2010, p. 6), «The public management of information provided by local media, controlled media, or powerful cartels allied with local groups has become more difficult because of the proliferation of video cameras, cell phones, instant messaging, social networking sites, blogs open to comment, and information sites on internet».

If we only consider the neoclassical framework while studying these impacts, we will be limited to an economic explanation. We can circumvent this limitation if we seek an institutional account of the effects of globalization. Following this method, we will find that economic integration is incomplete, partial, unequal, and strongly hierarchical (Cuervo, 2006). We arrive at this conclusion because every process of institutional change should take time. That is, change generates effects that are not immediate. It was John F. Foster who suggested the three so-called principles of institutional adjustment: instrumental primacy, recognized interdependence and minimal dislocation.

Globalization induces changes in the sense that societies move towards an unexplored area where means and ends have to continually be modified to reach solutions to the particular problems of the territory. In fact, these changes, not all of which necessarily have socio-spatial effects, are relevant to the socio-space (i.e., the territory). On the one hand, changes may consist of physical modifications to the space to promote economic activities. On the other hand, these changes may modify the broader conception of territory. For instance, how globalization affects the city's ideology, how it affects the notion of a region of reference and

² For the distinction between instrumental and ceremonial features of institutions and for a review of the theory of institutional adjustment, see Foster (1981a and 1981b).

the ethical and political concepts (Cuervo, 2006). In other words, globalization may incorporate changes that consider the burden of institutions in a society. For instance, a society dominated by instrumental behaviors may adapt easily to the idea of a global society; due to the prevalence of instrumental patterns of behavior the adoption of modernity reaches a point where settled habits of thought can be changed and directed toward a more progressive path.³ In consequence, the ceremonial and instrumental institutions of a territory will determine whether globalization becomes a threat or an opportunity.⁴

From an institutional perspective, collective consciousness is an important driving force. Because the internal interactions between agency and structure do not occur in isolation in a global capitalist economy, the collective consciousness of a particular territory is influenced either by the inner, singular processes of these interactions or by external factors. This finding is reaffirmed by Cuervo (2006), who asserts that «the collective consciousness, such as theoretical, ethical and institutional concepts, have a powerful reformer role taking into account that these contribute to synchronize human behavior and give it sense and aims.»

An example of the collective consciousness that has emerged from globalization is the idea of global cities. These cities are examples of economic success. As a result, policymakers have determined that the key to becoming a global city is to follow the policies implemented by these cities. In other words, imitating representative global cities is necessary to becoming a «winner territory» in the globalization process. In this regard, multilateral organizations have proposed a series of reforms based on free trade and financial deregulation as a universal recipe, even though we know that globalization affects countries at the microeconomic level (i.e., through technological advances and the production process). Further-

³ Veblen (1909) defines institutions as «settled habits of thought Common to the generality of men that help to organize their lives».

⁴ According to Bervejillo (1996, p. 13-18), globalization generates four threats to territories: exclusion, where some geographic areas that lack governments may no longer be considered necessary to the global economy; subordinated integration, where territories are taken over by global external players that lack deep-rooted affiliations with the territorial affiliations, as well as a sense of responsibility and accessibility toward local societies; fragmentation and economic and social disintegration, where territories disintegrate because some regions are considered winners and others are considered losers; and environmental crisis, where the application of a non-sustainable model of development causes environmental destruction. Bervejillo also argues that opportunities may emerge from greater access to capital, technology, and markets. However, globalization can raise the value of endogenous resources in the territory.

more, globalization not only affects national cultures and media but also push them to adopt democracy and human rights (Stallings, 2001). Also, from our evolutionary perspective, globalization cannot be taken as a «universal recipe», for it is an unfolding process that will unfold differently depending on the territory.⁵

Unfortunately, globalization has been promoted in developing nations by neoliberal policymakers, whose fundamental objective is to downsize governments and to promote deregulated markets. Yet, this approach is misguided. The purpose of globalization should not be limited to the reduction of the size of government. Instead, globalization should introduce international organizations to compensate for the negative effect of foreign competition, to stimulate lagging sub-national territories, and to regulate economic activities. Some studies have shown that the success of winner regions around the world, such as Catalonia (Spain), Rhone-Alpes (France), and Baden-Württemberg (Germany), can be explained by the strong synergy between regional policies and national governments (Moncayo, 2003).⁶

It should also be pointed out that instrumental institutions, such as civic commitment, affect socioeconomic development and government effectiveness. In sum, a strong society generates both a strong economy and a strong government. Civic commitment indicates that interest in public affairs and devotion to public interest are signals of civic virtue (Moncayo, 2003). We will see below that Barranquilla was able to impose its civic commitment (i.e., an instrumental institution, an instrumental habit of thought) against a local government strongly influenced by the national forms of public administration based on patronage (i.e., a ceremonial institution).

Although some perceive globalization as an exclusively good or bad thing, we argue that this is a false dichotomy. Globalization clearly impacts territories in which complex social processes take place. Therefore, from an evolutionary point of view, globalization may have both positive and negative results. Our view is

⁵ For more insights about the theoretical aspects of what we have called here the «unfolding process», see Veblen (1898 and 1909).

⁶ This argument is also found in Best (1993, p. 3), who says that, «True, the commitment to long term industrial success is backed in these countries (Southeast Asia) with high savings ratios, in some cases in excess of 20 percent of national income, and governmental interest and exchange rate policies that enhance the competitiveness of manufacturing firms. But we also find new strategically oriented industrial policy institutions which channel savings into productive investment. They are established in some cases at the central government level, and at other times at the local government level or by extra-firm agencies that are public and private hybrids.»

similar to that of Moncayo, who argues that «(the) territory is the outcome of a process that emerges from players' strategies and the phenomena of collective learning» (2003, p. 42). In other words, the means and ends are adjusted in a continuous unfolding social process that involves an agency-structure relationship.

The conceptual work carried out in this paper is based on the methodological contributions of Veblen's evolutionary theory, and the American pragmatist philosophical school, in particular John Dewey's fundamental piece, *Human Nature and Conduct* (2008 [1922]). As may be expected, the reader has to leave aside a positivist reading of our analysis, which takes us away from the neoclassical approach and in particular the new institutionalism. Of course, academic discussion is always encouraged.

III. TERRITORY, GLOBALIZATION AND INSTITUTIONS IN BARRANQUILLA SINCE THE XIXTH CENTURY

In Barranquilla, both collective and individual agencies have played a role in social processes. These agencies have been touched by a structure shaped by institutions (i.e., habits of thought that are conventionally accepted guidelines by means of a process of habituation and have since become social rules) (Hodgson, 2006). The history of Barranquilla truly began when, in the nineteenth century, the city came into contact with the rest of the world through foreign immigration and dynamic commercial and international trade activities. During the tobacco boom of 1850-1875 its economy grew exponentially. But, had this boom not been made possible by an implicit agreement between the government and the business sector, and similarly, an active and interested civil society, it would not have dramatically impacted the city's economy. Hence, one should explore the relationship among globalization, territory and institutions in Barranquilla. For this purpose, it is useful to briefly survey the history of the city.

Before the first half of the nineteenth century, Barranquilla was unable to import goods because of legal restrictions on free imports in the nearby port of Sabanilla. Furthermore, the population of Barranquilla was exposed to endemic tropical diseases that frequently caused many deaths. The legal restrictions on imports through Sabanilla were finally removed in 1849 at the onset of the federalist period in Colombia. Thereafter, free trade was welcomed in the city. This economic liberalization accompanied the tobacco boom and made Sabanilla the main port of Colombia. After the construction, in 1871, of a railway that connected Barran-

quilla with Sabanilla, the city provided an even more favorable environment for exports. As a consequence, Barranquilla accumulated a large amount of capital and the first formal banking and transportation activities emerged (Minski and Stevenson, 2009).

Although travelers faced problems of navigability when approaching the port of Barranquilla, the consolidation of the city's navigational routes through the Magdalena River enhanced its commercial activities. In addition, between 1851 and 1875, population grew from 6,114 to 16,549; this led to increased demand for urban land for the construction of housing, hotels, storage facilities and factories (Minski and Stevenson, 2009, p. 132). American, German, Jewish and Middle Eastern immigrants helped to stimulate the growth of businesses and entrepreneurship in the rising city, even though these groups only accounted for approximately 2% of the population. Moreover, these groups eventually comprised the city's economic, social and political elite (Minski and Stevenson, 2009).

By the 1880's, Barranquilla began to exhibit signs of modernity, such as the installation of public utilities (i.e., water supply and electricity). Likewise, Barranquilla's economic structure changed subtly from a primary product-based economy to a service-based economy, especially with the expansion of commercial activities. Specifically, during the xixth century, many businessmen focused on river transportation and exporting agricultural goods. Later, at the beginning of the xxth century, business community shifted to multifunctional activities and became importers, merchants, trade commissioners, representatives of commercial houses, and, in some cases, manufacturers of several inputs. For this reason, some historians argue that Barranquilla has profound roots as a pioneer in the commercial sector, not only in Colombia but also in South America (Minski and Stevenson, 2009, p. 238).

Free trade guided by the tobacco boom resulted in high economic growth in Barranquilla after the middle of the xixth century. Nonetheless, this free trade was not accompanied by a social policy program. A high concentration of wealth emerged, and the city's commercial and transportation activities generated the highest revenues among all of its economic activities. However, only 5.7% of the population was employed in these sectors; this group had the highest income in the city (Minski and Stevenson, 2009, p.131).⁷

⁷ The second largest income group was the storekeepers (10.4%), and the third were the farmers, craftsmen, and river workers (83.4%). The second activity generated more revenue than the third (Minski and Stevenson 2009, p. 131).

To this lack of a redistributive policy should be added the biased institutional matrix inherent to the federalist era of Colombian history (1850-1880).⁸ During this period, Colombia adopted liberal, anticlerical and federal reforms. Nevertheless, Parada writes, «all the economic decisions related to property rights, land, mines and economic policies were defined at a regional level (by the elites) based obviously on the exclusion of the underlying population» (Parada, 2006). Furthermore, because the judicial system was strongly influenced by the political class, the system favored the elite (Kalmanovitz, 2010, p. 96). Thus, the lack of a redistributive policy along with an increasing accumulation of capital resulted for Barranquilla in a process of internationalization and modernization under a very pre-modern institutional matrix.

By 1897, Barranquilla had a population of 21,953. We should recall that the period of Colombian history known as the *Regeneración* occurred during these years. At this time, Colombia adopted a new constitution (1886), the pillars of which were centralization, protectionism, and clericalism (Parada, 2006). Barranquilla followed the national trend set by the 1886 Constitution. The city's local politics was determined by the dispute between the conservative and liberal elites for the Mayor's office, the town council, the customs office, the Bolívar railway administration (built in 1871) and the other agencies of the national government. In Barranquilla, Rafael Núñez, the leader of the *Regeneración*, enjoyed the support of his cousin, Francisco Palacios, in political and bureaucratic matters and of Pedro María Revollo, a priest and friend, and also a confidant of President Núñez's wife. Revollo helped the cause of the *Regeneración* by using the press and church pulpits to defend the conservative ideas that were in vogue (Minski and Stevenson, 2009, p. 153). In sum, Barranquilla at this time had a social order in which the power of privileged socio-economic groups predominated.

A significant manufacturing sector existed within the city during the two last decades of the nineteenth century. For instance, there emerged manufacturers of tiles, food and other goods (e.g., pasta, oils, and ice). Thus, the city experienced vigorous economic growth, even though more than half of its population lived under

⁸ This biased institutional matrix provides clear evidence of the resilience of institutional change in the Colonial period. Specifically, we can assert that a strong dislocation of the Colonial order occurred (Parada, 2006).

adverse socioeconomic conditions (Minski and Stevenson, 2009, p. 153).⁹ Nonetheless, at the end of the xixth and the beginning of the xxth century, Barranquilla was a working-class city. It was, for example, the epicenter of the rise of union movements in Colombia, contributing both union leaders and strategies to the national labor movements.¹⁰ Although union movements emerged because of the inequitable distribution of income, the road to a mature union movement would be permeated by conservative and liberal political trends such that unionism had its conservative (i.e., Catholic) and liberal (i.e., radical Marxist) movements (Kalmanovitz, 2010, p. 234-238).

The local government handled its affairs through patronage. Neither the *Regeneración* nor the federalist period could abolish the ceremonial practice of patronage as a system of government administration. In fact, the practice was even more heavily reproduced during this era. Patronage still exists today. However, Barranquilla lost the civic spirit of the founders who worked as a counterbalance against the ceremonial features of the political class. Because of the city's contact with the rest of the world, a group of civic entrepreneurs took the initiative to address the problems of Barranquilla's public utilities, infrastructure, education and culture since the xixth century (Restrepo, 2000, p. 165). Unfortunately, as time passed, cosmopolitan and progressive attitudes disappeared. Additionally, during the National Front period of Colombian politics (1958–1974), Barranquilla was a less receptive city to manifestations of foreign culture, and the rise of ideological manifestations promoted the conservation of traditions in every aspect of city life (Minski and Stevenson, 2009, p. 238).

During this era, opportunities emerged for local predatory governments that were no longer interested in sustaining dialogue with businessmen and the rest of civil society and vice versa. Local politicians focused on consolidating their electoral fiefdoms and perceived the city's treasury as spoils to be shared among their friends. In the 1960's, according to the Canadian economist Lauchlin Currie, no positive coordination existed between the political leaders and businessmen. For instance, between 1925 and 1960, a local administration board composed of a

⁹ The periphery consisted of the Chiquinquirá, Rebolo, San Roque and Barrio Abajo neighborhoods, which had poor socioeconomic conditions. Altogether, 57.32% of the population lived in this area (Minski and Stevenson 2009, p. 153).

¹⁰ By 1948, 70% of Barranquilla's workers were unionized. In contrast, only 14% and 21% of Bogotá's and Medellín's workers, respectively, were union members.

director put in charge by the Illinois Central Trust Company, a representative of the Chamber of Commerce, and a representative of the town council managed the local government's public utilities. This arrangement, which was established through a contract, is evidence of the dialogue between businessmen and political leaders. However, when the contract expired in 1960, the public sector assumed responsibility for the local water works, and the management of Barranquilla's public utilities deteriorated. In fact, between the mid-1950's and 1960's, Barranquilla's version of the local predatory government was at its zenith. The inflow of immigrants from many regions of Colombia represented an opportunity for the political class to enhance its electoral fiefdoms. Most of the time, these immigrants received land without undergoing any sort of legalization process in exchange for their votes. Of course, this practice was endorsed by political leaders (Bell and Villalón, 2000, p. 270-271).

Between 1966 and 1988, the city was engaged in a marked struggle for political control of its governing bodies. As we previously pointed out, during the National Front period of Colombian politics, in which the two traditional parties shared power (1958-1978), the local elite, which was mostly represented by traditional families, had control of the two most important public offices: the municipal and the departmental governments (Barranquilla is the capital of the department of Atlántico). At the same time, other political groups that lacked such prestigious surnames were relegated to seats in the city and departmental councils. Nevertheless, these excluded groups gained more voters and seats during this period in not only these councils but also the National Congress. This historical development has notable implications. For instance, Jose Name Terán, one the leaders of these emergent political groups, became president of the National Congress in 1984. Through his rise to office, he was able to promote the election of Fuad Char Abdala for Governor, the first time in which a member of a non-traditional family had held that position (Villalon, 2003, p. 121). This event paved the way for a considerable power struggle in 1988, during the first election for Mayor in the history of the city (before this time, mayors were appointed by the Governor of the department who, in turn, was appointed by the President).

The 1988 election was important because these two political groups, the traditional family politicians and the emergent «excluded» groups, were natural antagonists. The «new» political groups won the election, and the now lagging traditional political group decided to concentrate on controlling the Barranquilla Chamber of Commerce, where it would work on an alternative political agenda supported

by businessmen. However, this agenda did not have a great impact on the election. Hence, the «new», and formerly «excluded,» political groups and the now reduced traditional politicians and businessmen were working separately and had different economic, political, social, and cultural interests (Villalón, 2003, p. 122-123). Therefore, common goals for the city were put aside and consensus was not sought.

In the following years, the mayoral elections were plagued by demagogy and a lack of serious proposals for the city's development. During the first half of the 1990s, these problems opened the political stage to the *Movimiento Ciudadano*, which was led by Bernardo Hoyos, a priest who had the support by the low-income sectors of Barranquilla. Hoyos ran for Mayor and won the election. Somewhat paradoxically, this political movement offered the same promises of social emancipation proposed by the «new» political groups but gave way to the privatization of public utilities. We will address this development in more detail in the next section. The *Movimiento Ciudadano* governed the city without seriously dealing with issues, such as the local economy, jobs, the port's infrastructure problems, environmental issues, and urban planning. Similarly, the *Movimiento Ciudadano* also antagonized businessmen. Thus, the previously solid institutional matrix between government and business, which was fundamental to the city's functioning from the end of the nineteenth century to the first half of the twentieth broke down completely (Villalón, 2003, p. 124).

In 2008, a new mayor, Alejandro Char, was elected. Char, the son of Fuad Char, and thus part of the «new» political groups that emerged during the mid-60s, was not a member of *Movimiento Ciudadano* and seemed to be interested in promoting a return to those times in which government and businessmen joined together to discuss and make decisions regarding the city's economic and social development. This platform has gained some support from the city's businessmen, who have shown positive interest in the idea. During the Char administration, some evidence of this new relationship emerged (see Section IV). Unfortunately, although the city's policies have shifted toward achieving goals of public interest, the institutions (i.e., the habits of thought) determining local democratic process are still essentially the same. That is, nepotism, corrupt electoral practices (e.g., the buying of votes by candidates and their supporters), and patronage still dominate the city's politics. These factors were summarized by Parada (1990), who argues that there are three «Gordian knots» in the Colombian Caribbean region: concentrated agricultural land ownership, patronage and *patrimonialismo*. Nevertheless, the good results observed thus far may have convinced local public opinion

that positive results are attainable and that Barranquilla does not need to dwell in disagreements among government, civil society, and business or, for that matter, to be led by a unique, messianic and charismatic leader to solve its problems. Instead, a strong institutional matrix and more democracy with a high priority on social consciousness offer some hope for future political and economic improvements. Moreover, this formulation allows civic society to play a more active role in the process of change.

However, external factors with respect to the inner dynamics of the city, such as an inward looking model based on higher import taxes, the poor condition of the Caribbean region's infrastructure and public works, demographic growth accelerated by immigration, and a deterioration of the public utilities' services, have created a pessimistic outlook on industrial and formal job creation. Additionally, during most of the 80s and 90s, the city had low levels of private investment. Nevertheless, the last 20 years have been characterized by a mix of successful outcomes and failures, which we will detail below.

In this context, one could conclude that the resulting social stratification in Barranquilla, and throughout the whole country, has emerged as an interaction between agency and structure based on occupation, status, exploitation, wealth, and power, as described by Veblen in the introduction to *Theory of the Leisure Class*.¹¹ Consequently, under this scenario, predatory behavior may arise.

Barranquilla's social structure fits perfectly with what Bowles (2009, p. 10) calls a pluralistic relationship to the social surplus.¹² Each class is exactly defined as follows: 1) the propertied class, 2) the professional, managerial, and entrepreneurial class, 3) the working class, and 4) the underclass.

«The *propertied classes* own a *share of the surplus* sufficient to produce income adequate to maintain a socially determined, appropriate level of consumption. Members of these classes do not need to work for income (thus, the *leisure classes*) but they often do. And when they do, it is typically in roles that place them among the

¹¹ Bowles (2009) suggests that Veblen brought together the different sociological emphases of Durkheim (occupation and status), Marx (exploitation and wealth), and Weber (power).

¹² By pluralistic, Bowles (2009) points out that the relationship to the economic surplus cannot be made from the perspective of an isolated agent whose only purpose is to maximize his/her utility. The human agent is not absorbent as the conventional economics suggests, but is an intelligent agent always looking for solution, always adapting to the conditions that environment and institutional fabric imposes upon them.

power elite; in these roles, they work both to exercise power and to build additional wealth».

«The *professional, managerial, and entrepreneurial classes* can potentially earn income sufficiently in excess of socially determined levels of consumption to acquire *a share of the surplus*. The goal of surplus acquisition, of course, is membership in the propertied classes. Whether or not this is in fact achievable for any given individual depends, at least in the cases of the managerial and professional classes, on their recruitment and promotion into the power elite».

«The *working classes* can earn no more than a (socially determined) *subsistence* income, i.e., all income is consumed. Saving is possible in theory, but full consumption of income, and even the accumulation of consumer debt, is the norm. Retirement savings are eventually consumed, and any implicit income realized by means of unmortgaged home ownership is not sufficient to a life of leisure at any consumption level».

«The *underclass* cannot earn its own *subsistence* income, and must be socially subsidized. While definition and use of the term *underclass* has a somewhat contested history, its definition here is relatively circumscribed and is consistent with most past usage» (Bowles, 2009, p. 11-12).

As argued above, the definitions of these classes, according to Bowles, fit perfectly with the history of Barranquilla, or at least for the period examined in this essay. Also, it works as a reference for future research that involves an analysis of the social structures of accumulation that is composed of institutions.

IV. THE LAST TWENTY YEARS: THE BALANCE OF GLOBALIZATION IN BARRANQUILLA

Before considering the facts of the last 20 years, it is useful to recall that Parada (2003, p. 53-54) calls for an objective analysis of the impacts of both globalization and the reforms of the 1990's. The privatization of both the public utilities (e.g., water and sewer) and the port has had a positive impact. Parada points out that a few small but valid attempts to restore road infrastructure have also been useful. Nevertheless, the social aspect of the reform process remains a pending task because of high unemployment (though unemployment is currently decreasing, the labor participation rate is still low) and the poor quality of public services, such as health and education. The reforms of the 1990s brought a well-known decentralization

process to Colombia, a greater provision of public funds to the city (i.e., a 14.4-fold increase), and an intervention beneficial for public investment, even if the question remains of whether the public sector can properly allocate these funds. According to Parada (2003), «the results have been neither spectacular nor overwhelming.»

Furthermore, political leaders were more interested in maintaining their bureaucratic power. Likewise, despite their competent organizational skills, the businessmen detached themselves from public affairs. Thus, «from the emergence of progressive businessmen, civic society and politicians will depend that the economic development strategy of Barranquilla is consolidated in order to be in a position to face the globalization process» (Parada, 2003, p. 55).

The last 20 years, especially the 1990s, have been characterized by neoliberal reforms: free trade, reduction of government intervention, privatization, and international financial capital inflows. Before introducing new reforms to encourage Colombia's global insertion, Barranquilla was not ready to attract foreign capital, as was promised. Public utilities, which were efficiently managed throughout Colombia during the first half of the 20th century, had become very deficient in Barranquilla by the early 1990s. Mismanagement led to a proliferation of public health problems, such as diarrhea, conjunctivitis, flu, measles, mumps, varicella (chickenpox), gastrointestinal complications, and respiratory infections, some of which were deadly (Castillo 2008, p. 34). Therefore, a lack of proper waste management (i.e., garbage was thrown on the streets), a lack of a sewage system, and poor water quality were the cause of generalized health problems in Barranquilla during that period.

Though local political leaders resisted the idea of privatizing public utilities, businessmen and civil society pressured the local government to do so. From 1995 to 1997, a private company began to provide the city's water, sewage, and garbage collection services. Immediately, the city's water plant worked at its maximum capacity, and several projects designed to improve the infrastructure were implemented to increase the service's coverage. Moreover, the new company started campaigns to eradicate several of the informal garbage collectors (Castillo 2008, p. 37). By privatizing the electricity companies, as well, Barranquilla improved its electric power services. In general, by privatizing public utilities Barranquilla has overcome problems that originated in its population growth, beginning in the 1950s. The resolution of these problems has promoted the expansion of the city's commercial and, to some degree, industrial activities. According to a recent

survey using a scale ranging from 1 to 5, where 5 represents the highest degree of satisfaction, Barranquilla's citizens gave a rating higher than 4 to the city's electricity and water services (Ipsos Public Affairs – Barranquilla Como Vamos, 2009). Compared with the quality of the utilities' services during the 1980s and 1990s, privatization has been successful, even though the costs to the consumer are higher.

Additionally, utilities of better quality have reduced the impact of several epidemics that were formerly endemic. In addition to improved public services and the resulting benefits to the environment, the implementation of prevention programs has helped to reduce the spread of disease. Vaccination programs have produced positive results (with vaccination coverage reaching 98%, on average). The incidence of diseases such as measles, poliomyelitis, and rubella has declined considerably; most of them have been eradicated. The greater coverage of vaccination programs has contributed to better health conditions, although acute respiratory infection remains an important cause of morbidity. In 2003, there were 12,198 cases of acute respiratory infection. By 2008 and 2009, the number of cases declined to 2,910 and 361, respectively.

As to health insurance coverage, Law 100 of 1993 (Ley 100 de 1993) reformed the health system such that private businesses can now offer health services through a dual system composed of both a private and a subsidized provider. Health insurance coverage has increased. In 2000, 67% of the population had insurance. By 2003, this proportion had risen to 73% (Castillo, 2008, p. 47). Today, one can confidently assert that health insurance coverage has increased, given that the local government is successfully implementing subsidized health insurance, with coverage of people in the low end of income distribution reaching 90%.

In the early 1990's Colombia had a weak public health system. Not only hospitals and health services centers, in general, had inadequate physical infrastructure. Administrative and financial problems prevented them from providing the coverage demanded by the population. Although these problems were common throughout the country, Barranquilla was an extreme case. By 2009, however, according to a recent survey, 99% of the population said that they had received health assistance when requested. Most importantly, the percentage of people who received assistance was exactly the same across all socioeconomic groups (Ipsos Public Affairs – Barranquilla Como Vamos, 2009). In recent years, Barranquilla introduced a program to improve the infrastructure of hospitals and health services centers. Several civic groups and NGOs have monitored these efforts to increase access to health services so that the city has attained good-quality health care.

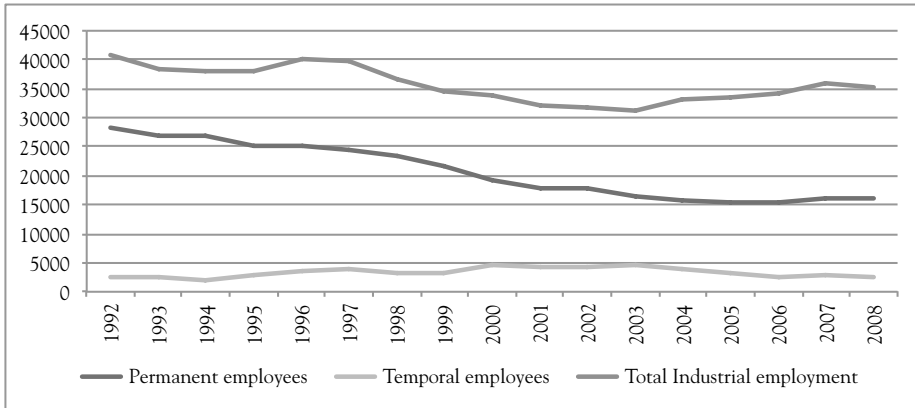
Another important aspect in evaluating the impact of globalization in Barranquilla is education. An educated population means higher productivity and social capital. Since the 1990s, several indicators show that education in Barranquilla has improved. The gross enrolment ratio in basic primary education increased from 32% in 1993 to 46% in 2003 and to 119% in 2009. Similarly, the gross enrolment ratio in high school increased from 11.2% in 1993 to 45% in 2003 and to 107% in 2009. Nevertheless, throughout the 1990s and the first five years of the 2000s, the city did not attain the educational goals set by its development plans (Castillo, 2008, p. 26).

In addition to coverage, the quality of education is also an important indicator of success. Educational quality is a key area in which more advances are needed. Although some infrastructure projects are currently in progress, the lack of qualified, well-trained teachers, insufficient resources for research, and inappropriate pedagogical models, among other factors, reduce the quality of the city's educational system (Castillo, 2008, p. 48). The results of national tests of students' achievement levels attest to the low quality of the city's educational system. For both private and public schools, the results show that between 50% and 70% of the students who are enrolled in 5th grade (i.e., the last year of basic primary school) and 9th grade (i.e., the last year of junior high school) test at unsatisfactory or average levels (i.e., the two lowest levels). Thus, much remains to be done in terms of developing a high-quality educational system (Barranquilla, Secretaría de Educación Distrital, 2009).

The labor market is another element that has to be considered. It was expected that with the opening of the Colombian economy, a port city such as Barranquilla would be able to reduce its unemployment rate because of its geographic location. It was assumed at the beginning of the 1990s that manufacturing plants of the interior of Colombia would relocate to the city and that, as a result, the industrial sector would become the main employer. However, in 2008, Barranquilla had a slightly higher number of industrial employees (35,146) as in 1983 (33,134). Total manufacturing employment fell between 1992 and 2003. Nonetheless, from 2004 to 2008, it rose, although the employment rate has not reached levels similar to those of 1992. Throughout this period, permanent employment has decreased considerably, whereas temporary employment has grown only slightly (Figure 1).

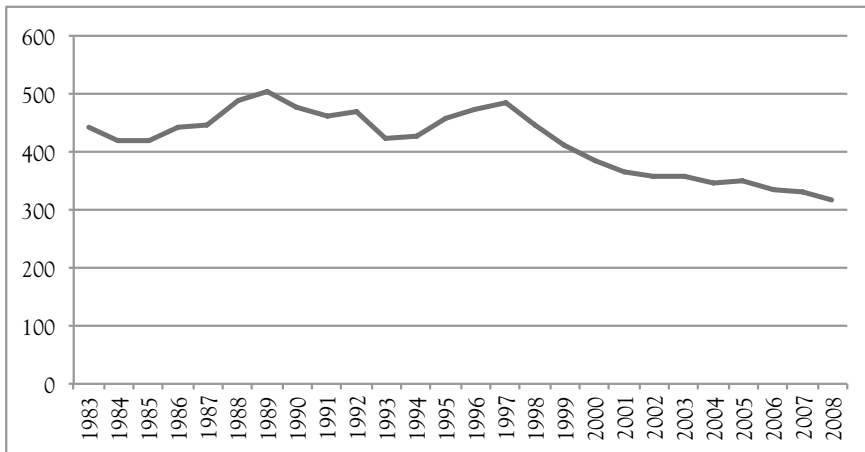
It is interesting to note that the number of industrial establishments has declined (Figure 2) and that industrial employment has risen to a certain degree.

FIGURE 1
*Barranquilla Metropolitan Area: Total, Temporal and
 Permanent Industrial Employment, 1992-2008*



Source: DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

FIGURE 2
*Barranquilla: Number of Industrial Establishments,
 1983-2008*

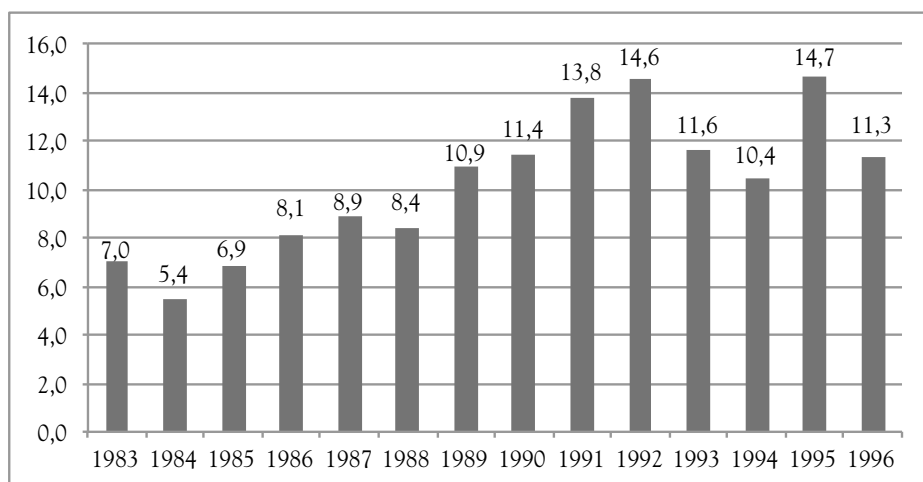


Source: DANE-Encuesta Anual Manufacturera.

The number of commercial and service establishments in Barranquilla has increased in the last few years. According to Bonet (2005, p. 85-87), from 2003 to 2005, 30 new businesses were established at Barranquilla. Only eight of these were related to the industrial sector. The remaining 22 belonged to the retail (i.e., shopping malls) and service sectors. In fact, the industrial sector is more focused today on expanding its current capacity instead of creating new manufacturing plants, although the industry has established new facilities in the metropolitan area due to the creation of new free export zones. Several recent developments have helped to overcome the threat of a regressive tertiary sector in the city, of which Bonet warned several years ago (2005).

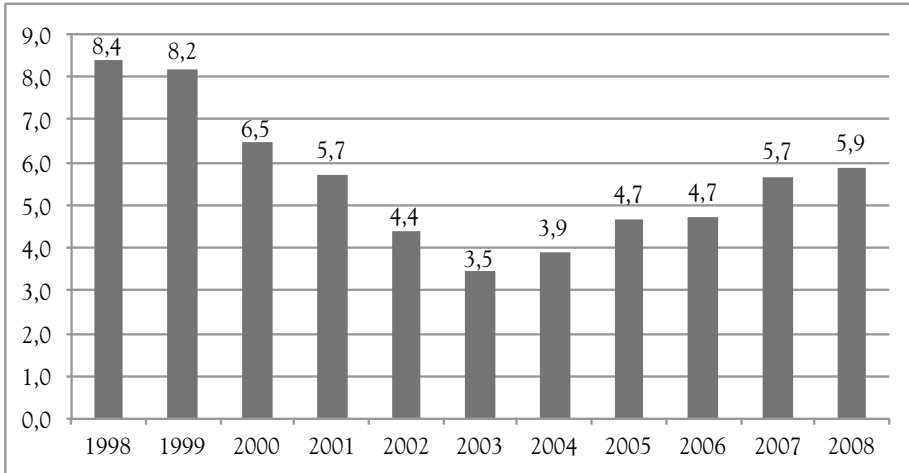
The data show that Barranquilla is moving away from an industrial economy to a more commercial and service-oriented one. The industrial sector's openness coefficient (the ratio of industrial exports to gross industrial production) has changed considerably after the neoliberal reforms of the early 1990's (Figures 3 and 4). From 1983 to 1994, the coefficient showed a positive trend, especially until 1992. Since 1993, the coefficient has fallen, reaching an almost insignificant degree

FIGURE 3
*Barranquilla: Industrial Sector Openness Coefficient,
1983-1994*



Source: DANE-Encuesta Anual Manufacturera.

FIGURE 4
*Barranquilla: Industrial Sector Openness Coefficient,
 1998-2008*



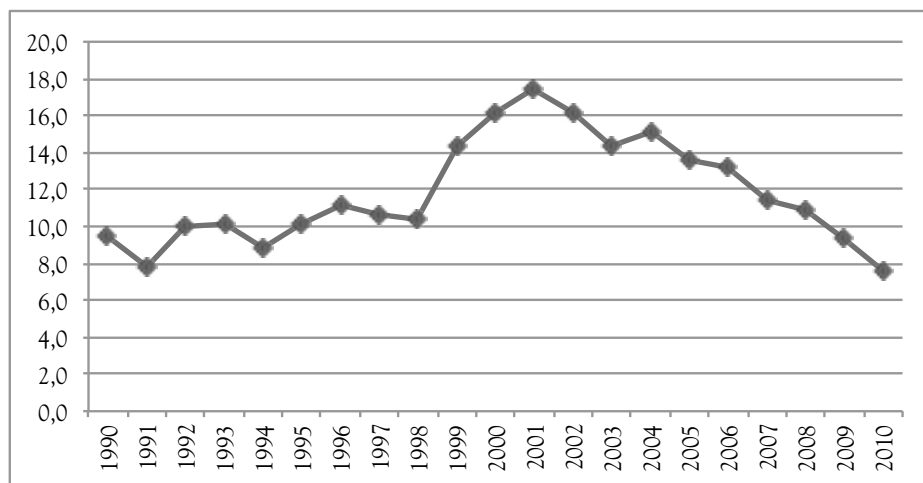
Source: DANE-Encuesta Anual Manufacturera.

of openness (1998-2007). By 2008, the coefficient had begun to increase again because of the growth in exports (i.e., from 7.2% in 2007 to 11.6% in 2008¹³) and of gross industrial output (i.e., from -5.5% in 2007 to 5.7% in 2008¹³), though these levels have not reached the levels of previous years (e.g., the 1980s). Therefore, globalization has not spurred industrial exports, despite the predictions that accompanied these reforms. However, why does Barranquilla's industrial sector play such an important role, even though it is no longer the economic engine of the city? The answer is that industry is the sector that, by far, contributes the most to total exports and pays the highest wages. More precisely, the manufacturing sector accounts for 98% of total exports (DANE-ICER 2008).

¹³ Clearly, industrial exports grew more than gross industrial output. As a result, the openness coefficient of the manufacturing sector increased. In addition, demand from Venezuela has contributed during certain periods to the increase in manufactured exports, especially textiles, metal working and metal products, clothing, designer clothes, food and beverages.

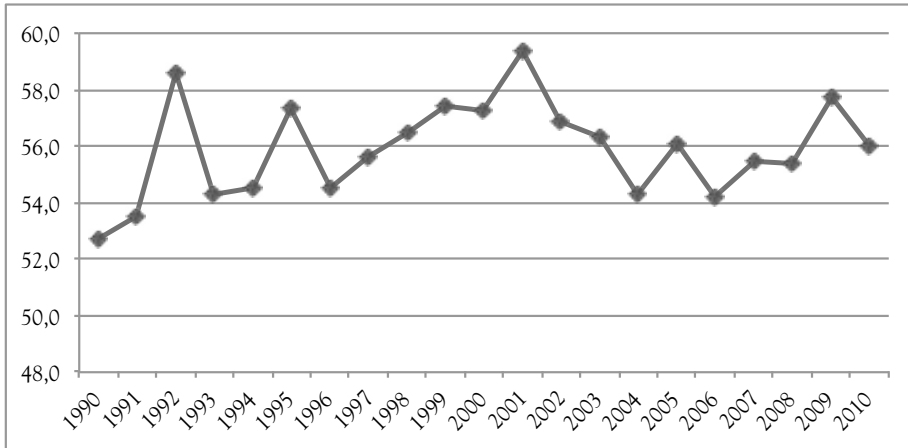
The unemployment rate has fallen to less than 8% (Figure 5). The fall in the unemployment rate from 2001 to 2004 occurred alongside a decrease in the labor participation rate, which indicates that unemployed people felt too discouraged to search actively for jobs. However, between 2005 and 2010, the reduction in the unemployment rate has been accompanied by an increase in the labor participation rate, though this rate did not reach the previous highest peak of almost 60% in 2001 (Figure 6). Nonetheless, Barranquilla has the lowest unemployment rate among the major cities of Colombia. This success is due, in part, to a massive local program to hire non-qualified laborers to repair the city's roads. In addition, in the Barranquilla metropolitan area several businesses have begun to take advantage of the free export zones promoted by the national government. The city has the two largest free export zones in the country, with a total area of 1.2 million square meters. Moreover, Barranquilla will have free export zones in such sectors as energy and health (*El Herald*, 2010). These factors have helped reduce the city's unemployment rate considerably in the last six years. We now know that

FIGURE 5
*Barranquilla Metropolitan Area: Unemployment rate,
1990-2010*



Source: DANE.

FIGURE 6
*Barranquilla Metropolitan Area: Labor participation rate,
 1990-2010*



Source: DANE.

these results were never going to be immediate, as several orthodox economists had claimed at the beginning of the 1990's. Rather, the process took 20 years.

With a lower labor participation rate, Barranquilla should stake its future in lower unemployment rates through a higher number of free export zones and a dynamic local economy that is diversified across the industrial, commercial, and service sectors. Although the Unsatisfied Basic Needs Index fell from 28% to 18% between the national censuses of 1993 and 2005, poverty and extreme poverty remain key structural problems. Further, in the lowest stratum, 49% of the people consider themselves to be poor, whereas 31% of the people in the middle stratum and 9% of the people in the highest socio-economic stratum believe the same of themselves. The major reason Barranquilla's inhabitants feel that they are poor is because they do not have enough money to satisfy their needs (45%), with the second most important reason being the absolute lack of money (43%) (Ipsos Public Affairs, 2009). The people of Barranquilla clearly lack a full-fledge social policy program that gives them a hand in their interactions with the global economy.

V. CONCLUSIONS

The main conclusion of this paper is that the relationship between globalization and territory is crucial. Scholars have historically defined territory as the human occupation of space. Thus, any event, such as globalization, should consider the fact that human behavior is explained through the agency/structure relationship. In this sense, we believe that institutional economics can make positive contributions to the study of different social phenomena. In our institutional framework, we include claims from the geography field that globalization should be addressed while considering the territory's role along with the agency/structure interactions.

Instead of taking a radical or a favorable position, we argue from an institutional viewpoint that both negative and positive features can emerge from globalization or any other phenomena. Therefore, we can observe that globalization has had both favorable effects (i.e., better health and education coverage, although quality problems persist) and unfavorable effects (i.e., the persistence of poverty and extreme poverty). This framework represents a pragmatic form of analysis for the type of change imposed by the so-called global agenda.

Our hypothesis is that agency/structure may follow either a ceremonial or an instrumental pattern and, at the same time, affect social stratification. Therefore, the impact of phenomena such as globalization will depend on how the agency/structure relationship follows these institutional patterns. For instance, in the case of Barranquilla, we do not only identify instrumental institutional patterns during the period under study but also ceremonial institutional patterns. One of these patterns could offset the influence of the other. For example, during parts the XIXth century, Barranquilla took advantage of free trade because its instrumental institutions were stronger than its ceremonial and predatory institutions. Clearly, openness to the world has resulted in different and better views of development in Barranquilla. This contact with the rest of the world has encouraged civic commitment among civil society, businessmen, and political leaders, though this last group preferred predatory modes of action.

Finally, the prevailing assumption in the early 1990's that all economic activities would relocate in cities close to the sea (e.g., Barranquilla) was misplaced. One must not only consider the lower transportation costs but also the way in which the territory and its particular agency/structure relationship are adapted to the proposed change. Because the social process is unfolding and continuous

in its adjustments of means and ends, Barranquilla required 20 years before it began to see strong signals of integration into the global economy. The future counterbalance between instrumental and ceremonial institutions will determine how it will take its place within global society. The success or failure of this process is still at play.

REFERENCES

- Acheson, A.L. Keith (2010), «Globalization», *Carleton Economic Papers*, CEP 10-01.
- Barranquilla, Secretaria de Educación Distrital (2009), «Análisis sectorial para la educación», Barranquilla.
- Bell, Carlos, y Jorge Villalón (2000), «El periodo del Frente Nacional y la crisis de los años sesentas», en *Historia de Barranquilla*, Barranquilla: Ediciones Uninorte, 2000.
- Best, Michael (1993), *The New Competition*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bervejillo, Federico (1996), «Territorios en la globalización, Cambio global y estrategias de desarrollo territorial», *ILPES – Serie Ensayos*, No 34.
- Bonet, Jaime (2005), «Desindustrialización y terciarización espuria en el departamento del Atlántico, 1990-2005», Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 60, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Cartagena.
- Bowles, Douglas (2009), «An Integrated Theory of Social Stratification», University of Missouri-Kansas City, Working Papers 5, March.
- Castillo, Natalia (2008), «Políticas distritales frente a la pobreza de Barranquilla (1993-2003)», Universidad del Norte, Barranquilla.
- Cuervo, Luis Mauricio (2006), «Globalización y territorio», *Serie Gestión Pública*, No 56, ILPES, Santiago de Chile .
- DANE, *Anuario de la Industria Manufacturera, 1983-1994*.
- DANE, *Encuesta Anual Manufacturera, 1992-2008*.
- DANE-ICER (2008), *Informe de Coyuntura Económica Regional*.
- Dewey, John. *Human Nature and Conduct*. New York: Barnes and Noble, 2008.
- ElHeraldo(2010)<http://www.elheraldo.com.co/ELHERALDO/BancoConocimiento/x/x5700empleos/x5700empleos.asp>.
- Foster, John Fagg (1981a), «The Effect of Technology on Institutions.» *Journal of Economic Issues*, 15.4.

- Foster, John Fagg (1981b), «The Theory of Institutional Adjustment.» *Journal of Economic Issues* 15.4.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006), «What Are Institutions?», *Journal of Economic Issues* XL.1.
- Ipsos Public Affairs (2009), «Barranquilla Como Vamos, 2009», <http://www.barranquillacomovamos.org/>
- Kalmanovitz, Salomón (2010), *Nueva historia económica de Colombia*, Bogotá: Taurus
- Minski, Samuel, y Adlai Stevenson (2009), *Itinerario histórico de Barranquilla*, Barranquilla: La Iguana Ciega Editores.
- Moncayo, Edgar (2003), «Nuevas técnicas y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma?», *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5, No. 8.
- Parada, Jairo (1990), «Desarrollo regional y desarrollo institucional en la Costa Atlántica», *Ensayos de Economía*, Universidad del Atlántico, Vol. 2, No. 1.
- Parada, Jairo (2003), «Ciudad y apertura económica: El caso de Barranquilla, 1991-1996», in Luis E. Sánchez Bonet (ed.), *Barranquilla: Lecturas urbanas*, Barranquilla: Universidad del Atlántico-Observatorio del Caribe Colombiano.
- Parada, Jairo (2005), «A Pragmatic Institutional Economics Approach to Economic Development and Institutions: The Case of Colombia», Ph.D. Dissertation, University of Missouri-Kansas City.
- Restrepo, Juan Guillermo (2000), «Educación y desarrollo en Barranquilla a finales del siglo XIX», en *Historia de Barranquilla*, Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- Stallings, Barbara (2001), «Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries», *Economic Development Division Series*, ECLAC, No. 4, Santiago de Chile.
- Sturgeon, James I. (2010), «Explorations in Institutional Economics: The Kansas City Approach».
- Therborn, Göran (2000), «Globalizations, Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance», *International Sociology*, Vol. 15 (2).
- Trinca, Delfina (2006), «Globalización y territorio: Una aproximación desde la geografía», *Párrafos Geográficos*, Vol. 5, No. 1.
- Veblen, Thorstein (1898), «The Limitations of Marginal Utility», *The Journal of Political Economy*, 17.9.
- Veblen, Thorstein (1898), «Why is Economics Not an Evolutionary Science?», *The Quarterly Journal of Economics*, 12.4.

- Veblen, Thorstein (1998), «The Instinct of Workmanship and the Icksomeness of Labor», *Essays in Our Changing Order*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Veblen, Thorstein (1998), *The Theory of the Leisure Class*, Amherst, New York: Prometheus Books.
- Villalón, Jorge (2003), «Crisis urbanas y conflictos políticos a mediados de los años ochentas en Barranquilla», en Luis E. Sanchez Bonet (ed.), *Barranquilla: Lecturas Urbanas*, Barranquilla: Universidad del Atlántico – Observatorio del Caribe Colombiano.
- Wallerstein, Immanuel (2000), «Globalization on the Age of Transition? A Long-Term View of the Trajectory of the World-System», *International Sociology*, Vol.15 (2).

UNA PROPUESTA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO DE SINCELEJO

NAYIBE PADILLA VILLA*

RESUMEN

En este trabajo de revisión bibliográfica se examinan las condiciones para la adopción de una propuesta de presupuesto participativo en el municipio de Sincelejo. Este ejercicio se llevó a cabo en dos fases: revisión de fuentes secundarias y análisis de las condiciones para adoptar una propuesta de presupuesto participativo en Sincelejo. Se encontró que en Sincelejo hay condiciones para realizar un ejercicio de participación ciudadana, aprovechando experiencias tanto nacionales como internacionales. Ello podría ayudar a comprender el papel que juega la comunidad en el entorno de una sociedad participativa y permitiría una asociación entre la sociedad civil, las organizaciones públicas y privadas y el sector político. De esta manera, todos estos estamentos podrían aportar a solucionar las necesidades más sentidas de las comunidades y contribuir a reducir la insatisfacción ciudadana con el sistema político actual.

* La autora es Líder de Programas Administrativos y Financieros, Secretarías de Salud y de Hacienda, Gobernación de Sucre. Correo electrónico: nayibepadillav@hotmail.com. Este artículo es el resultado de una revisión bibliográfica como parte del proyecto de grado «Desarrollo de una propuesta metodológica para la elaboración de presupuestos participativos: Análisis de casos», presentado por la autora en mayo de 2012 para optar al título de Magister en Administración en la Universidad Nacional de Colombia en convenio con la Corporación Universitaria del Caribe (CECAR). Fecha de recepción: diciembre 10 de 2013; fecha de aceptación: mayo 2 de 2014.

Palabras clave: Participación ciudadana, presupuesto participativo, Porto Alegre, democracia participativa.

Clasificaciones JEL: D63, G38, H53.

ABSTRACT

A Proposal for Participatory Budgeting in Sincelejo, Department of Sucre, Colombia

In this survey we discuss the conditions for the implementation of a participatory budget proposal in the municipality of Sincelejo. It was conducted in two phases: review of secondary sources and analysis of the conditions that would favor the adoption of a participatory budget scheme. The results show that there exist favorable factors for the implementation of an exercise in citizen participation, on the basis of domestic and international experiences. This could help understand the role the community plays in the environment of a participatory society and allow a partnership between civil society, public and private organizations and the political sector. In this way, they could contribute to the solution of the community's most pressing needs and reduce dissatisfaction with the current political system.

Key words: Citizen participation, participatory budgeting, Porto Alegre, participatory democracy.

JEL Classifications: D63, G38, H53.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las herramientas financieras fundamentales en cualquier entidad pública es la relacionada con la adopción y aprobación del presupuesto de cada vigencia. Se trata de un ejercicio garante de los derechos que tienen los ciudadanos de saber en qué se invierten los recursos públicos. Al mismo tiempo, se trata del cumplimiento de obligaciones en el contexto de una democracia participativa, como consecuencia de la planeación de programas contenidos en el plan de desarrollo que ejecuta el mandatario de turno.

Con frecuencia, sin embargo, ocurren irregularidades en la planeación, elaboración y ejecución presupuestal, relacionadas con factores políticos e institucionales. Según Gutiérrez y Sánchez (2009), es responsabilidad de toda la sociedad contribuir con la solución de esos factores mediante la planeación estratégica, teniendo en cuenta las necesidades y carencias prioritarias al momento de elaborar, programar y aprobar el presupuesto.

De esta forma, un municipio se convierte en un representante de la comunidad y en un defensor de sus intereses, y debe realizar el máximo esfuerzo para lograr satisfacer las principales necesidades de sus habitantes. Así las cosas, su gestión va encaminada a solucionar los problemas de la comunidad buscando mejorar el nivel y la calidad de vida de la misma. Su desafío es mantener la competitividad con tecnología de punta, capacidad financiera y recurso humano calificado, entre otros factores que les permitan competir con bienes y servicios de alta calidad (Rodríguez y Zorrilla, 2007). No obstante, estas peticiones no son producto de un proceso de concertación. Tampoco provienen de las comunidades al interior de cada junta administradora, ni de procesos concertados y socializados por la administración municipal por medio de cada uno de los programas, que den respuestas a las necesidades básicas prioritarias, en aras de satisfacerlas. Por el contrario, la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto se salen del marco participativo y democrático y corresponden a los lineamientos que al alcalde de turno conciba, por razones políticas o personales.

El presupuesto participativo es un «mecanismo de participación ciudadana que busca fortalecer la democracia, insertando a la sociedad civil, organizada y no organizada, en la toma de decisiones respecto de la inversión del Estado, en los ámbitos de los gobiernos regionales y locales» (Sedano, 2007, p. 2). Se trata de un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudadanía, permitiendo un acceso a las decisiones sobre inversiones de la ciudad, desde una perspectiva que busca integrar el desarrollo de la urbe con la planeación y el desarrollo de las comunas y corregimientos (Alcaldía de Medellín, 2005, citado por Gómez, 2007; Betancourt, 2001). Esto permite evaluar la gobernabilidad democrática y la participación, la planeación y el desarrollo local con la participación de todos los estamentos involucrados. También permite que las comunidades aporten a la elaboración de los proyectos, de tal forma que en éstos se reflejen las principales querencias sociales y se vigile su ejecución (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Lo anterior es una concepción de gobernabilidad con «democratización de los procesos de decisiones sobre el desarrollo territorial, mediante la participación di-

recta de los ciudadanos en concertación con los actores políticos, públicos y privados para la configuración y ordenamiento de la vida social política, económica y cultural de las localidades» (Gómez, 2007, p. 59). En otras palabras, es la constitución de un sistema político en que gobernantes y gobernados están a un mismo nivel, es decir, donde se dejan de lado los conflictos de intereses y todos trabajan por un bien común. Pero, además, según Contreras (2007) se debe partir de una perspectiva que incorpore la descripción, el análisis y la interpretación de los saberes y las prácticas de los sujetos involucrados en el proceso.

Sin embargo, el proceso de institucionalización del presupuesto participativo se ve obstaculizado por la poca legitimidad democrática de las instituciones. «La crisis que se observa en este sentido se refiere a la creciente deslegitimidad que están viviendo las instituciones públicas de la región, sobre todo las tradicionales instituciones democráticas representativas, lo cual puede llegar a deteriorar el régimen democrático en sí mismo» (Montesino, 2009, p. 1). En otras palabras, las necesidades y carencias sociales no se están convirtiendo en soluciones públicas, ya sea por ineficacia del sistema o por negligencia de la clase dirigente, que no está atendiendo las demandas más sentidas de la comunidad.

Según Montesino (p. 1), «la máxima de la democracia representativa que sostiene que «se eligen representantes para tomar decisiones» se ve cuestionada, ya que lo que no puede delegar ni transferir la democracia representativa es la «calidad de las decisiones» que adoptan los representantes electos». Según Cabannes (2005), esto está provocando que el presupuesto participativo, como mecanismo de expresión de una democracia participativa, ni siquiera se transforme en una apuesta local de complemento a la democracia representativa, sino se termina transformando en una democracia barrial, de proximidad, pero que no logra superar los espacios micro-locales. Esta evidente división entre la democracia participativa y la democracia representativa se contrapone a la definición que se hace de Colombia en la constitución política, como una democracia participativa. Además, se establece que a cada municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado «le corresponde construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes» (Presidencia de la República de Colombia, 2008, p.99).

Lo anterior da una idea de la calidad de las democracias, pero no cuestionando la existencia de instituciones democráticas, sino las serias limitaciones que distorsionan sus principios (Montesino, 2009). No se desconoce la existencia de me-

canismos legales que facilitan el asentamiento de democracias sólidas, pero hay una marcada discordancia entre las decisiones de los gobernantes de turno en relación con las expectativas de las comunidades que los eligen. Hay marcados contrastes entre promesas de campaña y cumplimiento de las mismas. Además, se organizan y ejecutan arbitrariamente los procesos participativos sin convocar a la ciudadanía para que participe en la programación de proyectos y en su orden de priorización, y mucho menos en la vigilancia de su cumplimiento, a pesar de lo que la norma establece (Congreso de Colombia, Ley 1551 de 2012).

Contreras (2007) considera que estas prácticas participativas, aunque alcanzan un largo espectro a nivel territorial, sectorial y poblacional, han sido introducidas principalmente para dar cumplimiento a las disposiciones de la Constitución Política y sus respectivas reglamentaciones, dejando de lado el fundamento ético y conceptual y haciendo énfasis en su acción instrumental.

Con base en lo planteado, es evidente que los mecanismos y espacios de representación que caracterizan a las democracias representativas se encuentran muy cuestionados por su escasa efectividad para acercar las preferencias de los ciudadanos a las soluciones públicas (Subirats, 2005). Sin embargo, el auge de los presupuestos participativos en América Latina representa un claro indicio político y social que fundamenta la existencia de una controversia particular hacia la efectividad de los sistemas democráticos representativos. Ello conduce a buscar alternativas que los mejoren, perfeccionen o profundicen, para que las promesas de campañas electorales se materialicen, en la seguridad de que con esto se verán solucionadas las necesidades más sentidas de las comunidades que eligen a dichos gobernantes (Montesino, 2009).

Bajo esta perspectiva, es importante resaltar el papel que, en la distribución equitativa de recursos, juegan la planeación, entendida como una función de toma de decisiones anticipadas, expresada y relacionada con el establecimiento de objetivos y la forma de alcanzarlos (Chiavenato 2002), y los planes estratégicos, entendidos como «el esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones consideradas fundamentales para hacer realidad la *visión* de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante una relación de objetivos y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas» (Farinós et al., 2005, p.119). Esto para que los municipios puedan generar las condiciones óptimas de inversión en programas sociales de impacto y beneficio a la comunidad, realizables dentro del contexto del plan de desarrollo local, donde los diferentes actores involucrados, mediante la dinámica de procesos sociales y poli-

ticas, identifiquen problemas y planten soluciones que favorezcan a todos. Es decir, como herramienta que constituye un modelo de planificación del desarrollo local y regional, con gran incidencia en los procesos de planeación participativa basados en el desarrollo social.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede inferir el auge que los procesos de planeación, ejecución y control presupuestal han cobrado, ya que a través de ellos se crea el puente entre los gestores públicos y la población, y se viabilizan las necesidades más sentidas de las comunidades (Gómez, 2004).

En este trabajo se examina el tema el presupuesto participativo del municipio de Sincelejo, Sucre, por ser un aspecto fundamental en la ejecución del Plan de Desarrollo, que contiene todos los programas y proyectos de inversión que benefician a las comunidades de los diferentes sectores, más allá del cumplimiento de la ley en relación con esta práctica.

II. DE LA DEMOCRACIA A LA PARTICIPACION CIUDADANA

La noción de participación ciudadana engloba una serie de prácticas sociales muy heterogéneas y tiene una larga tradición, cubriendo latitudes y períodos variados, enmarcada en realidades sociales y políticas diferentes (Annunziata, 2009). Para Guillén *et. al.* (2007, p.1), participar es «la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública para aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución, respecto a las materias que son de su interés». Según estos autores las actividades que por lo regular realiza la ciudadanía, y que se cobijan bajo el término participación, son acciones de auditaje; el papel que juegan dichos actores sociales es consultivo. En muchos menos casos llega a ser delegatario de sus obligaciones hacia el Estado, buscando una supuesta subsidiariedad, evitando y dejando a un lado toda responsabilidad que pudiese abrigar la actividad real de participar. Pero podría esperarse que empiecen a organizarse y a pisar terreno que hasta ahora ha sido reservado para partidos políticos, y desde ahí comenzar a actuar en pro de sus necesidades y carencias, utilizando para ello la Constitución Política y las normas existentes, entre ellas la Ley 1551 de 2012.

La participación ciudadana involucra la adopción de procedimientos colectivos de toma de decisiones políticas que incluyen la participación activa de todas las personas implicadas o de las potencialmente afectadas por las decisiones que se adopten. Esto implica la sustentación y deliberación pública de las diversas pro-

puestas de solución a las necesidades manifiestas por la misma comunidad, de tal forma que las decisiones que se tomen sean legitimadas, como resultado de la deliberación pública.

A pesar de algunos cuestionamientos de la ciudadanía a la eficacia y eficiencia de las instituciones políticas y públicas, hay un consenso relativo de que la democracia es la mejor forma de vivir en sociedad. Pero que, a la vez, es necesario perfeccionarla e incorporar nuevos mecanismos de decisión ciudadana que la fortalezcan para que las comunidades participen de los cambios sociales y puedan desarrollarse armónicamente, estableciendo como cultura, tanto realizar aportaciones planificadas (al irrumpir en escenarios propios de partidos políticos) como beneficiarse de las soluciones que se den a sus necesidades y carencias (Montesino, 2009). Esto es muy similar a lo que Mellado (2001, p.21) llama ciudadano total, «ese que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia».

Es en este contexto donde surgen los Comités de Participación Ciudadana, como una opción dentro del sistema democrático, con el objeto de representar organizadamente a su comunidad ante la autoridad municipal para contribuir e influir en los procesos de toma de decisiones, que en nombre de la sociedad se generan en el ámbito local (Guillén *et. al.*, 2007). Esta participación debe hacerse con responsabilidad, tolerancia, y solidaridad (Merino, 2010). Es decir, responsabilidad de los ciudadanos en la construcción y la consolidación de la democracia, tolerancia ante las diferencias existentes entre los miembros de la comunidad, y solidaridad por ser el esfuerzo mutuo de cooperación social por un bienestar común (Giraldo *et. al.*, 2010).

Al conjunto de los dispositivos participativos se les denomina democracia participativa, y esta connotación positiva explica en parte que la mirada se centre en dichos dispositivos. Este término implica la idea del ejercicio directo de la democracia por parte de la ciudadanía y va de la mano de la crítica y el control a la gestión de los representantes (Annunziata, 2009). En palabras de Schnapper (2004), es como una crisis de la representación política, que cuestiona la diferencia entre representantes y representados, ya que la mera existencia de una clase política provoca indignación en los ciudadanos, que no toleran ser representados más que por sí mismos o por aquellos con quienes se sienten identificados en lo personal. Una situación intermedia es cuando la ciudadanía es consultada para planificar una parte, o la totalidad, del gasto público; la situación más avanzada es cuando la ciudadanía tiene el poder de deliberar sobre el presupuesto, como sucede, por ejemplo, en la mayoría de las ciudades brasileñas (Cabannes, 2004).

La Organización de los Estados Americanos establece que (OEA, 2001, pp. 9-10):

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas (...) El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (...) La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Además de estas condiciones instituidas por la OEA, hay aspectos que pueden facilitar que los mecanismos de participación sean exitosos: En primer lugar, el compromiso de la administración local para hacer efectiva la participación ciudadana, para aprobar y ejecutar las propuestas priorizadas por la comunidad y para recibir control y seguimiento de parte de la comunidad y, segundo, más que permitir una participación masiva de los ciudadanos, se trata de incentivar a que participen y capacitarlos para ello, buscando que la participación sea asertiva, más por el gusto de servir a la comunidad que por figurar ante ella. Es decir, que la administración establezca las condiciones para que se dé la participación, escogiendo y ejecutando las propuestas priorizadas por la ciudadanía y, a su vez, que ésta le haga control y seguimiento a la ejecución de sus iniciativas (González, Agudelo y Parra, 2010). Por otro lado, también que se construyan identidades colectivas en las que los ciudadanos involucrados aprovechen la coyuntura política para sacar a flote sus iniciativas.

En Colombia, la Ley 1551 de 2012 establece que (Congreso de Colombia, 2012, p. 3):

Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.

En estos espacios previstos en la ley se estimula la capacidad de las autoridades para hacer de la concertación un puntal de la gestión pública y, a la vez, la capaci-

dad de la ciudadanía, especialmente de sus sectores organizados, para tomar parte activa en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo (Velásquez y González, 2003a, 2010) y suplir sus necesidades más sentidas.

La participación democrática en Colombia exige unos mínimos de situaciones objetivas como la existencia de derechos y la creación de una cultura para el ejercicio de libertades y derechos. De esta forma, el Estado debe promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos que atañen a tal participación (Conejero, Ortega y Ortega, 2010; Martí, Pascual y Rebollo, 2005). Y las comunidades, a través de sus medios de participación, deben aprovechar la coyuntura para resolver sus problemas más sentidos.

Así las cosas, el país necesita un sistema educativo que enfatice la participación cívica, que las distintas comunidades acepten sus diferencias, que se admita la multiplicidad de formas de pensar y de actuar (Valhondo, 2011). Una auténtica participación requiere de personas con deseo, motivación e interés. En este sentido, el proceso debe entenderse como una iniciativa particular que encuentre en el consenso colectivo el peso y su propia definición (Ruelas y Poblano, 2008). Se trata de dotar a las estructuras participativas de un verdadero poder, para que sean ellas quienes dinamicen el sistema representativo, a través de la democracia (Annunziata, 2009). Es en este contexto donde adquieren importancia las experiencias de presupuesto participativo como dinamizadoras de la transformación del sistema político mediante un empoderamiento de la ciudadanía.

Hacerse una idea aproximada de lo que es un presupuesto participativo es tarea compleja por la variedad de experiencias existentes. El modelo que se introdujo, por ejemplo, en Porto Alegre, Brasil, en los años noventa sirve de caso para abrir la discusión sobre el presupuesto participativo, de un esfuerzo por democratizar la democracia y priorizar lo verdaderamente prioritario (Ganuza y Frances, 2012). Esto es, de democratizar la democracia y priorizar lo verdaderamente prioritario. Por esta razón se tiene a Porto Alegre como la cuna de una nueva forma de gestión político-administrativa a partir de las necesidades manifiestas de la comunidad.

«A grandes trazos, el presupuesto participativo es un dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la distribución del dinero público» (Sintomer, et al, 2011, p.18). O, según Goldfrank (2006), es un proceso que permite a los ciudadanos participar en una serie de reuniones programadas, hacer sus contribuciones voluntarias en asocio de las autoridades gubernamentales, de tal forma que los miembros de la comunidad participan directamente en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto público y en el control y seguimiento

al gasto. Según Llamas (2004), en su desarrollo se evidencia un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que el ciudadano común tiene la posibilidad de discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. Esto, según Gallego (2008), lleva a que la participación del ciudadano no se limite a votar para elegir a sus representantes, sino que participa en la toma de decisiones y el control de la gestión del gobierno. Un presupuesto participativo centrado en las inversiones municipales descansa sobre dos dimensiones. La primera es espacial: cada territorio define sus propias prioridades y las discute con sus vecinos. La segunda es temática: a cada administración municipal le corresponden reuniones y comités específicos (Sintomer et al., 2011).

Así las cosas, la participación ciudadana se caracteriza por la representación y la participación directa: entre más personas estén en un grupo más difícil será lograr que todos se pongan de acuerdo para tomar una decisión (Puertas *et. al.*, 2006). Pero habrá mayor posibilidad de cobertura a los problemas de la comunidad, ya que con la escogencia de los representantes para buscar mejorar las condiciones de vida comunitarias, habrá veedores del cumplimiento de las normas que vigilen la conducta de los gobernantes e inclusive sancionen a los que apliquen conductas inapropiadas (Valhondo, 2011).

En una democracia, los ciudadanos tienen el derecho a votar y deben tener también el derecho a participar en las acciones, movimientos y actos que dignifiquen su construcción. En tal sentido, reivindicar la democracia participativa tiene aún vigencia sólo que esta por sí misma no se desarrolla (Ruelas y Poblano, 2008). Esta reivindicación requiere de líderes que la impulsen, y de un electorado que apoye y defienda sus iniciativas.

III. LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE

El presupuesto participativo comenzó en Brasil, uno de los países más grandes del mundo en área, población y PIB, pero con muy altos niveles de desigualdad. Surgió en distintos municipios brasileños como respuesta a movimientos sociales en la década de los setentas del siglo pasado, que tenían como banderas las mejoras en la calidad de vida y el control de los recursos públicos (Gómez, 2007, p.58).

Una de las experiencias más notables de presupuesto participativo surgió a finales de los años ochenta en Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul, con un área metropolitana de más de tres millones de habitantes y un ingreso por habitante alto. Porto Alegre está muy próxima a los límites con Uruguay,

Argentina y Paraguay, lo que la convierte en un punto neurálgico en la economía del Mercosur. Fue allí el donde, en 1989, se iniciaron varias administraciones del Partido de los Trabajadores, que inició una democratización las relaciones entre el poder público y los ciudadanos, tratando de solucionar la larga tradición autoritaria de la política brasileña (Buenrostro, 2004).

Fue este grupo de centroizquierda el que retomó la experiencia iniciada en lugares como Vitoria, Vila Velha y Ubelandia. Desde entonces, el esquema se ha venido expandiendo rápidamente por todo el mundo, especialmente en Europa y América Latina, buscando hacer menos notorias las desigualdades sociales y superar problemas de corrupción e ineficiencia de los administradores públicos.

Según Sintomer (2005, p. 3), el modelo de presupuesto participativo de Porto Alegre

se basa en dos dimensiones, territorial (con asambleas y/o gremios de barrio o de sector) y temática (con asambleas y/o gremios discutiendo sobre diferentes políticas públicas); articula el nivel micro local (del barrio o de la aldea) y el de la ciudad; articula asambleas abiertas a todos los ciudadanos, y consejos de delegados que constituyen la cumbre del proceso y lo monitorean; utiliza criterios formales de distribución de los recursos, dentro del marco de un reglamento explícito que puede ser modificado por los participantes; necesita un ciclo organizado de discusiones y toma de decisiones durante todo el año; permite discutir principalmente sobre el presupuesto de inversión, y especialmente sobre las obras; tiene un valor deliberativo y el proceso permite una decisión conjunta entre los ciudadanos movilizados y el gobierno local.

En el anterior planteamiento de Sintomer se caracteriza de manera general la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre, como un instrumento que articula diferentes sectores: sociales, gremiales y político-administrativo, desde los cuales se implantan estrategias formales de monitoreo a la distribución equitativa de los recursos atendiendo las necesidades más prioritarias de determinados sectores de la comunidad.

De Sousa (2004, p.34) explica la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre así:

La ciudad se divide en dieciséis distritos y en seis áreas para la discusión temática del presupuesto. La división en distritos del presupuesto participativo, se llevó a cabo según criterios socio-espaciales y la tradición de la organización comunitaria

de la ciudad. Las áreas son 1) circulación y transporte, 2) educación y ocio, 3) cultura, 4) salud y asistencia social, 5) desarrollo económico e impuestos y 6) organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental» (Ver Mapa 1 y Cuadro 1).

MAPA 1
Porto Alegre y municipios circundantes



Fuente: Tomado de la página web de Procempa.

CUADRO 1
*Distritos del presupuesto participativo de Porto Alegre
y distribución de la población*

Distritos	Nombre	1991		1996	
		Población	%	Población	%
1	Humaitá Navegantes/Ilhas	52.260	4,2%	48.100	3,7%
2	Noroeste	110.618	8,8%	127.574	9,9%
3	Leste	102.293	8,2%	110.451	8,6%
4	Lomba do Pinheiro	36.488	2,9%	48.368	3,8%
5	Norte	93.001	7,4%	88.614	6,9%
6	Nordeste	19.001	1,5%	24.261	1,9%
7	Partenon	127.096	10,2%	114.127	8,9%
8	Restinga	38.961	3,1%	45.999	3,6%
9	Glória	41.633	3,3%	37.439	2,9%
10	Cruzeiro	59.231	4,7%	64.952	5,1%
11	Cristal	25.166	2,0%	30.054	2,3%
12	Centro Sur	102.560	8,2%	101.397	7,9%
13	Extremo Sur	19.387	1,5%	23.905	1,9%
14	Eixo da Baltazar	95.387	7,6%	86.057	6,7%
15	Sul	53.202	4,3%	62.837	4,9%
16	Centro	275.300	22,0%	271.294	21,1%
Total		1.251.584	100%	1.285.429	100%

Fuente: Adaptado de De Souza (2004).

En Porto Alegre los presupuestos se desarrollan en tres fases o asambleas. En la primera, la contabilidad de la inversión aprobada el año anterior se hace pública para comprobar qué se ha hecho, qué se está haciendo y qué no se ha empezado todavía y por qué motivos. En esta fase los ciudadanos pueden criticar a la administración. En la segunda fase, los vecinos de cada calle, de cada barrio y los participantes de las organizaciones temáticas deciden sus prioridades y eligen a los asesores del presupuesto participativo. Una vez establecidas las prioridades, se eligen los delegados y asesores de cada región u organización temática y se constituye el Foro de los Delegados Regionales y de los delegados para cuestiones temáticas, así como el Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto (Ramírez, 2009, p.133).

El Concejo Municipal coordina la elaboración de los presupuestos y del plan de inversión y, más tarde, supervisa su ejecución. Se mantiene un vínculo permanente entre delegados, asesores y miembros del poder ejecutivo local quienes, con la comunidad, le hacen seguimiento a las obras públicas previstas en el plan de inversión.

La experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre es bastante ilustrativa. La ciudad fue precursora de este sistema, nacido, como se dijo antes, por iniciativa de un partido político de izquierda que, en asocio con una comunidad organizada, comenzaron un proceso de reivindicación social con las mismas comunidades como protagonistas del cambio. Buenrostro (2004) considera el asociacionismo como un ingrediente fundamental del presupuesto participativo. Es decir, este tipo de experiencias se basa en la tradición de la organización social de la ciudad. Para Buenrostro este tipo de procesos depende mucho de acuerdos entre las comunidades y el gobierno de turno donde se detecten necesidades y se den soluciones a éstas.

Según Sintomer (2005), en Porto Alegre se dieron ciertas condiciones para el desarrollo del presupuesto participativo, con reglas claras sobre quién tomaba las decisiones de cómo resolver los desacuerdos, y con voluntad política compartida plenamente entre gobierno y comunidad, que favoreció su puesta en marcha. En otras palabras, en Porto Alegre se conjugaron voluntad política con necesidades comunitarias, de donde resultaron beneficiados todos.

Aragón (2012, p.5) plantea que, así como había condiciones favorables para la adopción del presupuesto participativo en Porto Alegre, también existían algunas dificultades que impidieron contar con altos niveles de participación en el primer año, entre ellas

la falta de recursos del municipio para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía (...) la escasa capacidad de organización debido a que se trataba de una experiencia inédita (...) Y la relación política existente entre el poder estatal y la ciudadanía basada en el intercambio de favores (...) el resultado de esta experiencia innovadora fue tan positiva, que fue imitada por muchas otras ciudades y ha convertido a Porto Alegre en una referencia de gestión pública participativa» .

El modelo de presupuesto participativo de Porto Alegre es el más conocido a nivel internacional (Allegretti y Herzberg, 2004; Buenrostro, 2004; De Sousa, 2004; Sintomer, 2005). Su ejemplo ha tomado fuerza en Europa y América Latina

y ha sido, hasta ahora, el más influyente como metodología participativa. Entre los beneficios más sobresalientes se cuentan los vínculos establecidos entre personas y organizaciones sociales en pro de la gestión pública, y el nivel de acercamiento que se ha logrado entre sus miembros y entre comunidades de diferentes sectores, con diferencias intra y extra comunitarias, pero aceptando las realidades que se vive en cada una de ellas. Con acuerdos como la electrificación y pavimentación de sectores marginales, así como el acceso a servicios tecnológicos y redes de datos para estas comunidades, disminuyeron las inequidades entre grupos demográficos.

IV. OTRAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Para Ahedo e Ibarra (2007), una segunda metodología, a diferencia del modelo de Porto Alegre porque se basa en la participación de colectivos, en vez de ciudadanos individuales, es la de Albacete, en España, que tiene uno de los esquemas de presupuesto participativo más dinámicos de Europa. Una tercera metodología, bastante difundida en Alemania, Inglaterra, Holanda y Francia, se basa en los fondos de inversión local en los barrios, donde los ciudadanos pueden decidir cómo se invertirán los recursos, sobre todo en pequeñas obras. Una cuarta metodología, también muy conocida en Alemania, Inglaterra y España, consiste en designar por sorteo un grupo de ciudadanos que discuten sobre un tema específico por varios días y al final producen un dictamen ciudadano que, aun cuando no es definitivo, deberá tenerse en consideración al tomar la decisión final.

Aunque existen otras metodologías menos difundidas que las anteriores, la mayor diferencia entre ellas está en las instancias de fiscalización del proceso (Ahedo e Ibarra, 2007; Sintomer, 2005). Sin embargo, hay una serie de fases que son comunes a la mayoría de los presupuestos participativos. Según Ramírez (2009, p. 129-130), estas fases son las siguientes:

- 1) El gobierno municipal consigna una parte de los presupuestos municipales —puede o no haber límite, y cuando lo hay éste acostumbra a oscilar entre el 5% y el 25%— a los presupuestos participativos. Hace pública esta consignación y abre el proceso de participación ciudadana.
- 2) Los vecinos del municipio —también puede ser una región— se organizan en una o varias asambleas populares en las cuales exponen sus necesidades: servicios municipales de los que carecen, prestaciones públicas que desean mejorar, etc. Sistematizan dichas necesidades en una serie de informes de necesidades y

nombran delegados de las asambleas. Las asambleas populares acostumbran a corresponderse con un barrio, un distrito o una zona concreta de la ciudad. No obstante, los ciudadanos pueden distribuirse siguiendo criterios no estrictamente territoriales, sino sectoriales, esto es, organizarse en función de la materia que se trate monotématicamente en esa asamblea: alcantarillado, educación, etc.

- 3) Los delegados elegidos por las asambleas se reúnen con técnicos y expertos —personas con conocimientos profesionales de construcción, suministro de servicios, etc.— así como con miembros del gobierno municipal y, sirviéndose de los informes de necesidades redactados por las asambleas, elaboran informes técnicos en los que calculan las posibilidades reales de realización de las peticiones de las asambleas, presupuestan sus costes y elaboran una lista en la que ordenan las peticiones en base a su urgencia o importancia.
- 4) En esta fase del proceso hay dos posibilidades: o bien los informes técnicos se remiten a las áreas del gobierno municipal relacionadas con las distintas materias que han sido catalogadas como de mayor urgencia o importancia en dichos informes técnicos para que se lleven a cabo las actuaciones necesarias y se resuelvan las necesidades expresadas por los ciudadanos, o bien los informes técnicos se remiten nuevamente a las asambleas populares para que éstas manifiesten su parecer sobre lo decidido por sus delegados en colaboración con los técnicos y los miembros del gobierno municipal, hagan los cambios que estimen oportunos —siendo asesoradas por los técnicos y los miembros del gobierno municipal— y aprueben una lista definitiva de actuaciones a realizar, la cual se remitirá al gobierno municipal para que éste, a través de sus distintas áreas de gobierno, ejecute dichas actuaciones en el orden explicitado en la lista. Y
- 5) En último lugar, y generalmente ya a lo largo del año siguiente, antes de comenzar los sucesivos presupuestos participativos, se hará por parte del gobierno municipal una exposición pública de los resultados obtenidos con los presupuestos participativos del año anterior: obras realizadas, actuaciones comenzadas, etc. Con esta información comenzarán a trabajar las asambleas populares del nuevo año.

En lo descrito por Ramírez, cabe anotar que ese orden es un aspecto que sin duda puede ayudar al correcto funcionamiento de los presupuestos participativos, ya que la secuencia de las fases determina una función importante y específica en su ejecución. La aplicación de esta metodología en otras partes del mundo no responde a un modelo estricto, irreductible e idéntico al desarrollado en Porto Ale-

gre. Se aplica de manera flexible, autorregulado y adaptado a las peculiaridades y condiciones de los participantes del mismo, ya que el modelo nunca encuentra las mismas condiciones contextuales para ser aplicado (Buenrostro, 2004).

Sintomer (2005) considera que, metodológicamente, la aplicación del presupuesto participativo, no es igual en los países europeos o en los latinoamericanos. «Lo que se llama presupuesto participativo no es exactamente lo mismo en Francia, Italia, Alemania o España» (p.1). Esto en razón a que entre estos países existen diferencias marcadas en relación a su cultura política, competencias de los gobiernos locales y forma del manejo presupuestal. Los ambientes contextuales, incluso, difieren hasta al interior de un mismo país, quizás en razón a que su cultura política y sus arraigos lo hacen diferente en cada región o municipio ya que los contextos en que se dan son diferentes, u obedecen a temas políticos.

Sin embargo, en América Latina la experiencia de Porto Alegre ha sido copiada en muchos países, donde ha sido adaptada a las condiciones políticas y sociales locales. Pero como modelo parece seguir siendo un referente obligado, porque todavía es la referencia política más conocida y popular. Sintomer (2005, p. 7) plantea que, en Europa, «la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo no son todavía deliberativas: permanecen consultivas y las decisiones las toman al final los políticos. Ocurre siempre así en Francia, Alemania, Bélgica, Inglaterra y Portugal, por lo menos cuando se trata de decisiones más allá del nivel del barrio». Es decir, aunque se involucren diferentes comunidades en la discusión de las diferentes políticas públicas que afectan a todos los ciudadanos, las decisiones trascendentales están en manos de los dirigentes políticos.

Una de las metas que se han propuesto en América Latina en el desarrollo de presupuestos participativos es acabar con el clientelismo; este no es un objetivo político en Europa, pues aunque allá hay clientelismo, tiene menos arraigo, de manera que las prioridades son otras (Sintomer, 2005). El éxito de los presupuestos participativos en América Latina no se ha generalizado de tal forma que promueva la participación ciudadana en el ámbito local, con transparencia fiscal y gobiernos municipales eficientes. Esto puede deberse a fallos en los diseños, al establecimiento de otras prioridades por parte de quienes los diseñan, a obstáculos por parte de los dirigentes políticos, a una baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales, o a sociedades civiles fragmentadas y conflictivas (Goldfrank, 2006).

En América Latina además de la experiencia de Porto Alegre en Brasil, cabe destacar las de Venezuela, Uruguay, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, México, Colombia

y Perú, donde no se han llenado del todo las expectativas, pero se ha logrado vincular a la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con la asignación y ejecución de recursos del presupuesto, y se han resuelto problemas bien sentidos en la comunidad (Goldfrank, 2012).

V. LAS EXPERIENCIAS EN COLOMBIA

En Colombia, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, surgió la planeación como herramienta de gestión pública para lograr los consensos políticos requeridos para el éxito de proyectos modernizantes y proveer las garantías sociales necesarias para la consolidación del capitalismo (Velásquez y González, 2003b). Posteriormente se ha convertido en un instrumento que facilita la concertación y promueve la democracia, con la participación directa de la comunidad en los procesos relacionados con el desarrollo de su sector, discutiendo asuntos propuestos por la propia comunidad, buscando solucionar los problemas más sentidos de la ciudadanía.

Algunas experiencias de presupuesto participativo en Colombia se han dado en municipios como Medellín, Pasto, Barrancabermeja, Ocaña y en departamentos como Risaralda, Nariño y Antioquia, donde al igual que a nivel internacional no se han llenado del todo las expectativas, pero se ha dado un espacio para que la ciudadanía y los gobernantes intercambien ideas sobre las decisiones que tienen que ver con la asignación y ejecución de recursos del presupuesto, y resuelvan problemas considerados como prioritarios por la comunidad (Goldfrank, 2012). Estos procesos le han permitido a la ciudadanía involucrarse en la planificación anual de sus prioridades, permitiéndoles exponerlas ante las autoridades locales y con ello posibilitar su viabilidad, pero sobre todo, participar en la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos públicos en la localidad, integrando así su desarrollo con la planeación, y generando cierta satisfacción en las comunidades participantes (Velásquez y González, 2010; Gómez, 2007).

Hay experiencias que se han logrado mantener en el tiempo, como son los casos de Medellín y Pasto. En Medellín, por ejemplo, el trabajo se organiza por comisiones temáticas, que son grupos de trabajo en que los delegados elegidos en las asambleas barriales y veredales y representantes de organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, junto con los secretarios y los técnicos de cada secretaría de la Alcaldía profundizan en los proyectos en los que se invertirán los recursos del

presupuesto participativo. En estas comisiones, además, se proponen, discuten y acuerdan los proyectos de cada uno de los planes de desarrollo local que cada comunidad prioriza para gestionar con recursos del presupuesto participativo. Para ello se destina un porcentaje – entre el 5% y el 10% - del presupuesto municipal de libre inversión. Todos los años se eligen los delegados que integrarán los Consejos Comunes que harán parte de las comisiones temáticas (Alcaldía de Medellín, 2013).

Con la puesta en marcha del esquema de presupuesto participativo en Medellín se ha logrado que las comunidades de cada comuna y corregimiento de la ciudad, cada año a partir del 2004, prioricen proyectos que consideren vitales para resolver sus problemas. De esta manera han logrado mejoras en sus condiciones de vida. Por ejemplo, han participado en la construcción y aplicación de los planes de desarrollo local en cada comuna y corregimiento. Así, las comunidades deliberan sobre asuntos y necesidades colectivas, haciendo posible que esto se traduzca en propuestas y decisiones de inversión del presupuesto municipal. Además, se realizan las jornadas de vida y equidad a través de las cuales se definen con las comunas y corregimientos la inversión de importantes recursos (Alcaldía de Medellín, 2013).

En el caso de Pasto, la implantación del esquema de presupuesto participativo ha tenido varios resultados importantes. Los encuentros han tenido nutrida asistencia y una activa participación de la comunidad en las discusiones sobre la priorización de proyectos. Cada año se han venido priorizando sectores como servicios públicos, educación, productividad, cultura, parques, medio ambiente y deporte, además de la construcción de vías, como aspectos indispensables y vitales para el desarrollo de los corregimientos. Estos consensos, en suma, han servido para que la comunidad reflexione sobre el importante papel que puede asumir en ayudar a gobernar para el bienestar de todos (Gómez, 2007).

En cuanto a la descentralización fiscal, la Constitución de 1991 y normas posteriores elevaron las transferencias del gobierno central a las regiones, redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno, aumentando, por lo tanto, las responsabilidades administrativas y fiscales de las entidades territoriales (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001, p.7).

En Colombia, los impuestos no son establecidos por los departamentos o los municipios, sino por el Congreso de la República, que autoriza algunos tributos de orden nacional o los autoriza a los gobiernos locales. Así las cosas, en los municipios parte de los gastos se financian con recursos provenientes de transferencias

nacionales con destinación específica, y la poca gestión de recaudo por rentas propias no es relevante para cubrir de manera autónoma la aplicación presupuestal y la ejecución de programas y proyectos de inversión para el beneficio de las comunidades.

La alta dependencia de los municipios y departamentos de las transferencias nacionales, desestimula la conformación de planes para un manejo fiscal responsable, lo que puede estar contribuyendo a que la atención de las necesidades básicas y de inversión de las comunidades en la mayoría de los casos no responda a las necesidades priorizadas por la comunidad.

Uno de los aspectos más significativos del esquema de presupuesto participativo es el refuerzo al sentimiento ciudadano de ser útil a la sociedad — que es ganancia para todos — de que se contribuye a reformar y modernizar la gestión pública, y de que las obras que se desarrollan han sido fruto de un acuerdo del público con sus dirigentes.

VI. CONDICIONES PARA ESTABLECER UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN SINCELEJO

En el municipio de Sincelejo existen condiciones para establecer un presupuesto participativo. En el artículo 40° de la ley 1551 de 2012, se establece:

Parágrafo 3°. El Concejo Municipal o Distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y localidades, un Presupuesto Participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas Comunas, Corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.

En todo caso los procesos de planeación local serán insumo para la formulación del plan municipal de desarrollo, así mismo se dará prioridad a las propuestas de inversión presentadas por los respectivos Consejos Comunales y Corregimientos de Planeación que dentro de sus respectivos planes garanticen complemento con trabajo comunitario, dentro del marco de los convenios.

Para la implementación y ejecución del Presupuesto Participativo, la administración municipal garantizará los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del programa de planeación y Presupuesto Participativo en cada una de

las Comunas y Corregimientos del municipio y distrito dentro del plan plurianual de inversiones. Se creará dentro del Presupuesto Municipal un componente denominado Presupuesto Participativo que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito (Congreso de Colombia, 2012, p.27).

Además, Sincelejo cuenta con una serie de organizaciones comunales, comunitarias y sociales que posibilitan a la ciudadanía y a la sociedad en general participar en aquellos aspectos relacionados con el desarrollo de sus respectivas comunidades. Algunas de ellas son las 220 juntas de acción comunal, cinco asociaciones u organizaciones comunales localizadas en las comunas 1, 3, 7, 8 y 9, una asociación municipal que desarrolla sus actividades en las comunas 2, 4, 5 y 6 y los cuatro corregimientos que se fundamentan y regulan por la Ley 743 de 2002 y su Decreto Reglamentario 2350 de 2003.

Para ejercer el control social existen en el municipio de Sincelejo cinco redes de veedurías ciudadanas por sector de inversión social, tales como educación, salud, recreación y deporte, contratación y obras públicas, medio ambiente, cultura, programas especiales, vivienda, entre otros. De igual manera existen unos 25 comités de vocales de control de los servicios públicos.

Sin embargo, estas organizaciones no cumplen con la función que las comunidades y la ley les ha otorgado. Por el contrario, no participan en las decisiones de inversión de las necesidades prioritarias de inversión para mejorar sus condiciones de vida. La política tradicional en su forma más representativa no da margen a la participación en las decisiones que tienen que ver con la distribución equitativa y participativa de los recursos. La mayoría de las decisiones provienen del mandatario de turno y de los intereses políticos que entran en juego en la ejecución de los recursos que conforman el presupuesto municipal. Y como ya se dijo, la participación en la toma de decisiones implica fortalecer y rescatar los valores de la democracia participativa, el civismo y el desarrollo del ciudadano.

Así las cosas, las organizaciones comunales y sociales podrán participar en la vida política, económica, social, cultural y ambiental de Sincelejo, procurando el desarrollo de las comunidades para obtener una vida digna en comunidad. Sin embargo, «hay esperanzas de futuro: la intención de devolver a la política su sentido, de fomentar una ciudadanía activa, de poner fin a la apatía y a la concepción peyorativa de la política» (Annunziata, 2008, p.1).

«Los procesos hegemónicos de globalización han provocado, en todo el mundo, la intensificación de la exclusión social y de la marginación de grandes sectores de

la población. Estos procesos están encontrando resistencia, iniciativa de base, innovaciones comunitarias y movimientos populares que intentan reaccionar contra la exclusión social, abriendo espacios para la participación democrática, para la construcción de la comunidad, para alternativas a las formas dominantes de desarrollo y de conocimiento, en resumen, para la inclusión social» (De Sousa, 2004, p.13).

Teniendo en cuenta que las acciones comunales de participación no se hacen en la individualidad, ni en colectividad como entes aislados, porque no tendrían sentido si no tienen una clara intención de beneficio común y de proyección de las capacidades de quienes hacen parte de ellas, tanto a nivel grupal, como individual. Sería deseable que en Sincelejo se pusiera en marcha un esquema de presupuesto participativo, tomando como referente experiencias exitosas como las de Porto Alegre, Albacete o Medellín. En todas ellas hay elementos que vale la pena tener en cuenta, como la estructura por distritos y áreas temáticas llevada a cabo en Porto Alegre, aprovechando que el municipio ya está dividido en comunas y cuenta con cinco redes de veedurías ciudadanas por sector de inversión social.

En las experiencias de Medellín y Pasto, por ejemplo, es muy interesante su dinamismo a través de las páginas web, donde cualquiera puede plantear sugerencias, proponer proyectos, proponerse como candidato a las asambleas barriales, veredales o de cabildos, y donde las comunidades organizadas también tienen sus espacios.

Sincelejo tiene en la actualidad una población de 335.888 habitantes, de los cuales 199.982 están en los niveles I, II y III del SISBEN (80,71% en el nivel I). El 95% de la población habita en la zona urbana. El municipio tiene 21 corregimientos y 17 veredas, entre los cuales se encuentran cinco cabildos menores indígenas. En los últimos años ha tenido lugar un aumento considerable de la población por la afluencia de gentes desplazadas de otras regiones del país; hoy Sincelejo tiene unos 90.000 desplazados, que representan más de 37% de sus habitantes. En 2007, el 21,7% de la población vivía en condiciones de hacinamiento (tres o más personas por habitación) (Alcaldía de Sincelejo, 2012).

Sincelejo cuenta con 35 instituciones educativas oficiales, de las cuales dos son rurales, y 73 no oficiales. Como apoyo a programas de media técnica y formación al emprendimiento, se cuenta con una sede del SENA y 31 centros de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Las puntuaciones en las pruebas Saber 11 en los últimos 10 años se han ubicado por debajo de la media nacional. En 2010, la tasa de analfabetismo era de 7,13%. La tasa de cobertura neta en 2011 alcanzó 97%, y la tasa de desertores para ese mismo año fue de 4,63%. Algunas posibles

causas de esto son la insuficiencia de personal de apoyo, la falta de colaboración de los padres de familia y problemas como la alimentación y el desempleo.

En Sincelejo hay tres instituciones de educación superior, una oficial y dos privadas. además, hay cinco instituciones más de este tipo que tienen sede en el municipio.

En este contexto, esta problemática de calidad educativa compromete al mandatario para fortalecer y garantizar una educación de calidad y disminuir las brechas establecidas entre las zonas rurales y urbanas.

El municipio cuenta con 507 IPS, de las cuales sólo el 5% (29) son públicas. Además el 96% son de primer nivel. La red de prestadores cuenta con 849 camas para servicios hospitalarios, es decir, 3,3 camas por cada mil habitantes. Uno de los aspectos críticos del sector salud en Sincelejo no es precisamente la falta de recurso humano, sino el recorte de la planta de personal de la mayoría de las instituciones prestadoras de servicios de salud debido a problemas financieros. Esto redundante en una baja calidad en la atención médica por el poco tiempo que el profesional le puede dedicar al paciente, ya que la estrategia actual está enfocada a la producción, descuidando la calidad del servicio.

Uno de los problemas más importantes de Sincelejo es la escasez de vivienda de interés prioritario para las familias vulnerables y necesitadas. El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda – tanto rural como urbana – ha crecido en los últimos años producto del aumento de la población, especialmente por el desplazamiento forzado. Según el Fondo de Vivienda de Interés Social de Sincelejo, el faltante es de 17.030 soluciones de vivienda urbana y 12.280 mejoramientos.

Según el DNP el 67,2% de los sucreños se ubican por debajo de la línea de pobreza, en tanto que un 24,5 está por debajo de la línea de indigencia; ambos indicadores han aumentado en Sucre en los últimos años y se encuentran por encima del promedio nacional (52,5% y 18%, respectivamente).

La estructura céntrica de la malla vial ha hecho que el centro de la ciudad sea el punto de llegada, al cual converge el tráfico automotor, congestionándola. El fenómeno del mototaxismo ayuda a empeorar la congestión vehicular. La proliferación del mototaxismo incontrolado no solo genera caos de tráfico sino que trae consigo fenómenos de desorden social y contaminación ambiental. Las vías urbanas se encuentran en mal estado, siendo las más afectadas las vías de sectores pobres, donde la mayoría carece de pavimentación.

En el Cuadro 2 se presenta una proyección del presupuesto del municipio de Sincelejo 2012-2015.

CUADRO 2
Egresos del municipio de Sincelejo, 2012-2015
(miles de pesos)

Concepto	2012	2013 *	2014 *	2015 *
Gastos totales presupuesto general	244.552.355	250.560.234	255.084.361	259.826.451
Presupuesto de funcionamiento	17.352.287	17.699.333	18.053.320	18.414.386
Servicios personales asociados a la nómina	8.654.729	8.827.823	9.004.380	9.184.468
Servicios personales indirectos	475.000	484.500	494.190	504.074
Contribuciones inherentes a la nómina	1.835.178	1.871.881	1.909.319	1.947.505
Gastos generales	3.315.381	3.361.688	3.449.322	3.518.309
Adquisición de bienes	421.179	429.603	438.195	446.959
Adquisición de servicios	3.072.000	3.133.440	3.196.109	3.260.031
Transferencias	6.082.305	6.203.951	6.328.030	6.454.591
Transferencias órganos de control y entes descentralizados	6.082.305	6.203.951	6.328.030	6.454.591
Transferencias concejo	698.396	712.364	726.611	741.143
Transferencias personería	180.250	183.855	187.532	191.283
Transferencias entes descentralizados — FOVIS	1.617.630	1.649.983	1.682.982	1.716.642
Transferencias entes descentralizados — IMDER	377.803	385.359	393.067	400.928
Transferencias entes descentralizados — FOMVAS	3.208.226	3.272.390	3.337.838	3.404.595
Inversión	6.802.491	221.138.541	225.561.312	230.072.538
Inversión de la vigencia	6.802.491	221.138.541	225.561.312	230.072.538
Servicio de la deuda pública	4.315.272	5.518.408	5.141.699	4.884.935
Intereses	1.844.959	1.579.346	1.296.386	1.039.623
Amortización a capital	2.470.313	3.939.063	3.845.313	3.845.313

Nota: * Proyección.

Fuente: Alcaldía Municipal de Sincelejo (2012).

Según datos de la Alcaldía Municipal de Sincelejo, con la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 se plantearon políticas para la disminución de las necesidades básicas insatisfechas y de pobreza absoluta, para mejorar la calidad de vida de los habitantes y fomentar la participación de las comunidades excluidas, con el apoyo de las Juntas Administradoras locales representadas por los ediles de las diferentes comunas y las asociaciones cívicas y comunitarias.

La estrategia se enmarca en lo establecido en el Artículo 135 de la Ley 136 de 1994, que establece la posibilidad de vincularse a la gestión municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, a fin de consultar prioridades en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo. Sin embargo, por problemas administrativos y operativos, en el primer año de la actual administración municipal la inversión no se ejecutó como estaba establecida en el presupuesto y en el plan anual de inversiones. Fue, por ejemplo, el caso de los recursos de regalías; con la entrada en vigencia de la Ley 1530 de 2012 se dificultó la puesta en marcha de obras prioritarias del actual plan. Básicamente se ejecutaron recursos de las obras contratadas por la anterior administración con recursos del Departamento Nacional de Planeación y del nivel central para el Programa Estratégico de Transporte de Sincelejo.

Es de anotar que la participación de las comunidades representadas legalmente solo se observa en los momentos de concertación y definición de prioridades acorde con la disponibilidad de recursos en el presupuesto. No hay, por el contrario, mayor participación en los aspectos técnicos, quizás por los pocos conocimientos de los representantes de las comunidades en las profesiones de los ejecutantes. Así, se convierten con frecuencia en simples observadores de la ejecución de la administración de los recursos, sin ninguna participación en la estructuración y financiación de recursos en el presupuesto inicial y final, así como de la gestión de recursos que en un 100% lo dispone el ejecutivo municipal.

Sin embargo, a pesar de no tener una adecuada participación, los habitantes de Sincelejo han mejorado su calidad de vida con la ejecución de obras de gran envergadura. Tal es el caso del programa Plan Centro financiado, un plan estratégico del orden nacional que consiste, entre otras obras, de la construcción de la sede de las IPS Vallejo y San Luis, y el arreglo de vías en diferentes sectores de la ciudad.

El presupuesto de la vigencia 2012 ascendió a \$ 270 mil millones, de los cuales la Secretaría de Desarrollo ejecutó recursos por \$50 mil millones en obras de infraestructura vial, educativa y saneamiento básico entre otras, todas ellas contratadas o aprobadas en la administración anterior. Ejemplos son el mejoramiento

de la vía rural San Antonio-Cerro El Naranjo-Sincelejo, las obras de adecuación del sistema de acueducto del corregimiento de Chocho, y la optimización en general del servicio de agua potable en varias de las comunas de Sincelejo, que se realizaron a petición de las comunidades.

De otra parte, hay recursos del presupuesto que revisten gran importancia para el desarrollo local en las próximas vigencias. Entre las principales obras contempladas se cuenta un plan de construcción de vías en Sincelejo, donde el Gobierno Nacional avaló la adjudicación de recursos por \$100 mil millones: la construcción en doble calzada de la carrera que conecta El Maizal con el Km 0 vía a Tolú y la construcción de la variante oriental desde Bremen hasta el Km 3 de la vía a Tolú.

En la actual administración se han invertido recursos de regalías en pavimentaciones de vías urbanas y rurales y en obras de protección \$11 mil 370 millones; en acueductos y alcantarillados urbanos y rurales, \$22 mil millones; y en canalización y limpieza de arroyos para descontaminación del medio ambiente, \$8 mil 700 millones.

Los ingresos totales del presupuesto en la vigencia de 2012 ascendieron a \$355.449 mil millones y los gastos totales a \$325.383 mil millones, lo cual arrojó un superávit presupuestal de \$30.067 mil millones (Alcaldía Municipal de Sincelejo, 2012).

No obstante, a pesar de las necesidades que tienen los habitantes de Sincelejo, los malos manejos administrativos han creado una situación judicial delicada, que ha llevado al municipio a iniciar un acuerdo de reestructuración de pasivos de Ley 550. A 31 de diciembre de 2012 se registraban 818 procesos judiciales en contra, estimados en unos \$86.098 millones. La oficina jurídica de la Alcaldía estima que el 45% de tales procesos conducirá a fallos en contra. Este panorama impone la constitución de un fondo de contingencias en el marco del acuerdo de reestructuración de pasivos que se suscriba con los acreedores, que sea lo suficientemente fuerte para atender los fallos en contra y para que no ponga en riesgo la prelación de pagos establecida con los acreedores y la ejecución de los proyectos prioritarios para el desarrollo de las comunidades.

Un total de \$11,245 millones invirtió durante 2012 el Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros en Sincelejo a través de la firma ejecutora del proyecto, Metrosabanas S.A.S en la rehabilitación de espacio público (andenes), construcción de vías urbanas (pavimento rígido) e interventoría. En la rehabilitación de espacio público se han beneficiado ocho barrios: Las Margaritas, El Socorro,

La Toscana, La María, La Fe, El Cabrero, La Palma, y Alfonso López en 7,4 kilómetros de construcción de andenes en los que se han invertido \$5.201 millones.

Con la construcción de vías urbanas, se han beneficiado también ocho barrios en los que se han intervenido 2,07 kilómetros e invertido \$5.408 millones. Este sistema tiene 17 rutas radiales que llegan a una estación localizada en el centro de la ciudad y se complementa con dos rutas circulares (circunvalar interior y exterior). El valor total de este proyecto asciende a \$174 mil millones, de los cuales la Nación aporta \$100 mil millones, el municipio, más de \$40 mil millones y el sector privado, más de \$30 mil millones.

Estos datos demuestran las falencias del sistema de asignación de recursos presupuestales en la proyección estimada por la administración, en su marco fiscal de mediano plazo. La situación contrasta con el desarrollo de una propuesta de presupuesto participativo y las ventajas en lo relacionado con involucrar a las comunidades y actores sociales, mencionadas a lo largo de este trabajo (Rodríguez y Pedraja, 2009). Además, al adoptar un esquema de presupuesto participativo se parte en dos la forma mecánica y tradicional de asignar recursos, incluso a espaldas de las comunidades sobre las cuales se deben dirigir las acciones en la que estos se han venido ejecutando. Sin embargo, ello no garantiza la efectividad en la aplicación de los mismos y se corre el riesgo de que intereses particulares interfieran con los objetivos de la estrategia de presupuesto participativo.

CONCLUSIONES

En general la participación de las comunidades en los presupuestos municipales es muy limitada. En Sincelejo existen algunos elementos que favorecen tal participación, pero los representantes comunitarios no hacen uso de sus derechos como ciudadanos y, además, los representantes del gobierno local no parecen estar interesados en ceder estos espacios a las comunidades.

Para adoptar una estrategia de presupuesto participativo en Sincelejo se puede partir de experiencias exitosas como las de Porto Alegre, Albacete o Medellín. Para ello se pueden propiciar espacios de reflexión, socialización y participación de las comunidades en la toma de decisiones relacionadas con la inversión y el gasto público. Adicionalmente, se pueden aprovechar algunas decisiones institucionales tales como hacer una división por comunas y las cinco redes de veedurías ciudadanas por sector de inversión social de la ciudad, similares a la división que

se tiene en Porto Alegre. Además, se puede aprovechar la forma de socialización de su presupuesto y de las condiciones para ingresar a éste, tal como se da en Medellín y Pasto.

La clase política no ha propiciado los espacios a los ciudadanos no elegidos para que participen en la distribución del dinero público, y las comunidades no han hecho respetar este derecho que les otorga la Constitución Política. Los recursos asignados en el presupuesto local no están distribuidos de manera equitativa en las comunidades. Las necesidades de la comunidad no se tienen en cuenta en la asignación de los recursos, de manera que se pueda pasar de la democracia a una verdadera participación ciudadana, es decir, desarrollar a partir de la participación ciudadana una cultura política. Este es un aspecto que, según Pedraja y Rodríguez (2004), legitima las acciones de la ciudadanía y la lleva a lograr objetivos y metas para el mejoramiento continuo.

La participación de las comunidades solo se da en algunos casos de concertación y definición de prioridades relacionadas con la disponibilidad de recursos en el presupuesto, sin mayor participación en lo técnico. Se convierten así en simples observadores de la ejecución de la administración de los recursos del mismo, sin ninguna participación en la estructuración y financiación de recursos en el presupuesto inicial y final, así como de la gestión de recursos que en un 100% lo dispone el ejecutivo municipal. Cuando parecen existir condiciones para que estos procesos se den en el municipio, las juntas de acción comunal se constituyen pero no funcionan para estos efectos. Y cuando, en ocasiones, el Concejo Municipal abre sus puertas al público para tratar temas coyunturales considerados de sumo interés para la comunidad, los ediles y miembros de las juntas de acción comunal poco concurren a las sesiones.

En los pequeños espacios donde son atendidas las iniciativas de la comunidad, predomina el poder de los gobiernos locales, y éstos limitan la autonomía de las personas y asociaciones implicadas en la participación. En este sentido, el mecanismo de participación ciudadana se convierte en una política de manejo de imagen de los gobernantes de turno.

REFERENCIAS

Ahedo, Igor y Pedro Ibarra (2007), *Democracia participativa y desarrollo humano*, Madrid: Dickinson.

- Alcaldía de Medellín (2013), «Planeación local y presupuesto participativo», <http://www.plyppmed.blogspot.com> [consultado agosto 25 de 2013].
- Alcaldía Municipal de Sincelejo (2012), «Plan de desarrollo municipal 2012-2015», http://sincelejo-sucre.gov.co/apc-aa-files/35393133616236343934386637623666/Propuesta_Proyecto_de_Acuerdo_PDM_2012____2015.pdf [consultado septiembre 12 de 2013]
- Allegretti, Giovanni y Carsten Herzberg (2004), «El “retorno de las carabelas”: Los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo», <http://rapp.gov.ar/descargas/3.%20ALLEGRETTI.pdf> [consultado agosto 6 de 2013].
- Annunziata, Rocío (2008), «Apostando a lo local: La “democracia de proximidad en el municipio” de Morón», <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/annun.pdf> [consultado agosto 3 de 2013].
- Annunziata, Rocío (2009), «La participación ciudadana: Nuevas formas y conceptos», http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE10/Ponencia%20Annunziata%20Rocio.pdf [consultado mayo 29 de 2013].
- Aragón, Dasso (2012), «Mecanismos de democracia directa: Los casos del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil) y de los consejos comunales en Caracas (Venezuela)», http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12142514%20-%20Dasso%20j%C3%BAnior,%20Arag%C3%89rico.pdf [consultado agosto 18 de 2013].
- Betancourt, Mauricio (2001), «Planeación y participación. Construyendo la democracia local. Elementos históricos y conceptuales», (1), Bogotá: ISMAC.
- Buenrostro, Israel (2004), «Ciudadanía y presupuesto participativo: Anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana», *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Vol. 5, No. 12.
- Cabannes, Yves (2004), «Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento conceptual», <http://www.op-portugal.org/downloads/CT-139.PDF> [consultado mayo 19 de 2013].
- Cabannes, Yves (2005), «Presupuesto participativo y finanzas locales», <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4875&tipo=objetoMultimedia> [consultado mayo 31 de 2013].
- Conejero, Enrique., Alfonso Ortega y Mónica Ortega (2010), *Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana*. Alicante: Editorial Club Universitario.

- Congreso de Colombia (2012), «Ley 1551 de 2012», http://www.viva.org.co/attachments/article/202/Ley_1551_de_2012.pdf [consultado agosto 20 de 2013].
- Contreras, Maira (2007), «Saberes y prácticas de la planeación participativa en Bogotá: Otra reflexión pendiente en el trabajo social», *Revista del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas*, No. 9.
- Chiavenato, Idalberto (2002), *Administración en los nuevos tiempos*, México: McGraw Hill.
- Dagnino, Evelina., Alberto Olvera, y Aldo Panfichi (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- De Sousa, Boaventura (2004), *Democracia y participación. El caso de presupuesto participativo de Porto alegre*, Quito: Abya-Yala.
- Farinós, Joaquín, Jorge Olcina, Antonio Rico, Carles Rodríguez, Luis Del Romero, Cayetano Espejo y Fernando Vera (2005), «Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, No. 39.
- Gallego, Montse (2008), «El arte de dirigir una empresa», <http://proyectoconsaburum.wikispaces.com/El+arte+de+dirigir+una+empresa> [consultado mayo 21 de 2013].
- Ganuzo, Ernesto y Francisco Francés (2012), *El círculo vicioso de la democracia: Presupuestos participativos a debate*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Giraldo, Nataly, Luis Hincapié, Claudia Zapata, y Liliana Sánchez (2010), «Hacia la renovación de concepciones y prácticas de la planeación y el desarrollo», <http://dintev.univalle.edu.co/revistasunivalle/index.php/prospectiva/article/view/368> [consultado mayo 28 de 2013].
- Goldfrank, Benjamín (2006), «Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio», *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, No.2.
- Goldfrank, Benjamín (2012), «Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. Una revisita a las lecciones de América Latina», *Revista Nueva Sociedad*, No. 240.
- Gómez, Carlos (2004), «El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios. Cambio en el proceso de presupuesto público colombiano que permita ejecutar los planes de desarrollo con la participación ciudadana», *Revista Innovar*, Vol. 14, No. 24, julio-diciembre.
- Gómez, Esperanza (2007) «El Presupuesto Participativo entre democracia, pobreza y desarrollo». *Revista Investigación y Desarrollo*, Vol. 15, No. 1.

- González, Silvia, Yenny Agudelo y Lizeth Parra (2010), «La planeación en la gestión pública del siglo xx», *Revista Libre empresa*, Vol. 7, No. 2.
- Guillén, A., K. Sáenz, G. Alarcón y J. López (2007), «Papel de los comités de participación ciudadana en la gestión del gobierno municipal: Caso municipio de Monterrey», *Revista Letras Jurídicas*, No. 4.
- Gutiérrez, Alberto, y Liliana Sánchez (2009), *Planeación para el desarrollo del territorio: Perspectiva contemporánea*, Medellín: Universidad de Antioquia.
- Iregui, Ana, Jorge Ramos y Luz Saavedra (2001), «Análisis de la descentralización fiscal en Colombia», www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf [consultado octubre 18 de 2013].
- Llamas, Felipe (2004), «Los presupuestos participativos: Nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales», *Revista Intervención Psicosocial*, Vol. 13, No. 3.
- Martí, Joel, Jordi Pascual y Oscar Rebollo (2005), *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano: Experiencias y reflexiones*, Madrid: Iepala/Cimas.
- Mellado, Roberto (2001), *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, México: Plaza y Valdez Editores.
- Merino, Mauricio (2010) «La participación ciudadana en la democracia», http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/CocursoIncorporacion2010-docs/cuadernillo_participacion_ciudadana.pdf [consultado junio 10 de 2013].
- Montesino, Egon (2009), «El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?», *Revista Reforma y Democracia*, No. 44.
- Organización de los Estados Americanos (2001), «Carta Democrática Interamericana», http://www.educadem.oas.org/documentos/dem_spa.pdf [consultado agosto 26 de 2013].
- Pedraja, Liliana, y Emilio Rodríguez (2004), «Efectos del estilo de liderazgo sobre la eficacia de las organizaciones públicas», *Revista Facultad de Ingeniería (U.T.A)*, Vol. 12, No. 2.
- Presidencia de la República de Colombia (2008), *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Puertas, Uber, Carlos Pérez, Carlos Idárraga y Francisco Múnera (2006), *La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia*, Bogotá: Legis S.A.
- Ramírez, Patricia (2003), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Librero-Editor: México, D.F.

- Ramírez, Alfredo (2009), «Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (La experiencia de San Juan de Alicante)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, No. 66.
- Rodríguez, María, y Juan Zorrilla (2007), «Las restricciones financieras como obstáculo al desarrollo de las pymes: Los casos de España, Portugal y México», <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2232628> [consultado mayo 19 de 2013].
- Rodríguez, Emilio, y Liliana Pedraja (2009), «Análisis del impacto del proceso de toma de decisiones estratégicas sobre la eficacia de las organizaciones públicas», *Revista Innovar*, Vol. 19, No. 35.
- Ruelas, Enrique, y Ofelia Poblano (2008), *Participación ciudadana en la mejora de los servicios de salud*, Bogotá: Editorial Médica Internacional.
- Schnapper, Dominique (2004), *La democracia providencial: Ensayo sobre la igualdad contemporánea*, Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Sedano, Vladimir (2007), «Causas del ausentismo ciudadano en el presupuesto participativo municipal. Desde un enfoque de Comunicación para el Desarrollo», <http://www.monografias.com/trabajos-pdf2/ausentismo-ciudadano-presupuesto-participativo-municipal/ausentismo-ciudadano-presupuesto-participativo-municipal.pdf> [consultado mayo 12 de 2013].
- Sintomer, Yves (2005), «Los presupuestos participativos en Europa: Retos y desafíos», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 31.
- Sintomer, Yves, Ernesto Ganuza, Casten Herzberg y Ana Röcke (2011), *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de Presupuesto Participativo en Europa*, París: La Découverte.
- Subirats, Joan (2005), «Democracia, participación y transformación social», *Revista académica de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4, No. 12.
- Valhondo, José (2011), *Sátira televisiva y democracia en España: La popularización de la información política a través de la sátira*, Barcelona: Editorial OUC.
- Velásquez, Fabio, y Esperanza González (2003a), «Laplaneación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia» http://www.foro.org.co/apc-aa-files/67686668676668646667666867666468/LA_PLANEACI_N_PARTICIPATIVA_Y_EL_SISTEMA_NACIONAL_DE_PLANEACI_N_EN_COLOMBIA_version_final_0411.pdf [consultado mayo 17 de 2013].
- Velásquez, Fabio, y Esperanza González (2003b), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio, y Esperanza González (2010), «La planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas», http://www.foro.org.co/docum/docummentos/art_feb2.pdf [consultado mayo 17 de 2013].

LA ECONOMÍA DE LOS MONTES DE MARÍA

MARÍA AGUILERA DÍAZ*

RESUMEN

La subregión Montes de María está ubicada en la parte central de los departamentos de Bolívar y Sucre en el Caribe colombiano. Su economía está basada en actividades agropecuarias, con tradición en ganadería bovina y cultivos campesinos de yuca, ñame, maíz, arroz, plátano, tabaco, café y aguacate. Recientemente se han desarrollado cultivos comerciales de palma de aceite y cacao. El objetivo de esta investigación consiste en describir la evolución de la economía de esta subregión en la primera década del siglo xxi. Los resultados mostraron un bajo desarrollo económico que está limitado por la alta concentración de la tierra y los altos niveles de pobreza y miseria. No obstante, posee un potencial económico por desarrollar como los cultivos agroindustriales y forestales, así como el turístico.

Palabras clave: Montes de María, Caribe colombiano, agricultura, ganadería.

Clasificaciones JEL: Q10, R11.

* La autora es Jefe del Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República, en Cartagena. Correos electrónicos: maguildi@banrep.gov.co o maria.aguilera Diaz@gmail.com. Este trabajo es una versión revisada del estudio que apareció con el título «Montes de María: Una subregión de economía campesina y empresarial» en la Serie Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, CEER, Banco de la República, No. 195, diciembre de 2013. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Adolfo Meisel, Jaime Bonet, Andrés Sánchez y Javier Pérez. También se agradece a Lina Moyano, Simón Chávez y Sebastián Quintero por su colaboración como asistentes en la elaboración de este trabajo. Fecha de recepción: febrero 5 de 2014; fecha de aceptación: abril 22 de 2014.

ABSTRACT

The Economy of Montes de María, Colombia

The subregion of Montes de María is located in the Colombian Caribbean, in the middle part of the departments of Bolívar and Sucre. Its economy is based on farming activities such as livestock breeding and crops of cassava, plantain, corn, tobacco, coffee, and avocado. Recently, new commercial crops have been developed such as oil palm, cocoa and hot pepper. The aim of this document is to describe the economic environment around this particular sub-region during the first decade of the XXI century. Results show a low economic development, mainly linked to violence, insecurity, high concentration of land, and high levels of poverty. Nevertheless, the sub-region of Montes de María has a great potential to develop agro-industrial and forestry crops and tourism.

Key words: Montes de María, Colombian Caribbean, agriculture, livestock.

JEL Classifications: Q10, R11.

I. INTRODUCCIÓN

La subregión Montes de María (MM) está ubicada en la parte central de los departamentos de Bolívar y Sucre, en el Caribe colombiano. La zona está integrada por quince municipios que ocupan un área de 6.297 kms², equivalentes a la quinta parte del territorio de los dos departamentos.¹ Se trata de un área que posee gran biodiversidad de flora y fauna. Las actividades económicas giran alrededor de la producción agropecuaria, con tradición en ganadería bovina y cultivos campesinos de maíz, arroz, yuca, ñame, plátano, tabaco, café y aguacate. Recientemente, se han introducido cultivos empresariales de cacao y palma de aceite.

El ecosistema está conformado por bosques secos tropicales y manglares, recursos hídricos y cuerpos acuáticos asociados (ciénagas, lagunas y aguas subterráneas), formaciones coralinas, playas marinas y una variedad de flora y fauna. Los

¹ En el departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Zambrano; en el departamento de Sucre: Ovejas, Chalan, Colosó, Morroa, Toluviejo, Los Palmitos, San Onofre y Palmito.

bosques albergan una diversidad de fauna y son productores de agua, pero han sido afectados por la deforestación, que ocasiona problemas de deslizamientos, erosiones de suelos y deterioro del hábitat de la fauna. Además, las actividades agropecuarias de subsistencia que se realizan en laderas empinadas y nacimientos de cuencas hidrológicas causan daños a los recursos naturales. Para controlar estos factores negativos, fueron creadas dos zonas de reservas naturales protectoras con el objeto de conservar, estudiar e investigar los recursos hídricos, la fauna y la flora. Estas zonas son la Reserva Forestal Protectora Serranía de Coraza y Montes de María y el Santuario de Fauna y Flora Los Colorados, que tienen potencial para el ecoturismo.

Además de estos problemas ambientales, en las últimas tres décadas la subregión MM fue azotada por la violencia de grupos al margen de la ley. Estos tomaron la zona como refugio y corredor estratégico para el tráfico de armas y el negocio de narcotráfico, lo que los llevó a través de la vía armada a apoderarse de tierras, causando el desplazamiento forzado de muchas familias y la disminución de actividades económicas (Sierra *et. al.*, 2011; Porras, *sf.a*).

Para darle solución a estos problemas sociales, ambientales y económicos, los gobiernos locales, departamentales y nacional, en colaboración con organismos internacionales, han puesto en marcha proyectos de desarrollo rural con la participación de pequeños productores. Estas iniciativas buscan el desarrollo rural sostenible y el trabajo colectivo de los pequeños productores rurales, aprovechando el potencial agropecuario, minero, pesquero, artesanal y de ecoturismo existente en la zona. Desde finales de la década de 1990, son varias las iniciativas que se formularon y los planes desarrollados por diversas instituciones en la zona. No obstante, poco se conoce de los resultados de estas acciones. Esta fue una de las razones para realizar el presente estudio.

Dos quintas partes de la población de MM viven en el campo, casi el doble del porcentaje de ruralidad del país. Aunque esta comunidad rural tiene acceso a amplios recursos naturales (bosques y tierras cultivables), presenta altos niveles de pobreza debido a las deficiencias en el acceso a los servicios básicos domiciliarios (electricidad, agua, alcantarillado) y a la educación, servicios de salud y oportunidades de empleo (DNP, 2005). El Banco Mundial, en sus Informes de Desarrollo Mundial de los últimos cincuenta años, ha venido afinando instrumentos para reducir la pobreza, basados en políticas públicas que apoyen no solo un mayor acceso a activos como la tierra y la infraestructura, sino también la ampliación del acceso a educación, salud, técnicas de producción y semillas, y a la inversión

en la protección de los recursos naturales y el medio ambiente. En particular, el «Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza» propuso la adopción de tres estrategias: oportunidad, potenciamiento y seguridad. La oportunidad se refiere a tener empleo, crédito, carreteras, servicios públicos domiciliarios, mercados para sus productos, un nivel de salud y de conocimientos imprescindible para poder trabajar. El potenciamiento consiste en poder participar en la vida política y en las decisiones locales. Y la seguridad se refiere a reducir la vulnerabilidad y aumentar las inversiones en capital humano y en actividades rentables (Banco Mundial, 2000).

Con este trabajo se espera contribuir a un mayor conocimiento de la economía de esta subregión en la primera década del siglo XXI, de manera que sea un apoyo al diseño de políticas públicas relacionadas con la integración de la economía campesina y la empresarial. Para tener un contexto del desarrollo de la subregión, la segunda sección aborda los problemas de tenencia de la tierra y capital humano, ya que estos activos son claves para el desarrollo económico y social de las zonas rurales y urbanas. La sección tres describe aspectos geográficos y agrológicos determinantes de la fertilidad de la tierra. En la cuarta se presenta un análisis de las principales actividades económicas y su potencial. En la última sección se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones.

II. LA IMPORTANCIA DE LA TIERRA Y EL CAPITAL HUMANO

La tierra es un activo importante para el crecimiento sostenible y las oportunidades económicas de la gente del campo. Como lo señala Deininger (2004a, p. 2),

La tierra es un bien clave para los sectores pobres del ámbito rural y urbano, que brinda no sólo una base para el desarrollo económico y social, sino que también permite delegarles poder para adaptarse en diversas maneras a los desafíos planteados por las recientes tendencias globalizadoras.

Asimismo, Deininger (2004a) sostiene que la importancia de la política de tierras radica en asegurar los derechos de propiedad, lo cual incentiva a invertir, incrementa el acceso al crédito, y promueve el uso eficiente y la sostenibilidad eco-

nómica, ecológica y social de las tierras y los territorios. No obstante, esto tiene efectos limitados si no se acompaña de un mayor acceso a la educación y la tecnología, puesto que el capital humano y la transferencia de tecnología son factores productivos claves para elevar la productividad, promover el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida.

Durante el siglo xx y lo que va corrido del siglo xxi, la tenencia de la tierra en Colombia ha sido un tema de debates en diferentes gobiernos nacionales que adoptaron distintas políticas de tierras, desde reformas agrarias, programas de titulación de baldíos, reglamentación de contratos agrarios y de trabajo, hasta políticas para dinamizar el mercado de la tierra.²

En opinión de Machado (sf), las reformas que ha aplicado Colombia no solucionaron los problemas de la tierra por las siguientes razones: 1. Las reformas agrarias fueron marginales, sin un impacto importante; 2. La Ley 4ª de 1973 frenó los procesos de reforma agraria; 3. La Ley 35 de 1982 se centró en las zonas de conflicto; 4. La Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino para promover el acceso de la propiedad de la tierra a los trabajadores del campo y estableció un subsidio para la adquisición de tierras, pero limitado por el presupuesto del Estado; y 5. La contrarreforma por el narcotráfico.

La subregión MM es pionera en la lucha campesina por la tierra y desde 1963 el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) comenzó a titular tierra a favor de los campesinos. Según Menco (2009), entre 1963 y 2007, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) entregó 134.230 hectáreas a los campesinos de la subregión MM. Esto equivale al 21% del área total de la zona, con

² En 1936 la Ley 200, conocida como el régimen de tierras; en 1961 la Ley 135, sobre reforma social agraria; en 1968 la Ley 1, por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre reformas social agraria; en 1994 la Ley 160, con la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones; en 1997 la ley 387 ordena la adopción de medidas de protección a las tierras y bienes de la población desplazada; en 2000 con la Ley 607 se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; en 2011 la Ley 1448, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y otras disposiciones; y en 2012 la Ley 1561 que establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbano y rurales de pequeña entidad económica.

lo cual se beneficiaron 10.736 familias campesinas, es decir, el 14,8% del total de familias de la subregión. En Bolívar se entregaron 78.966 hectáreas a 4.847 familias, siendo El Carmen de Bolívar (34%), María La Baja (19%) y San Jacinto (16%) los municipios donde se distribuyeron mayores porcentajes de tierras. Por su parte, en Sucre se entregaron 55.264 hectáreas a 5.889 familias, perteneciendo el 37% al municipio de Ovejas.

Clavijo y Vera (2013) sostienen que Colombia ha dado un gran salto histórico con la implementación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), que habilita como víctimas a partir del 1 de enero de 1985 a los afectados por el conflicto armado interno. Sin embargo, esta ley ha tenido varios tropiezos: 1. La identificación de las víctimas, 2. La titulación de los predios y 3. La sostenibilidad económica de esos nuevos propietarios y su impacto fiscal. Esto último implica un gasto público adicional por valor de unos \$5,5 billones por año, es decir, 0,8% del PIB de 2012 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, 2011). Otro tema es la sostenibilidad de las familias, pues si bien la Ley 1448 de 2011 estableció, a través del Fondo de Reparación de Víctimas (FRV), líneas de rescuento especiales para Bancoldex y Finagro apoyadas con el Fondo Nacional de Garantías para las víctimas restituidas, el desafío es que las víctimas regresen a sus tierras y utilicen estos créditos para cultivos viables que les proporcionen sostenibilidad económica.

Porras (sf.b), en un estudio sobre la violencia en la subregión MM, identifica dos conflictos: uno por la tierra y otro por el territorio. El primero está relacionado con la concentración de la tierra y sus subyacentes disputas, mientras que el segundo se asocia a las confrontaciones por el control político y económico en zonas estratégicas.

En cuanto a la concentración de la tierra, Porras (sf.a, p. 7) sostiene que, si bien en los MM se han dado varias reformas agrarias, el desplazamiento y abandono de las tierras ha llevado a:

la compra masiva de tierra a precios irrisorios, especialmente por parte de inversionistas foráneos que aprovechados de las circunstancias del miedo y extrema pobreza de miles de familias desplazadas (...) se quedaron con un número cuantioso y aún no determinado de hectáreas de tierras, la gran mayoría de ellas provenientes del proceso regional de reforma agraria.

También señala Porras que algunos campesinos, víctimas de grupos armados ilegales, no han regresado a ocupar y explotar sus tierras debido a la falta de re-

cursos propios y de apoyos estatales para poner a producir sus tierras y por la falta de infraestructura social en los territorios afectados.

Históricamente, Colombia ha tenido una alta concentración de la propiedad de la tierra. Entre los determinantes de la distribución desigual se cuentan la herencia colonial de repartición de tierras, las políticas de asignación de baldíos, los procesos de colonización en las diversas regiones y los conflictos armados que ha enfrentado el país (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2012). Medida por el coeficiente Gini rural, Colombia tenía un índice de gran concentración, 0,85. El promedio de la subregión MM fue menor, 0,70. No obstante en los MM hay municipios, como Toluviejo y San Antonio de los Palmitos, con concentraciones similares a las del país (Cuadro 1).

En cuanto a la distribución de la tierra en 2011, el 54% de los predios de los MM tenían menos de 10 hectáreas y ocupaban el 7% de la superficie. En Colombia esa proporción era de 79% y 11%, respectivamente. Comparados con los datos de 2009, en la subregión MM se registra un crecimiento en el número de predios de menos de 20 hectáreas, mientras que se redujo tanto el número como el área de los predios entre 200 y 500 hectáreas y los mayores de 2.000 hectáreas (Cuadro 2). Esto indica que hubo una desconcentración de la propiedad, lo que puede obedecer a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para reparar a las víctimas del conflicto armado.

Una de estas medidas fue el Plan de Choque para la Restitución y Formalización de Tierras, iniciado en octubre de 2010, con los siguiente fines: 1. Devolver a las familias campesinas las tierras que les fueron despojadas; 2. Formalizar la propiedad rural al titular predios baldíos en manos de las entidades territoriales y otras parcelas que están en el Fondo Nacional Agrario; 3. Facilitar la entrega de predios que se han extinguido por la Dirección Nacional de Estupefacientes; 4. Fomentar la constitución de resguardos para comunidades étnicas y la ampliación de otros; y 5. Consolidar la creación de una reserva campesina en los Montes de María para beneficiar a más de 82 mil familias afectadas por la violencia en la región (Revista *Semana*, 2010). Con estos procesos en la subregión MM se protegieron 412.000 hectáreas, lo que corresponde a cerca de las dos terceras parte del total de la superficie de la zona, incluyendo las reservas forestales y 6.409 predios de reformas agrarias donde la tenencia de la tierra es con frecuencia informal (Porras, *sf a*).

Deininger (2004b) también señala que donde la distribución de la tierra es muy desigual y hay grandes cantidades de tierra productiva subutilizada, por lo general coexisten altos niveles de desigualdad y pobreza. De hecho, la subregión MM pre-

CUADRO 1
*Distribución de la tierra rural y coeficiente Gini en
los municipios de la subregión Montes de María, 2011*

Municipios	Menos de 3	Entre 3 y 10	Entre 10 y 20	Entre 20 y 200	Mayor de 200	Total	Coeficiente Gini
	Hectáreas						Índice
Carmen de Bolívar	491	4.189	11.721	60.702	22.334	99.438	0,61
San Juan Nepomuceno	127	1.873	5.450	42.967	13.778	64.195	0,59
San Jacinto	220	2.006	4.637	25.070	9.338	41.271	0,62
María la Baja	1.601	6.044	7.411	22.700	17.340	55.097	0,78
Córdoba	104	1.407	4.893	29.162	25.869	61.435	0,69
El Guamo	106	649	1.790	24.565	8.689	35.800	0,58
Zambrano	40	336	6.398	7.283	14.926	28.982	0,70
Subregión Bolívar	2.691	16.504	42.300	212.449	112.275	386.219	0,65
Ovejas	47	769	813	3.731	2.205	7.565	0,70
Chalan	47	769	813	3.731	2.205	7.565	0,69
Colosó	209	1.630	1.434	6.947	3.400	13.620	0,76
Morroa	370	2.370	2.106	9.441	1.904	16.192	0,75
Toluviejo	677	2.509	4.052	13.105	12.989	33.332	0,84
Los Palmitos	365	2.708	3.500	10.453	3.648	20.673	0,69
San Onofre	1.075	7.145	9.769	51.933	25.345	95.266	0,73
San Antonio de Palmito	344	1.357	1.711	6.214	7.725	17.351	0,84
Subregión Sucre	3.133	19.257	24.198	105.555	59.421	211.563	0,75
Total Subregión MM	5.824	35.761	66.497	318.004	171.695	597.782	0,70
Colombia							0,85

Fuente: IGAC, Sucre y Bolívar, 2011. Tomado de Daniel Menco (2012), «Tenencia y uso de la tierra rural en los Montes de María», Consultor para Bancos de Proyectos de la Fundación MSI Colombia en el Programa Cimientos, para Montes de María.

CUADRO 2

*Número de predios y superficie de la tierra rural, según extensión,
en la subregión Montes de María, 2009-2011*

Rango (hectáreas)	Número de Predios		Participación %		Superficie (hectáreas)		Participación %	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Menos de 1	3.671	4.213	16,44	17,86	852	917	0,14	0,15
1 a 3	2.531	2.699	11,34	11,44	4.632	4.907	0,77	0,82
3,1 a 5	1.785	1.972	7,99	8,36	6.844	7.520	1,14	1,26
5,1 a 10	3.701	3.871	16,58	16,41	27.054	28.240	4,49	4,72
10,1 a 15	2.430	2.595	10,88	11,00	29.851	31.858	4,96	5,33
15,1 a 20	1.682	1.899	7,53	8,05	28.756	34.640	4,78	5,79
20,1 a 50	3.890	3.800	17,42	16,11	117.079	115.227	19,45	19,28
50,1 a 100	1.444	1.425	6,47	6,04	99.327	98.672	16,50	16,51
100,1 a 200	762	756	3,41	3,20	103.453	104.104	17,18	17,42
200,1 a 500	349	289	1,56	1,22	101.960	88.639	16,94	14,83
500,1 a 1000	58	55	0,26	0,23	38.039	39.809	6,32	6,66
1000,1 a 2000	21	18	0,09	0,08	28.141	32.901	4,67	5,50
Más 2000	4	3	0,02	0,01	16.061	10.347	2,67	1,73
Total	22.328	23.595	100,00	100,00	602.049	597.782	100,00	100,00

Fuente: IGAC, Sucre y Bolívar, 2011. Tomado de Daniel Menco (2012), «Tenencia y uso de la tierra rural en los Montes de María», Consultor para Bancos de Proyectos de la Fundación MSI Colombia en el Programa Cimientos, para Montes de María.

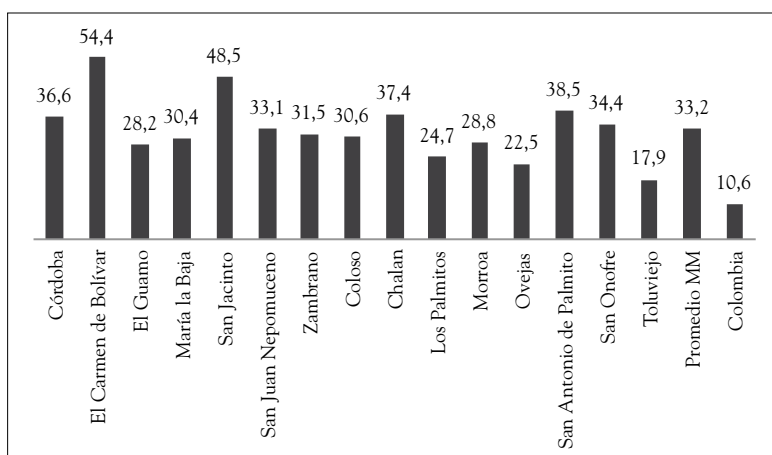
sentó altos niveles de desigualdad de la tierra en 2011 y el Censo General de 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (la información más reciente para municipalidades), registra a los municipios de esta zona con altos porcentajes de hogares en situación de pobreza o miseria, medidos a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI).³ San Jacinto y El Carmen

³ El NBI es un indicador que considera como pobre un hogar que sufra al menos una de las siguientes privaciones, y en miseria dos o más. Expresa las siguientes características: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Es calculado por el DANE a partir de los censos de población y vivienda.

de Bolívar son los municipios con porcentajes más críticos, triplicando el promedio de pobreza de Colombia y quintuplicando el de miseria (Gráfico 1). En San Jacinto, la pobreza ha sido persistente desde 1985, mientras que en El Carmen de Bolívar se pasó de tener en 1985 uno de los niveles más bajos a uno de los más altos en 2005 (Mapa 1).

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es otro indicador que mide el grado de pobreza de las personas.⁴ Según esta medición, el 92% de la población rural de la subregión MM vivía en condiciones de pobreza en 2005, encontrándose las mayores deficiencias en el empleo formal, los logros educativos, el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda (Gráfico 2 y Anexo A). Lo más crítico es el bajo nivel de escolaridad. Según el Censo de 2005, en la subregión MM esta es de 5,7 años de estudios aprobados para la población entre 15 y 64 años de edad, más bajo que los de Colombia (8,2 años) y que el de los departamentos de Bolívar (7,9 años) y Sucre (6,9 años).

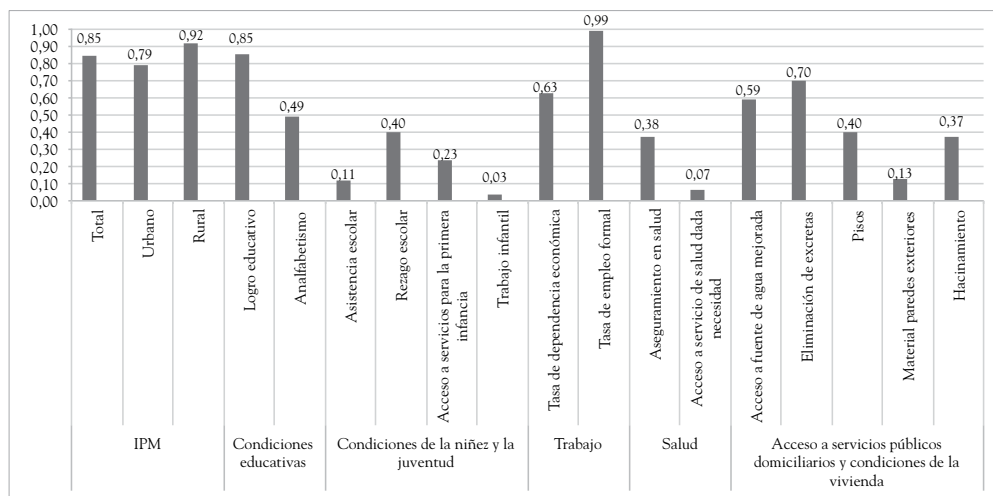
GRÁFICO 1
Población en condiciones de miseria, 2005



Fuente: DANE, Censo General 2005.

⁴ El IPM evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales, como salud, educación, empleo, entre otras. Fue diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con base en la adaptación de la metodología de Alkire y Foster para Colombia y transmitida al DANE durante 2012.

GRÁFICO 2
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y condiciones de deficiencia promedio en la subregión Montes de María, 2005



Fuente: Cálculo DNP-SPSCV con datos del Censo 2005.

El Ministerio de Educación Nacional estima que el número de estudiantes matriculados en los municipios de los MM, en 2012, ascendía a 103.313, cifra que ha venido en descenso desde 2006, cuando había 117.957 matriculados, con una disminución de 2,1% promedio anual. La zona urbana y la primaria son las más afectadas con decrecimientos de 2,6% y 3,8%, respectivamente. Estas disminuciones fueron analizadas en el Seminario «La educación en los Montes de María: Retos y oportunidades», realizado por el Instituto Internacional de Estudios del Caribe y otras entidades, donde se identificaron como falencias la falta de psicólogos y trabajadores sociales para orientar, acompañar y asesorar a la población escolar a superar las secuelas del conflicto armado. Por otra parte, señalaron la carencia de oferta educativa en carreras técnicas y tecnológicas para la formación agroindustrial y minera de la zona, acorde con la dinámica productiva. En dicho seminario se conformó una comisión de trabajo para impulsar un plan educativo en los Montes de María a ser ejecutado en los próximos cinco años (U de C, 2013).

MAPA 1



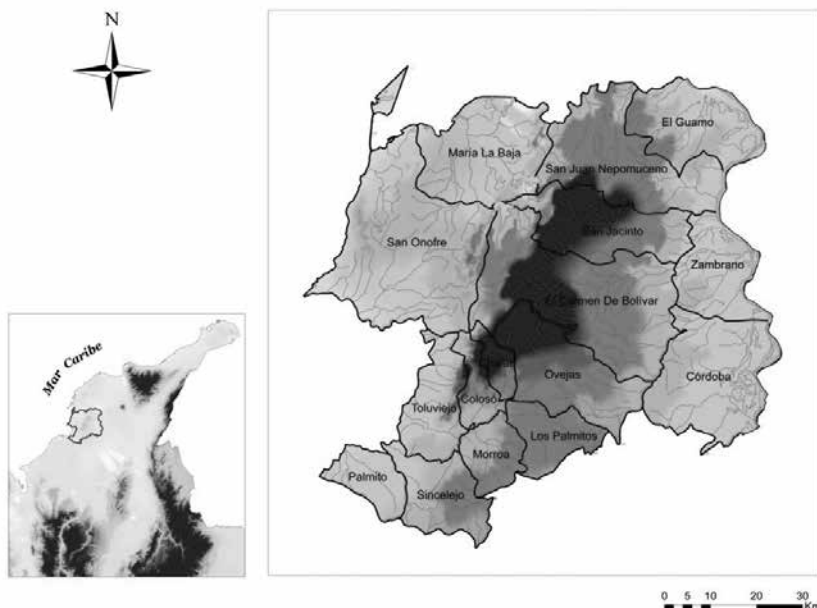
III. ZONAS AGROLÓGICAS

La subregión MM tiene una extensión de 6.297 kms², de los cuales 3.719 kms² (59%) corresponden al departamento de Bolívar y 2.578 kms² (41%) al de Sucre. Las zonas agrológicas que predominan son tierras de colinas y de piedemonte con relieve ondulado y susceptible a la erosión, seguidas de montañas y serranías y, en menor proporción, planicies y valles (Mapa 2).

La fertilidad de la tierra en la subregión MM es variada (Mapa 3). En su mayoría es moderada por los contenidos medios de nutrientes, la profundidad de los suelos, la alta pedregosidad y por ser excesivamente drenados. En el Mapa 4 se observa que el mayor uso que se le da a los suelos de esta zona es para el pastoreo y, en menor medida, a la agricultura y plantaciones forestales para la producción de madera y protección y recuperación de bosques.

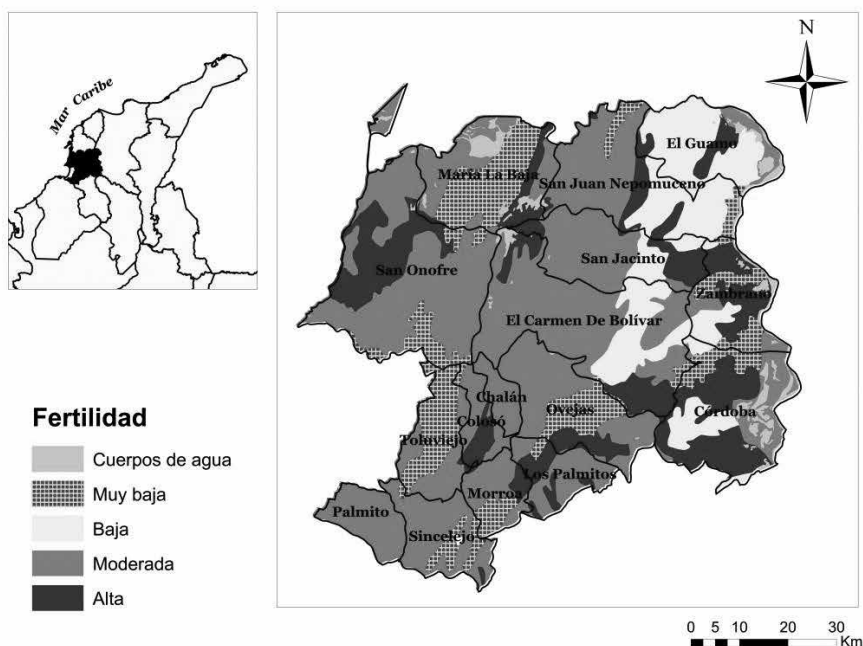
MAPA 2

*Municipios que conforman la subregión
Montes de María*



Fuente: Elaboración propia con datos del IGAC.

MAPA 3
Fertilidad de los suelos de la subregión Montes de María

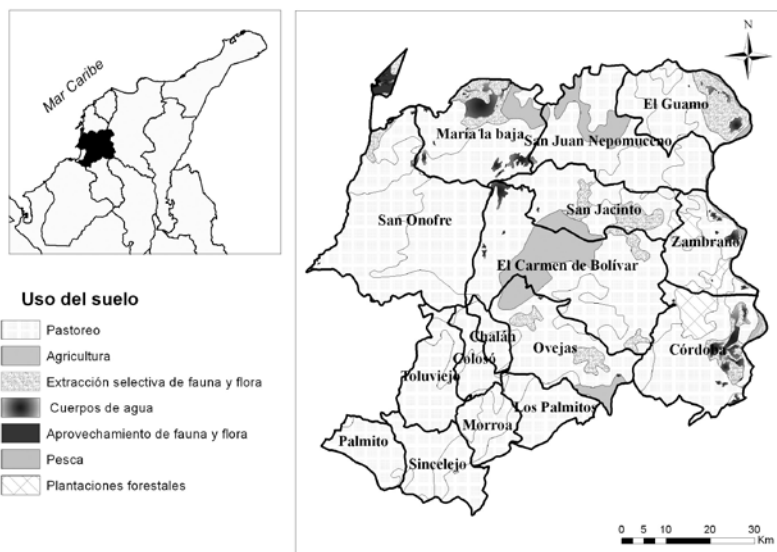


Fuente: Elaboración propia con datos del IGAC.

Según las cifras del IGAC, la subregión MM cuenta con cerca de 600 mil hectáreas de tierra rural, de las cuales el 19,5% tiene aptitud para uso agrícola (117 mil hectáreas), 29,7% tiene un potencial agroforestal (172 mil hectáreas), el 46% (276 mil hectáreas) tiene vocación forestal y el 5,6% restante (34 mil hectáreas), para la conservación de la vida silvestre y paisaje. De acuerdo con la explotación real en 2012, el 95% del potencial agrícola es subutilizado; por el contrario, se genera una sobreutilización del suelo agroforestal, pues su uso real alcanzó las 339 mil hectáreas (Mapas 4 y 5).

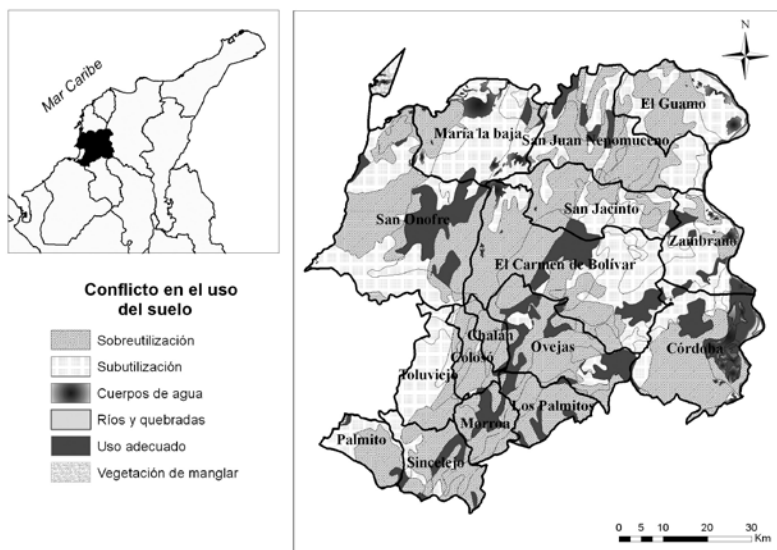
El Mapa 5 muestra los conflictos que se dan entre la aptitud del suelo y el uso, observándose tanto sobreutilización como subutilización de las tierras. La primera se presenta cuando el uso actual es muy superior a la vocación de uso principal, generando degradación de los recursos naturales y procesos erosivos. Por el contrario, el conflicto por subutilización se presenta cuando el uso actual

MAPA 4
Usos del suelo en la subregión Montes de María



Fuente: Elaboración propia con datos del IGAC.

MAPA 5
Conflictos en el uso del suelo en los Montes de María



Fuente: Elaboración propia con datos del IGAC.

de la tierra es inferior a la vocación de uso principal, de acuerdo con la mayor capacidad productiva natural, restringiéndose el cumplimiento de la función social y productiva de las tierras. Los conflictos de uso entre potencial y aprovechamiento efectivo de la tierra implica sacrificios en cuanto a eficiencia y oportunidades de generación de empleo (Perfetti, Balcázar, Hernández y Leibovich, 2013).

IV. ACTIVIDADES ECONÓMICAS

La subregión MM tiene el 48,3% de sus suelos con potencial agrícola y agroforestal; el 42,7% de su población es rural. Sus principales cultivos tradicionales son el maíz, el arroz, la yuca, el ñame, el ajonjolí, el plátano, el tabaco, el café, el aguacate, los maderables y los frutales. Recientemente se han incorporado nuevos cultivos comerciales como la palma africana, el ají picante y el cacao. Entre las actividades pecuarias, la ganadería vacuna es la de mayor importancia. También se destaca la apicultura.

La producción industrial es incipiente, aunque existen procesos artesanales de curtiembre, fabricación de tejidos y sombreros, producción de tabaco picado y secado manual de la yuca. En el sector de servicios aún no hay actividades importantes en desarrollo, pero se tiene potencialidad en ecoturismo, gracias a las áreas protegidas, como los Santuarios de Flora y Fauna Los Colorados, El Chorchal «El Mono Hernández» y la Reserva Forestal Protectora Serranía de Coraza y Montes de María.

Una alternativa de desarrollo sostenible que viene promoviendo la Fundación RED Desarrollo y Paz de los Montes de María, es la «finca monteriana», un sistema productivo en que se cultiva yuca, ñame, maíz, mango, plátano, zapote, guayaba, naranja, limón, aguacate, cacao, teca y caoba, entre otros.⁵ Se trata de un sistema

⁵ Entre 1998 y 2002 se inicia el desarrollo de este enfoque en el marco del Convenio 042 del Ministerio de Medio Ambiente, con el apoyo de la Unidad de Parques Naturales, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) de San Juan Nepomuceno y organizaciones comunitarias como la Asociación Integral de Campesinos de Cañito (Asicac). El proceso se continuó consolidando con el proyecto Paz y Desarrollo POA 2007-2008, con los subproyectos ejecutados en El Guamo, El Carmen de Bolívar, Ovejas, Morroa, Chalcán, y Colosó, beneficiando a 653 familias con una hectárea cada familia para cultivos agroforestales de seguridad alimentaria y producción de excedentes y la destinación de 586 hectáreas para la conservación (Sánchez y Mejía, 2011).

agroforestal basado en un manejo integral de los recursos naturales, arraigo familiar, pertenencia por el territorio y protección ambiental de los suelos, con el fin de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias, restablecer el equilibrio biológico en corredores naturales, diversificar la producción y generar ingresos a los productores. Cada familia debe disponer de una hectárea para cultivos transitorios, además integrar cultivos semipermanentes y permanentes, así como hortalizas y especies menores. Hasta abril de 2012, había registradas 935 fincas montemarianas financiadas con recursos del programa Paz y Desarrollo (347 fincas), del Tercer Laboratorio de Paz (528 fincas) y la Unión Europea-CHF (60 fincas). Los costos generales de la instalación de una finca perteneciente a Asoapicol (Coloso-Chalá-Morroa) fueron de \$7,3 millones, en un modelo que incluye el cacao y la conservación ambiental (Muñozca, 2012).

Albert Berry, economista que sostiene que el crecimiento económico debe basarse en un campo sostenible, considera que el desarrollo agropecuario del país radica en la agricultura familiar con apoyo estatal, no necesariamente subsidios, pero si inversiones en cambios tecnológicos e infraestructura, como se está haciendo en países asiáticos como Taiwán, Indonesia y Tailandia. En cuanto a la agricultura de grandes extensiones, Berry piensa que los monocultivos no desarrollan todo el potencial de la tierra, pueden disminuir la productividad de la tierra y son rentables para los pocos dueños, pero son poco efectivos para la generación de empleo (citado por Herrera, 2013).

A. Actividades agropecuarias

El área sembrada en los municipios de los Montes de María pasó de 383,6 mil hectáreas en 2001 a 450,4 mil hectáreas en 2012, con un crecimiento promedio anual de 1,5%, según los registros de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural de los departamentos de Bolívar y Sucre (SADRBS). Entre 2001 y 2012, el aumento anual promedio del área agrícola fue de 2,9% mientras que el de pasto fue de 1%. La ganadería extensiva es la actividad agropecuaria con uso predominante del suelo en la subregión MM, de manera que las tierras de pastos ocupan el 75,3% del total del área sembrada (Mapa 4 y Anexo B).

El mayor aumento en el área agrícola ocurrió en la zona ubicada en el departamento de Bolívar, pues pasó de representar el 28,7% del total en 2001 a 32,4% en 2012 y aportó el 71,3% de los cultivos agrícolas del total de la subregión MM. Los

MAPA 6
 Área sembrada en los suelos de la subregión Montes de María



Fuente: Elaboración propia con datos del IGAC.

municipios con las mayores superficies sembradas fueron El Carmen de Bolívar, María La Baja y San Juan Nepomuceno. Estos territorios, en conjunto, representan las tres cuartas partes de los suelos con área sembrada (Mapa 6).

1. Agricultura

Entre 2001 y 2012, el área sembrada con cultivos agrícolas en la subregión MM pasó de 81 mil a 111 mil hectáreas, que representa el 30,1% del total el área culti-

vable. La distribución de la superficie agrícola en 2012 fue de 50,4% para los cultivos transitorios, 33,0% para cultivos anuales y 16,4% para los permanentes. Estos últimos sobresalen con los mayores crecimientos, en particular la palma de aceite. Dentro de los transitorios se destacan la ahuyama, el frijol, el algodón y el maíz. Por su parte, los cultivos anuales presentaron aumentos leves en la yuca y el ñame, mientras que el tabaco se redujo en cerca de mil hectáreas (Anexo B). A continuación se describen las características de algunos de los cultivos más representativos de la subregión MM.

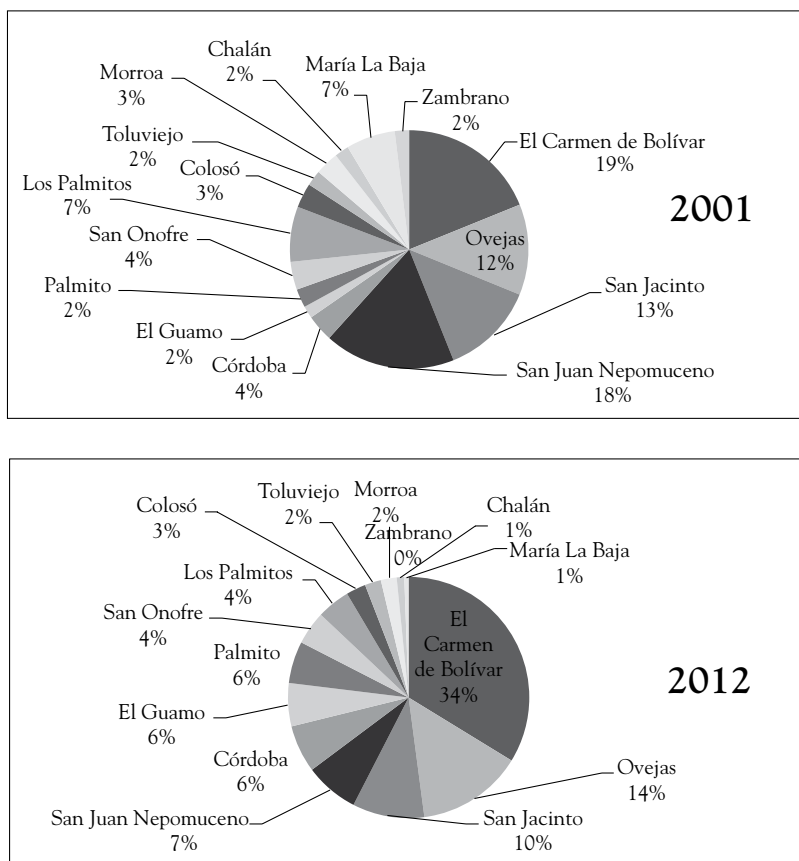
a. YUCA

La yuca tiene un ciclo productivo de un año. Se cultiva en diferentes condiciones geográficas y puede adaptarse a los cambios climáticos, pues tolera terrenos poco fértiles, suelos ácidos y sequías. Es un cultivo tradicional de pequeños productores rurales e importante para la seguridad alimentaria por ser fuente de energía, ya que sus raíces son ricas en carbohidratos y sus hojas contienen proteínas, vitaminas y minerales. Ambas son adecuadas para el consumo humano y animal. No obstante, en Colombia se usan las raíces principalmente para el consumo humano y en menor medida para alimentación animal, mientras que las hojas son poco utilizadas.

En todos los municipios de la subregión MM se cultiva la yuca. Entre 2001 y 2012, el área sembrada se duplicó en El Carmen de Bolívar, San Antonio de Palmito y Córdoba, y se cuadruplicó en El Guamo. Por el contrario, disminuyó en más de la mitad en María La Baja y en San Juan Nepomuceno (Gráfico 3). En María La Baja, de hecho, algunos cultivos tradicionales de economía campesina han sido reemplazados por el cultivo empresarial de palma de aceite.

En la subregión MM, entre 2001 y 2012, el área sembrada de yuca registró una tasa de crecimiento promedio anual de 1,3% y la producción de 0,2%, promedio anual, debido a que el rendimiento de los cultivos fue menor, al pasar de 9,7 tons/ha) en 2001 a 8,6 tons/ha en 2012. Cuatro municipios superaron las 20 mil toneladas en 2012: El Carmen de Bolívar, Ovejas, San Antonio de Palmito y San Jacinto. En conjunto estos cuatro municipios aportaron el 74% del total de la producción de yuca de la subregión (Gráfico 4). San Antonio de Palmito se destacó con el mayor crecimiento del área sembrada (7,8%) y de la producción (17,4%), con lo cual multiplicó por ocho la producción de 2001 y pasó del puesto trece en 2001 al tercero en 2012. Esto obedece a las siembras de yuca industrial con la que se produce la harina empleada para consumo humano en la industria de la panadería y el almidón utilizado en una variedad de productos, como adhesivos,

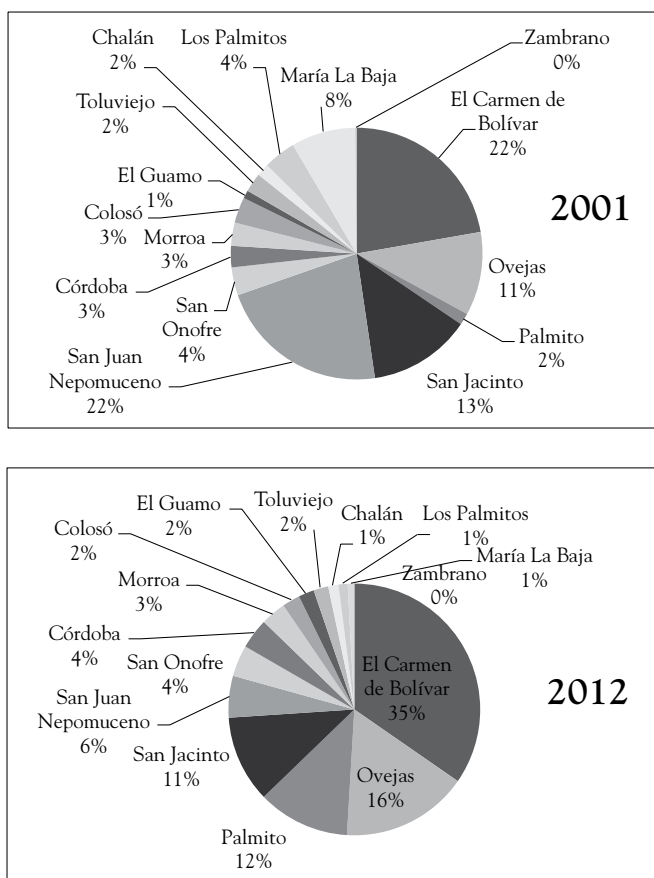
GRÁFICO 3
*Distribución del área sembrada de yuca por municipios
 de la subregión Montes de María, 2001 y 2012*



Fuente: Cálculos de la autora con datos de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre.

cosméticos, farmacéuticos (revestimiento de cápsulas y tabletas), adsorbentes (productos de aseo), diluyentes en la industria de colorantes, películas de plásticos biodegradables y baterías secas, entre otros (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, 1998). Por su parte, El Carmen de Bolívar y Ovejas incrementaron la producción por aumento de su área sembrada, aunque sus rendimientos disminuyeron.

GRÁFICO 4
Distribución de la producción de yuca por municipios de la subregión Montes de María, 2001 y 2012



Fuente: Cálculos de la autora con datos de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre.

Los rendimientos de los cultivos de yuca de la subregión MM en 2011 fueron más bajos que el promedio de la Costa Caribe (10,2 tons/ha) y de Colombia (10,5 tons/ha), los cuales, a su vez, son más bajos que la media mundial (11,6 tons/ha), según información de la FAO. Aguilera (2012) argumenta que en la región Caribe un buen rendimiento puede ser de 25 tons/ha si al cultivo se le aplica un paquete

tecnológico que incluya semilla de buena calidad, manejo de maleza, fertilización y variedades apropiadas. Para esto, el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y el Consorcio Latinoamericano y el Caribe de Apoyo a la Investigación y Desarrollo de la Yuca (Clayuca), crearon unos bancos locales de semilla de bajo costo para la multiplicación in vitro de la semilla de yuca de las variedades venezolana, ICA negrita, colombiana, sucreña, P12, entre otras, que se cultivan en la región Caribe. Estos laboratorios son operados en San Jacinto por Asomudepas y en Ovejas por la Empresa Comunitaria San Rafael. La variedad más cultivada es la venezolana (67,4%), seguida de la negrita (26,1%), P-12 (2,2%) y otras variedades (4,3%). La de mayor productividad es la venezolana, con un rendimiento promedio de 10 tons/ha, mientras que el de la negrita es de 8,6 tons/ha, según el Programa Nacional de Biotecnología Agrícola (Corporación BPA, 2009).

El 56,3% de este producto se cultiva como monocultivo y el 33,7% restante asociado con el ñame, maíz, plátano, coco, aguacate o frijol. En cuanto a la tenencia de la tierra, el 45% de los productores de yuca cultivan en terrenos propios y, de estos, el 75,8% afirma tener título sobre las tierras, el 25% la presta, el 22% la arrienda y el resto cultiva de manera comunitaria o como aparcería, acorde con una encuesta realizada por IQUARTIL Ltda – Corporación PBA (2011) para el Programa Colombia Responde.

La yuca es un cultivo importante para la dieta alimentaria de la Costa Caribe. Tiene una gran demanda para usos industriales y puede sustituir grandes cantidades de maíz en la producción de concentrados para animales. La yuca con valor agregado, como las croquetas, astillas congeladas, yucas parafinadas y enceradas, tienen un mercado en expansión. La subregión MM puede producir mayor volumen si los pequeños productores le aplican a sus sistemas de cultivo tradicionales las tecnologías adelantadas por las instituciones como el CIAT, Corpoica, Corporación BPA y universidades de la región. Adicionalmente, deben establecer alianzas comerciales directas con las empresas industriales, aprovechando las asociaciones de productores de la zona, para eliminar algunos intermediarios de la cadena productiva.

b. ÑAME

El ñame es un cultivo tradicional de la Costa Caribe colombiana, sembrado por pequeños agricultores. Requiere de suelos con buen drenaje, clima cálido (25°C a 30°C) y húmedo con alta pluviosidad. Dentro de su contenido nutricional se destacan elementos como el agua, los carbohidratos, el fósforo, el calcio y las vita-

minas A y C. Su mayor uso es para alimento, aunque también tiene potenciales medicinales, farmacéuticos y cosméticos, así como para la fabricación de productos biodegradables, tales como empaques plásticos y desechables y en materiales ortopédicos y de sutura, entre otros (Reina, 2012).

CUADRO 3

Área sembrada, producción y rendimiento del cultivo de ñame en los municipios de la subregión de los Montes de María, 2001 y 2012

Municipios	Área sembrada (hectáreas)		Producción (toneladas)		Rendimiento (toneladas/hectáreas)	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
El Carmen de Bolívar	3.400	7.000	38.760	62.000	11,4	8,9
Ovejas	2.217	2.939	18.692	29.160	8,4	9,9
San Antonio de Palmito	455	1.165	2.618	21.183	5,8	18,2
San Jacinto	2.300	2.000	23.000	20.000	10,0	10,0
San Juan Nepomuceno	3.200	1.500	38.280	9.600	12,0	6,4
San Onofre	683	930	6.270	7.198	9,2	7,7
Córdoba	660	1.320	4.800	6.980	7,3	5,3
Morroa	577	440	5.193	5.791	9,0	13,2
Colosó	602	550	5.770	4.081	9,6	7,4
El Guamo	300	1.200	1.800	3.600	6,0	3,0
Toluviejo	379	450	4.296	3.397	11,3	7,5
Chalán	349	209	2.792	2.360	8,0	11,3
Los Palmitos	1.348	921	7.284	2.087	5,4	2,3
María La Baja	1.200	120	14.400	1.520	12,0	12,7
Zambrano	350	0	300	0	0,9	—
Montes de María-Sucre	6.610	7.604	52.915	75.256	8,0	9,9
Montes de María-Bolívar	11.410	13.140	121.340	103.700	10,6	7,9
Montes de María -Total	18.020	20.744	174.255	178.956	9,7	8,6

Nota: (—) No es posible hacer cálculos.

Fuente: Cálculos de la autora con datos de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre.

Entre los veinte países con mayor producción de ñame en el mundo en 2010, los tres primeros puestos corresponden a países africanos (Nigeria, Ghana y Costa de Marfil), que produjeron cerca del 85% del total mundial. Colombia ocupó el puesto doce, con una producción de 394 mil toneladas, seguido de Brasil (233 mil toneladas) en el lugar catorce y Venezuela (115 mil toneladas) en el puesto diecinueve. La producción en Colombia creció entre 2000 y 2010 en 4,6% promedio anual y la región Caribe aportó el 92,8% de la producción total nacional, un promedio de 276 mil tons, con un aumento de 3,9% promedio anual. Se destacan como los tres mayores productores Bolívar (50,1%), seguido de Córdoba y Sucre con 34,4% y 11,7%, respectivamente (Reina, 2012).

Entre 2001 y 2012, el área sembrada en la subregión MM creció en 1,6% promedio anual y la producción en 1,5%, cifras inferiores a las del Bolívar (2,1% y 2,0%) y Sucre (4,5% y 4,3%). En el Cuadro 3 se observa que, de los doce municipios que reportaron áreas sembradas con ñame, sobresalen El Carmen de Bolívar y San Juan Nepomuceno que, en conjunto, aportaron el 73,0% de la producción de ñame de la subregión MM y el 57,4% de la departamental.

Las principales variedades de ñame que se producen en la subregión MM son el espino (71,4%), el diamante (22,2%) y el criollo (6,3%). Este último es el de mayor rendimiento, seguido del espino y del diamante (Corporación PBA, 2009). Entre 2001 y 2012, la productividad del ñame en la subregión MM aumentó ligeramente, de 11,2 tons/ha a 11,3 tons/ha. Esta es una productividad inferior a la de, por ejemplo, el departamento de Bolívar en 2012, que fue de 12,0 tons/ha, pero superior a la de Colombia como un todo, que fue de 10,9 tons/ha en 2010 y a la de Sucre, que fue de 8,2 tons/ha.

El cultivo de ñame en la subregión MM es poco tecnificado; la siembra se realiza en surcos y la preparación del suelo y la cosecha es manual. La semilla es tomada de un cultivo anterior, sin tratar ni clasificar por su calidad, de manera que muchos cultivos han presentado enfermedades. El tiempo vegetativo es de diez a doce meses y se dan dos épocas de siembra. La primera se efectúa entre noviembre y diciembre en las partes más altas y la segunda se realiza entre abril y mayo. En ambas épocas se siembran entre 4.000 y 6.000 plantas/hectárea, con poca aplicación de tecnología. Lo máximo que se hace es aplicar, en algunos casos, un poco de fertilizante sin análisis de suelo. Por lo general, los cultivos de ñame espino se establecen sin asocio, mientras que el ñame diamante se asocia con el maíz y la yuca (Corporación PBA, 2011).

El ñame es otro producto tradicional de la dieta alimenticia de la región Caribe. En el mercado internacional los principales demandantes son Estados Unidos,

Puerto Rico, Venezuela y algunos países de la Unión Europea. En Estados Unidos y Europa lo consumen las poblaciones de origen caribeño y africano. Las exportaciones colombianas de ñame han sido muy variables. Entre 1991 y 1995, Estados Unidos fue el principal país comprador. Luego se redujeron las exportaciones por el problema fitosanitario de la antracnosis (Reina, 2012). Colombia puede recuperar este mercado y lograr un mayor volumen de producción si supera sus problemas fitosanitarios y se utilizan semillas limpias. Los agricultores de los MM pueden aprovechar los laboratorios de técnicas *in vitro* que tienen algunas organizaciones de productores, los cuales venden la semilla a bajo costo, y aumentar el número de plantas por hectárea, mejorando la fertilización del cultivo e introduciendo un manejo integrado de plagas y enfermedades.

La región Caribe tiene una red de productores de ñame, «Redproñame», pero de las 26 organizaciones que existen en los municipios de la subregión MM, solo seis hacen parte de la red. Si hubiera una mayor integración entre las asociaciones de productores y Redproñame podrían negociar mejores precios con los supermercados, plazas mayoristas y exportadores. Además, hay mucho campo para darle mayor valor agregado al producto, transformándolo en productos industriales como la harina y el almidón para las panaderías, la farmacéutica y la cosmética (Corporación PBA, 2011).

c. TABACO

Desde mediados del siglo XIX, el tabaco ha estado ligado a la economía de la subregión MM, en particular en Ovejas y El Carmen de Bolívar. El pionero fue Ovejas, donde el médico cubano José María Pizarro trajo de Cuba la variedad de tabaco negro que se cultivó para el consumo interno y la exportación. Es así como El Carmen de Bolívar llegó a liderar las exportaciones de tabaco en Colombia, entre 1863 y 1871, con 459.684 zurrónes que representaron el 59,3% del total exportado por Colombia; le siguió Amabalema con el 30,6%, Girón con el 6,2% y Palmira con el 3,9%.⁶ Luego, en 1888, el departamento de Bolívar se convirtió

⁶ «El peso de un zurrón fluctuaba, pero promediaba los 59 kg» según Wheeler, «Report on Agriculture in Colombia», pp. 36, Londres, 1988, citado por Posada (1998, p.88). Entre 1863 y 1971 el promedio anual exportado fue de 3.013 toneladas. Con la Primera Guerra mundial las exportaciones de tabaco a Europa cesaron y se reanudaron cuando terminó el conflicto. Entre 1931 y 1937 promediaron 1.400 toneladas año, en 1938 llegaron a 5.017 toneladas y en 1946 a 4.000 toneladas (Posada, 1998).

en el mayor productor y exportador de tabaco del país, pues el cultivo se expandió a otros municipios de los Montes de María como Colosó, Sincelejo, Corozal y San Estanislao (Posada, 1998).

El tabaco es un cultivo que se adapta a terrenos pobres en nutrientes y escasos de agua. En la medida en que es sensible a la humedad, es preferible el déficit que el exceso de agua. El clima influye en el ciclo productivo y la temperatura óptima varía de 18°C a 28°C. Es un cultivo anual y la variedad que se produce en la subregión MM es el tabaco negro o cubita, que se siembra entre febrero y junio y se recoge entre agosto y diciembre. La producción está ligada a grandes empresas, como Coltabaco y Fedetabaco, que compran el producto para sus manufacturas, ofrecen asistencia técnica gratuita a los pequeños productores para garantizar la calidad, financian el cultivo y preestablecen precios en sus contratos de compraventa.

En 2012 se registraron 2.255 hectáreas sembradas con tabaco en la subregión MM, de las cuales el 53,2% del total estaban concentradas en El Carmen de Bolívar, el 21,3% en Ovejas y el 25,5% restante distribuidas en siete municipios. En el periodo 2001-2012, el área sembrada en El Carmen de Bolívar creció 10,0% promedio anual, mientras que en Ovejas disminuyó 10,4%, lo que llevó a que el total del área sembrada con este producto en la subregión cayera en 3,8% (Cuadro 4). Entre las causas de este descenso se encuentran los problemas climáticos y fitosanitarios que afectaron las siembras de este producto en 2009, tales como el fuerte verano y la aparición de plagas como el Pulgón Prieto y el Grullo Saltamontes. Luego, con la llegada del invierno apareció la plaga «Mancha de Hierro», que afectó a algunos municipios, entre ellos Los Palmitos, Chalán y Ovejas (López, 2009).

Entre 2001 y 2012 la producción de tabaco en la subregión MM se redujo en 5,4% promedio anual y el rendimiento pasó de 1,8 tons/ha en 2001 a 1,4 tons/ha en 2012, según las cifras de las SADRBS. Esta productividad es muy similar a los promedios nacional y mundial. El mayor productor en 2012 fue El Carmen de Bolívar, que aportó el 62,4% del total producido en la zona e incrementó la producción en 8,5% promedio anual en el periodo de estudio. La mayor producción es el resultado del incremento del área sembrada pues su rendimiento fue menor (Cuadro 4).

El tabaco es un cultivo de economía campesina intensivo en mano de obra, ya que esta representa entre el 82% a 90% de los costos totales (Martínez, Pinzón y Barrios, 2005). A la vez, constituye una fuente importante de recursos fiscales y de divisas para la región y el país. En cuanto a ingresos fiscales, en 2012 los departamentos de Bolívar y Sucre recaudaron por concepto de impuestos de tabaco y

cigarrillo 11.989 y 4.070 millones de pesos, respectivamente. Por su parte, entre 2001 y 2012, el departamento de Bolívar exportó 23,4 toneladas por valor de us\$63,7 millones. Los principales destinos fueron Europa (57,0%), Estados Unidos (18,7%), África (15,8%), Caribe (5,0%) y Centro América (2,5%).

CUADRO 4

Área sembrada, producción y rendimiento del cultivo de tabaco en los municipios de la subregión de los Montes de María, 2001 y 2012

Municipio	Área sembrada (hectáreas)		Producción (toneladas)		Rendimiento (toneladas/hectáreas)	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
El Carmen de Bolívar	2.350	6.000	20.000	78.000	8,5	13,0
San Juan Nepomuceno	4.600	3.075	59.850	34.800	13,0	11,3
Ovejas	251	1.340	2.060	13.000	8,2	9,7
San Jacinto	2.000	700	27.000	8.400	13,5	12,0
Toluviejo	341	391	1.542	5.370	4,5	13,7
Colosó	519	350	4.710	3.745	9,1	10,7
Los Palmitos	252	913	1.458	2.864	5,8	3,1
San Onofre	50	350	425	2.750	8,5	7,9
María La Baja	420	120	5.880	2.300	14,0	19,2
Morroa	135	220	1.215	1.475	9,0	6,7
Chalán	339	161	2.690	1.390	7,9	8,6
San Antonio de Palmito	17	48	136	350	8,0	7,3
El Guamo	50	0	500	0	10,0	—
Zambrano	180	0	1.440	0	8,0	—
Montes de María-Sucre	1.904	3.773	14.236	30.944	7,5	8,2
Montes de María-Bolívar	9.600	9.895	114.670	123.500	11,9	12,5
Montes de María -Total	11.504	13.668	128.906	154.444	11,2	11,3
Montes de María -Total	18.020	20.744	174.255	178.956	9,7	8,6

Nota: (—) No es posible hacer cálculos.

Fuente: Cálculos de la autora con datos de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre.

Colombia también importa tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados. Entre 2001 y 2012, estas importaciones crecieron en 5,1% anual, aumentando de US\$46,3 a US\$81,2 CIF. Esto se debe a un incremento en el consumo que es lo contrario a lo que sucede en el resto del mundo. Según investigaciones del Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud (2003), el consumo de tabaco viene reduciéndose internacionalmente, sobretodo en los países desarrollados, gracias a las campañas contra el tabaco entre los miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS). No obstante, en los países de África y Suramérica el consumo se incrementó.

Resumiendo, los MM tradicionalmente ha sido una zona de cultivo de tabaco para exportación, que genera empleo, ingresos fiscales y divisas para la región y el país. El trabajo conjunto entre productores y las organizaciones manufactureras del producto facilita la adquisición de los insumos y la asistencia técnica a los agricultores. Además, es una alternativa para reactivar la producción, hacerla más eficiente y convertir nuevamente a la zona en un centro de exportación.

d. AGUACATE

El aguacate es una fruta cuyos primeros árboles se sembraron en la subregión MM para darles sombra a los cultivos de café, ya que puede superar los diez metros de altura y su copa los 25 metros de diámetro. Al desaparecer los cultivos de café en la zona por su baja productividad, los agricultores encontraron en el aguacate una fuente de ingresos, a tal punto que en los años sesenta del siglo XX comenzaron a despachar a los mercados de Medellín, Barranquilla y Cartagena, consolidándose la zona como la mayor productora de esta fruta en el país hasta finales del siglo. Los conflictos armados afectaron directamente a la zona cultivada, conduciendo al desplazamiento de agricultores y al abandono de estos, llevando a la muerte de muchos árboles y a la merma de la producción y calidad de los frutos (Yabrudy, 2012).

En la subregión MM se cultiva el aguacate de la variedad antillana, que requiere alturas menores a 1.000 msnm y temperaturas entre 18°C y 26°C y cuyo peso varía entre 250 y 2.500 gramos. El aguacate se extendió en la zona de manera espontánea sin técnicas apropiadas de siembra y mínima fertilización. Entre 2001 y 2012, el área cultivada creció en promedio anual en 0,1% y la producción disminuyó en 3,3%, debido al menor rendimiento, que pasó de 13,3 tons/ha en 2001 a 9,2 tons/ha en 2012 (Anexos B, C y D). Esta menor productividad obedece a las enfermedades que afectaron los cultivos, a las edades de los árboles que oscilan entre 10

y 50 años), y al abandono de las tierras en la época crucial del conflicto armado. Además de estos problemas, faltan vías adecuadas para sacar sus productos hasta el principal centro de acopio, El Carmen de Bolívar, pues en época de invierno estas se vuelven intransitables (Yabrudy, 2012).

Colombia fue el sexto productor mundial de aguacate en 2011, superado por México, Chile, República Dominicana, Indonesia y Estados Unidos. Sin embargo, la producción no alcanza a suplir la demanda interna y el país importó 7.190 toneladas. Entre 2001 y 2011, las exportaciones colombianas aumentaron de 2,1 a 122,6 toneladas, con un crecimiento promedio anual de 50,2%; el mayor comprador fue el mercado europeo, en particular, Holanda. La mayor demanda externa es por el aguacate Hass, que en Colombia se cultiva en Antioquia, el Eje Cafetero, Tolima y Valle. En 2012, el área sembrada en la variedad de aguacate Hass alcanzó las 7.000 hectáreas. Esta área creció 75% frente a la de 2008 y aportó el 26% de la producción total nacional, que fue de 220.000 toneladas. Así, el aguacate se convirtió en uno de los frutales de mayor crecimiento y el tercero en importancia dentro del agro nacional (Agudelo, 2013).

Se calcula que, aunque la demanda mundial es de unas ocho millones de toneladas, solo se produce el 50%. Estados Unidos consume 640 mil toneladas anuales y es el primer importador mundial. El Tratado de Libre Comercio de Colombia con Estados Unidos favorece el comercio de este producto, dado que entra al mercado norteamericano con cero arancel. Se podrían incrementar las exportaciones a este mercado si se avanza en la declaratoria de zonas libres de plaga a las áreas productoras del país (Agudelo, 2013).

En el campo de la agroindustria, los productos derivados del aguacate son biopesticida, colorantes naturales (taninos), aceite, aguacate en polvo, guacamole bajo en grasa y suero antiofídico, entre otros.

Dados los potenciales de demanda tanto interna como externa de aguacate, los productores de la subregión MM deberían renovar los árboles, introducir variedades de mayor demanda y hacer alianzas con los empresarios industriales para la provisión de equipos y servicios que tecnifiquen los cultivos y procesos de cosechas y poscosechas con el objeto de incrementar la producción y mejorar la calidad.

e. PALMA DE ACEITE

La palma de aceite es un cultivo permanente de tardío y largo rendimiento. Cuando se cultiva comercialmente su vida útil es de 25 años, aunque puede tener una vida útil de 50 años. Desarrollar el cultivo de palma de aceite requiere de un

clima cálido de temperaturas entre 22°C y 33°C, precipitaciones de 2.000 mm o más distribuidas a lo largo del año. La recolección es el factor económico y cualitativo más importante en la obtención de los racimos, los cuales deben ser cosechados tan pronto se maduren y llevados a la planta de beneficio, preferiblemente el mismo día de corte, ya que ello influye en la calidad del aceite. Esto exige que las fábricas extractoras de aceite estén cerca de las plantaciones.

La palma de aceite se comenzó a desarrollar en María La Baja en 1998, cuando los agricultores del distrito de riego entraron en crisis y abandonaron, arrendaron o subutilizaron sus tierras con el consecuente deterioro de la infraestructura de riego. Entonces, decidieron integrar su economía campesina con una empresa agroindustrial. Para esto, los agricultores crearon la Asociación de Palmicultores del Distrito de Riego de María La Baja, Asopalma, con un esquema de alianza estratégica productiva y se integraron con la Promotora Hacienda Las Flores S.A., grupo empresarial que les aportó su experiencia en la agroindustria de la palma de aceite, tecnología y asistencia técnica en la producción, plantas de viveros y garantía en la compra del fruto. El costo del proyecto fue de \$14.000 millones, de los cuales \$700 millones fueron recursos no reembolsables del Fondo de Desarrollo Rural (DRI), el 40% del costo de la obras por Incentivo de Capitalización Rural (ICR) y el resto financiación del Fondo de Financiamiento Agropecuario (Finagro), a través de la Corporación financiera Cofinorte (Aguilera, 2002).

El proceso agroindustrial de la planta extractora de aceite de palma en el municipio de María La Baja, inició operaciones en 2006 y tiene una capacidad de procesar 30 toneladas de frutos de aceite de palma por hora y están en el proceso para iniciar un plan de expansión para duplicar la actual capacidad de producción (Figueroa, 2013).

Los tres productos comerciales que se extraen de la palma oleaginosa son el aceite de palma (que se obtiene de la parte carnosa), el aceite de palmiste (de la almendra), y la torta de palmiste. Estos productos tienen diferentes usos como ingredientes de la industria alimenticia, la industria química, la cosmética, la alimentación animal y biocombustibles.

Entre 2001 y 2012, el área sembrada en palma de aceite en la subregión MM creció en 21,6% promedio anual, pasando de 900 a 9.702 hectáreas. Estos cultivos se iniciaron en María La Baja, Bolívar, municipio que se ha mantenido con la mayor área sembrada, con el 85,7% del cultivo de la subregión. Sin embargo, vale la pena destacar que en los dos últimos años se iniciaron siembras en San Onofre y Tolviejo, Sucre, y en Zambrano, Bolívar.

La producción de aceite de palma en la subregión creció en 32,5% promedio anual entre 2001 y 2012; el rendimiento en 2012 fue de 4,1 toneladas de aceite extraído por hectárea, según cifras de las SADRBS. Este rendimiento es superior al total del país, que fue de 3,2 tons/ha, según el Sistema de Información Estadística del Sector Palmero.

Colombia es el primer productor de aceite de palma en América Latina y el cuarto en el mundo, aunque con solo el 2% de la producción mundial. En 2012, el país produjo 973,8 toneladas de aceite de palma crudo e importó 125,4 toneladas, de las cuales 40% fueron de aceite de palma bruto y 60% en los demás aceites de palma y sus fracciones, incluso refinados pero sin modificar químicamente. Las exportaciones ascendieron a 221,1 toneladas, de la cuales el 82% fue en aceite de palma y sus fracciones en bruto. Lo anterior indica que el país tuvo un consumo aparente de aceite de palma en bruto de 842,3 toneladas e importó 74,4 toneladas en los demás aceites de palma y sus fracciones, incluso refinados sin modificar.

Desde 1994, el sector palmero cuenta con una parafiscalidad que provee recursos para el Fondo de Fomento Palmero y Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, los cuales son administrados por la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma).⁷ El propósito de estos fondos es promover el desarrollo económico y social en las zonas de influencia, y que los agricultores puedan cubrir sus costos y ser competitivos aún durante épocas de precios bajos.

Con la búsqueda de sustitutos del petróleo surge el biocombustible, una alternativa que ha impactado el mercado de las grasas y aceites, puesto que cerca del 20% de la producción mundial de aceites vegetales se dedica a la producción de biodiesel (Fedepalma, 2013). Según cifras de la FAO, las importaciones mundiales de aceite bruto entre 2001-2011 crecieron en 8,1% promedio anual, incremento relacionado con su uso como biocombustible. Los mayores importadores de aceite de palma en 2011 fueron India, China, Europa y Estados Unidos. Con los tratados de libre comercio de Colombia con Estados Unidos y Europa, la totalidad de los productos del sector ingresan a esos mercados libres de arancel.

⁷ La cuota de fomento palmero equivale al 1,5% del precio de cada kilogramo de palmiste y aceite crudo de palma extraídos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fija para cada semestre el precio de referencia de liquidación de la cuota.

f. CACAO

El cacao es un árbol perenne cuyo ciclo de duración es de casi 30 años. Las condiciones óptimas para el cultivo son suelos con profundidad mayor de 1,5 metros. Se desarrolla mejor en terrenos con pendientes, aunque también se puede cultivar en suelos planos. Desde el punto de vista climático, tolera temperaturas medias-altas entre los 20° y 32°C, altitud hasta de 600 msnm y una precipitación anual de 1.200 a 2.500 mm. La luminosidad requerida debe ser baja (como máximo el 30%) cuando se encuentra en formación. Una vez la plantación es adulta debe tener una luminosidad alta (75%), puesto que al ser grandes tienen auto-sombrío (MADR, 2005).

La subregión MM no tiene tradición cacaotera, a pesar de poseer algunas pequeñas áreas con cacao nativo. El mejoramiento relativo de la seguridad en la zona rural y urbana, ha llevado al retorno de algunos desplazados y a la implantación de proyectos amigables con el medio ambiente. Con el apoyo de alianzas productivas promovidas por el gobierno nacional, se iniciaron nuevos proyectos para siembra de cacao en la zona. Como parte de estas alianzas, en 2006 se creó la Asociación de Productores de Cacao de los Montes de María, Asprocamm, con un proyecto de alianzas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para 120 asociados (60 de El Carmen de Bolívar y 60 de San Jacinto). La meta del proyecto eran 200 has. y se lograron establecer 218 has. Posteriormente, se adicionaron 124 has. que beneficiaron 62 asociados en San Juan Nepomuceno, San Jacinto y El Carmen de Bolívar.

Actualmente, Asprocamm tiene 182 beneficiarios, de los cuales 154 son activos. El MADR y la Nacional de Chocolates dieron su apoyo al diseño de los cultivos, viveros para materiales genéticos, preparación de suelos, abonos orgánicos y capacitación en los procesos de beneficio del cacao. Los pequeños productores participantes en estas alianzas cuentan con 1 o 2 hectáreas establecidas. Las densidades de siembra están alrededor de las 1.280 plantas/ha. El cacao en El Carmen de Bolívar está asociado principalmente con el aguacate como sombrío permanente, mientras que en San Jacinto con el plátano, el aguacate y árboles frutales como la guayaba y el mango y con algunos maderables como el matarátón y el bara de humo (Vásquez, 2013).

En 2012, el área cultivada de cacao en la subregión MM ascendió a 1.117 hectáreas, que produjo 483 toneladas para un rendimiento de 0,4 ton/ha, inferior al promedio nacional (0,6 ton/ha), según datos de la SADBS. Los municipios de la subregión con áreas sembradas son El Carmen de Bolívar (con más de la mitad

de los cultivos), María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Colosó, Chalan y Morroa. En estos tres últimos el área sembrada es baja y representa el 12,9% del total del cultivo.

Este sembradío cuenta con unos recursos parafiscales provenientes de la Cuota de Fomento Cacaotero, que ingresa a una cuenta especial creada por ley llamada Fondo Nacional del Cacao, que es administrada por la Federación Nacional de Cacaoteros y cuyo propósito es la financiación de programas y proyectos de beneficio para la actividad cacaocultora nacional.⁸ Por medio del Fondo se han desarrollado diferentes proyectos que benefician a los productores nacionales en las tres áreas principales contempladas en la ley: la investigación, la transferencia de tecnología y la comercialización.

Según la FAO, la producción mundial de cacao fue de 4,6 millones de toneladas en 2011, destacándose los países africanos como los mayores productores, entre ellos Costa de Marfil (33,8%), Indonesia (15,5%), Ghana (15,2%), Nigeria (8,8%) y Camerún (5,9%) con el 79,1% del total mundial. Colombia ocupa el puesto once en el mundo y el cuarto en Suramérica. Entre 2001 y 2011, la producción mundial creció en 3,6% promedio anual y la de Colombia en 2,0%.

En el periodo 2001-2011, las exportaciones mundiales de cacao en grano crecieron a una tasa promedio anual de 2,9%, llegando en 2011 a 3,2 millones de toneladas. Colombia participa en una mínima parte de este comercio. En 2011, el país exportó 2,300 toneladas de cacao en grano e importó 8,700 toneladas. Además, importó 7,400 toneladas de cacao en polvo y torta de cacao y 204 toneladas de cacao en pasta.

El cacao es un alimento de gran valor nutritivo, pues contiene un alto porcentaje de carbohidratos, grasas, proteínas y minerales. Tiene usos alimenticios como los chocolates y dulces, la harina molida, las bebidas y la fabricación de postres. Además, la manteca de cacao tiene usos farmacéuticos, por ejemplo, en la fabricación de supositorios.

Como la subregión MM cuenta con suelos aptos para el cultivo de cacao y Colombia importa cacao en grano, en pasta, en polvo y en torta para su demanda interna, se esperaría que se siga incrementando el área sembrada y la producción de este cultivo. En particular, debido a la integración entre los agricultores asociados, las empresas industriales y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), que está apoyando el Plan Nacional de Renovación de Cacao.

⁸ Según la Ley 67 de 1983, la Cuota de Fomento Cacaotero es del tres por ciento (3%) sobre el precio de venta de cada kilogramo de cacao de producción nacional.

2. Ganadería bovina

La ganadería bovina es una de las actividades más importantes de la subregión MM. Según el IGAC, la zona cuenta con 172 mil hectáreas con vocación agropastoril. No obstante, existe una sobreutilización del suelo, ya que había 340 mil hectáreas dedicadas a pastos en 2012, según la información de las SADRBS. En el mismo año, el número de granjas productoras totalizaron 6.387, equivalentes a la quinta parte de las existentes en Bolívar y Sucre. Con 346.700 cabezas (66,1% hembras y 33,9% machos) estos departamentos tenían el 29,4% del inventario nacional de ganado bovino. Entre 2001 y 2012, el hato ganadero nacional creció en 3,3% promedio anual, una tasa inferior al total departamental de 7,6%. La capacidad de carga era de una cabeza por hectárea, lo cual indica que el sistema es de producción extensiva, donde se utiliza mano de obra familiar y muy pocos insumos. Según el Plan de Desarrollo de la Alcaldía de Córdoba, Bolívar, 2008-2011, los ganaderos en su mayoría no llevan registros, no fertilizan los potreros, no realizan control de malezas, ni tienen plan de desparasitación.

La ganadería de esta zona se caracteriza por tener el 77,6% del total de inventario ganadero bovino para doble propósito (carne y leche), cuyas razas mayoritarias son cebú y la cruzada de cebú-simental. Le sigue en importancia la ganadería de ceba (carne), con el 15,0%, donde también predomina la raza cebú y la cruzada de cebú-holstein.⁹ El 7,4% restante es lechero de las razas pardo suizo, holstein y cebú. Las reses traídas por los españoles en la época de la colonia evolucionaron con un proceso natural hacia raza criolla, conocida como costeños con cuernos. Posteriormente, a finales del siglo XIX, se popularizó el romo-sinuano, cruce de las razas importadas *aberdeen angus* y *red polled* (Posada, 1998). Las razas criollas y el romo-sinuano han venido desapareciendo en la región Caribe. En 1914, se inició el cruce de toros cebú en Zambrano (Bolívar), con vacas criollas en la Hacienda Jesús del Río, de propiedad de Adolfo Held, dando buenos resultados (Viloria, 2001).

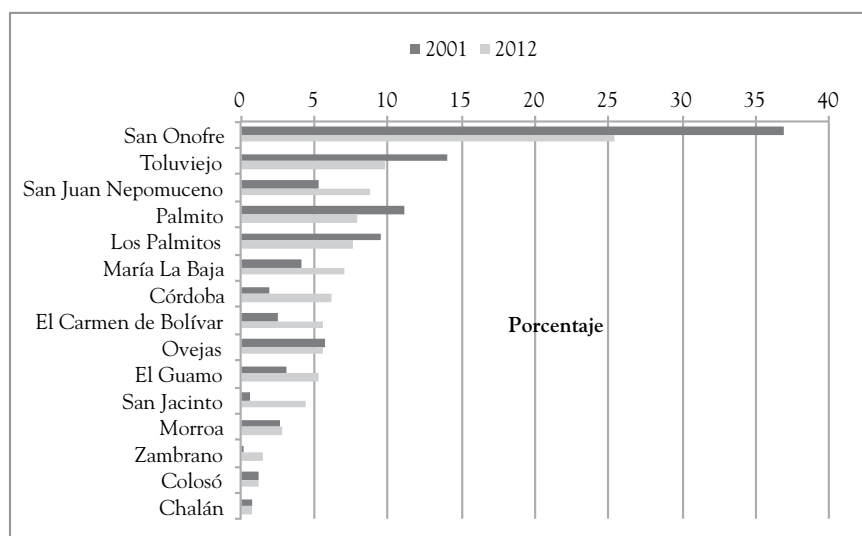
En cuanto el tipo de pasto, el 78,9% son praderas tradicionales, en su mayoría ubicadas en el departamento de Sucre, especialmente en San Onofre, que tiene cerca de la mitad del total del área sembrada con estos pastos. La variedad de pasto

⁹ Actualmente el 90% de la producción mundial de carne proviene de la raza brangus, que es un cruce de cebú puro (brahmán) con angus puro, que produce una carne de calidad. Esta especie requiere climas por encima de los 1.500 msnm (Arteaga, 2013).

predominante es la colosuana. La segunda variedad en importancia es la pradera mejorada (18,4%), con brachiaria y angleton. El resto corresponde a pasto de corte, como la caña forrajera, kinggrass, marafalfa, y a sistemas silvopastoril con roble, teca y campano, entre otros, según datos de las Secretarías de Agricultura de Bolívar y Sucre (Departamento de Bolívar, 2013; Departamento de Sucre, 2013).

En 2012, los cinco municipios con mayor número de cabezas de ganado bovino fueron San Onofre, Toluvié, San Juan Nepomuceno, Palmitos y Los Palmitos, que en conjunto tienen el 59,3% del hato ganadero. Estos municipios fueron de los más golpeados en la subregión por la violencia, lo cual redujo su inventario. La excepción fue San Juan Nepomuceno, que lo incrementó (Anexo E). Zambrano, San Jacinto, Córdoba, El Carmen de Bolívar y El Guamo registraron el mayor crecimiento (Gráfico 5).

GRÁFICO 5
*Distribución del hato de ganado bovino en
la subregión Montes de María,
2001-2012*



Fuente: Cálculos de la autora con datos de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural Departamental de Bolívar y Sucre.

En 2011, la producción mundial de carne de ganado vacuno totalizó 62,8 millones de toneladas. Estados Unidos, Brasil, China, Argentina y Australia fueron los países de mayor producción, aportando en conjunto el 31,4% del total. Colombia ocupó el puesto quince a nivel mundial con un aporte de 1,3% y el cuarto en Suramérica, con el 6,0%. Entre 2001 y 2011, la producción mundial creció en 1,3% promedio anual y en Colombia en 1,6%.

Las exportaciones de carne bovina en el mundo han venido en aumento. En efecto, entre 2001 y 2011 se incrementaron en 4,5% promedio anual. Los cinco países con mayor volumen exportado en 2011 fueron Alemania, Francia, Polonia, Países Bajos y Estados Unidos, que en conjunto aportaron 52,3% del total mundial. Por su parte, los mayores importadores en 2011 fueron Italia, Países Bajos, Rusia, Alemania y Corea del Sur, que colectivamente exportaron el 55,6% del total. Colombia se ubicó en el puesto 70 entre 164 países exportadores y el 175 entre 201 países importadores de carne bovina.

La producción de leche de la subregión MM ascendió a 243,4 mil litros de leche diaria en 2012, con una producción de 3,6 litros por vaca diarios (lvd). Entre 2001 y 2012, la producción creció en 0,7% promedio anual y el número de vacas de ordeño descendió 0,2%, contrarrestado con el leve aumento de 30 puntos básicos en la producción diaria por vaca. El mayor rendimiento en la producción de leche se dio en el municipio de Córdoba, Bolívar, con 5,3 lvd y el menor en Chalán y en Ovejas, Sucre, cada uno con 2,0 lvd. La industria láctea de la zona consiste de la producción de queso y suero, que tienen como mercados a Barranquilla y Cartagena.

A nivel mundial la producción de leche entera y fresca de vaca ascendió a 614,7 millones de toneladas en 2011, con un crecimiento promedio anual de 2,1%, entre 2001 y 2011. Por el contrario, en Colombia la producción láctea decreció 0,03%, según datos de la FAO. Los cinco principales productores fueron Estados Unidos, India, China, Brasil y Rusia, que representaron el 40,1% de la producción total mundial. Colombia se ubicó en el puesto 26 entre 202 países productores.

Por su parte, en 2011 las exportaciones de leche entera fresca totalizaron 8,8 millones de toneladas con crecimiento de 6,8% promedio anual en la última década, destacándose Alemania, Francia, Bélgica, Austria y República Checa, como los países con mayor volumen exportado, con 53,3% del total mundial. Además, las exportaciones de leche en polvo sumaron 2.2 millones, con un incremento promedio anual de 2,0%, siendo los mayores exportadores Nueva Zelanda, Argenti-

na, Países Bajos, Australia y Dinamarca, que en conjunto representaron el 61,1% del total mundial. Tanto en leche entera fresca como en polvo, Colombia ha venido descendiendo en 15,4% y 42,1% promedio anual, respectivamente.

Las importaciones de leche entera fresca de vaca en el mundo llegaron a 2,3 millones de toneladas y se incrementaron en 4,3% promedio anual, entre 2001 y 2011, siendo los cinco primeros países con mayor volumen importados China, Argelia, Venezuela, Arabia Saudita y Singapur. Asimismo, las importaciones de leche entera en polvo ascendieron a 2,3 millones de toneladas y crecieron en 4,3% promedio anual, destacándose China con un aumento de 20,6% promedio anual y el de mayor volumen importado (14,0% del total), seguido por Argelia, Venezuela, Arabia Saudita y Singapur, entre otros.

De esta sección se puede concluir que la ganadería bovina de la subregión MM sigue siendo una actividad importante, pues se desarrolla en más de la mitad de su área rural; la subregión tiene casi una tercera parte del inventario ganadero de los departamentos de Bolívar y Sucre. En la década bajo estudio, el sector ganadero perdió participación dentro del total departamental debido a los problemas de violencia de muchos de los municipios de la zona. A pesar de que en la subregión se dieron mejoras en la producción de carne y leche, aún se debe mejorar el sistema productivo, pasando de un sistema extensivo a uno semi-intensivo, utilizar sistemas amigables con el medio ambiente, como el silvo-pastoril, y hacer mejoras genéticas, con el cruces de razas de mejor calidad de la carne, que reduzcan el periodo para ir al sacrificio y comiencen su periodo de gestación de manera temprana.¹⁰

3. Apicultura

La apicultura es una actividad transversal con la agricultura pues aprovecha la floración de los cultivos como alimentos para las abejas melíferas (*Apis mellifera*). Es de gran valor ecológico y económico, pues son polinizadoras entomófilas, controlan indirectamente las plagas y muchas plantas incrementan los frutos y semillas cuando están cerca de un apiario. De la actividad apícola se obtienen productos como la miel, el polen, el propoleo, la cera, la jalea real y la apitoxina, un veneno

¹⁰ El cruce Angus-Brangus es una raza en que el macho puede sacrificarse a los 24 meses, si cuenta con 450 kilos mínimo, y la hembra puede entrar en período de gestación a partir de los 15 meses (Arteaga, 2013).

que producen las abejas.¹¹ La miel es el producto más comercializado y su calidad depende del néctar de las flores que las abejas recojan. Su demanda proviene sobretodo de la industria alimenticia (que la usa como ingrediente de postres, panes y cereales, entre otros), de la cosmética (como materia prima en la elaboración de cremas, bases, tónicos y otros productos de tocador, por ser rica en vitaminas, antioxidantes y como astringente), y en medicina naturista y bioenergética (donde uno de los usos es la apiterapia, que utiliza la apitoxina como tratamiento de enfermedades reumáticas y osteoarticulares) (Corporación, PBA, 2009).

En 1993, se creó en el departamento de Sucre la empresa Abejas y Miel Ltda., que tomó a su cargo todo el proceso, desde la instalación de las colmenas hasta la comercialización. Luego, en 2004, los apicultores de la región fundaron la Asociación Rural de Productores Apícolas (ARPA), que asoció a 137 apicultores de los departamentos de Sucre, Bolívar y Córdoba. Con el apoyo del programa Desarrollo y Paz de los Montes de María, ARPA creó la Red de Apicultores Coagromiel, que reúne varias organizaciones de apicultores de la región. Según encuestas realizadas por la Corporación PBA (2009), el 90% de la producción de miel de abejas de la subregión MM la comercializa la empresa agroindustrial Abejas y Miel Ltda. y el 10% se distribuye en tiendas, almacenes naturistas y en carreteras de Bolívar y Sucre. El hecho de que solo haya un comercializador mayorista y de que exista poca integración de la asociación con la red de productores para comercializar la miel de abeja y sus subproductos le resta competencia y competitividad a la apicultura de la subregión MM.

La información sobre el número de productores y el volumen de producción es deficiente. Por lo tanto, se caracterizará la actividad con base en una visita de campo que hizo la autora a la Asociación de Apicultores de Colosó (Asoapicol), en la vereda El Paraíso, Colosó, Sucre. Esta agremiación está conformada por 28 afiliados que se dedican a trabajar dos días para la asociación en los nueve apiarios en donde tienen 300 colmenas que producen seis toneladas de miel en un año apícola (diciembre y marzo), con un rendimiento de 50 kilos/año (Men-

¹¹ Con el polen que obtienen de las flores las abejas forman pequeñas bolas que almacenan en sus panales. Además del néctar, este polen está fortificado con la miel, lo que aumenta sus propiedades nutritivas y los beneficios para la salud. El propoleo es una resina natural de las abejas que obtienen de las yemas de los árboles y que luego procesan en la colmena. Con el propoleo se cubren las paredes de la colmena para combatir bacterias, virus y hongos que puedan afectarla. Sirve como antibiótico y antiséptico natural que además favorece la capacidad de defensa del organismo humano.

divil, 2013). Los apicultores de esta zona trabajan con la especie africanizada *apis mellifera*, de manera que deben laborar con todo el cuerpo protegido para evitar picaduras. Los sitios ideales para las colmenas son aquellos cercanos a agua limpia, que las abejas beben mucho en días soleados. Estas deben estar entre 400 y 500 metros lejos de las viviendas y cercadas para que no entren los animales, sobre todo los equinos. La flora más abundante en la zona alta para la alimentación de las abejas son campanillo, mataratón, cítricos, palo de agua y caracolí. Por su parte, en la zona media se encuentran grano de oro, malvas, campanillo, guayacán, cítricos, frutales (como la guayaba), y cultivos de maíz y yuca de la variedad venezolana. La producción se almacena por un máximo de 15 o 20 días y se vende a comercializadores de Bogotá o de Sincelejo cuando la producción es poca. El precio de la miel en julio de 2013 se cotizaba a \$6.000 por kilo y la cera, a \$24.000 en la finca.

La producción mundial de miel natural de abejas ascendió a 1.629.300 toneladas en 2011, con una tasa de crecimiento de 2,5% promedio anual entre 2001 y 2011, según estadísticas de la FAO. Los cinco mayores productores de miel de abejas fueron China, Turquía, Ucrania, Estados Unidos y Rusia que, en conjunto, concentran el 44,3% del total mundial. La participación de Colombia es mínima, 0,1% del total mundial.

En 2011, las importaciones colombianas de miel natural fueron de 497.200 toneladas que incrementaron en 3,1% promedio anual entre 2001 y 2012. Los países con mayor consumo de miel fueron Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido y Francia, que demandaron el 62,6% del total mundial. Por otra parte, Colombia exportó 492.500 toneladas, con un aumento promedio anual de 3,1%. Los principales exportadores fueron China, Argentina, India, Vietnam y México, que aportaron el 52,0% del total mundial, según estadísticas de la FAO.

La apicultura tiene poco peso económico en la subregión MM. Los agricultores no la tienen como actividad principal y la manejan con técnicas tradicionales. Teniendo en cuenta el crecimiento de las importaciones mundiales y las diversas industrias que demandan sus productos, es necesario que los actuales productores de miel de la subregión MM le den mayor importancia a la apicultura y modernicen sus sistemas productivos. Además, las asociaciones existentes deben integrarse y comercializar un producto con marca propia y diferenciada con valor agregado, que les permita mejores precios y por ende mayores ingresos.

B. Turismo

La subregión MM cuenta con los activos naturales para desarrollar el agroturismo y el ecoturismo, por su vocación agropecuaria y su biodiversidad de fauna y flora. La subregión posee zonas de reservas naturales, como los bosques de la Reserva Los Colorados, la Reserva El Chorchal «El Mono Hernández» y la Reserva Forestal Protectora Serranía de Coraza y Montes de María, que posee una amplia variedad de especies típicas de bosque seco tropical y que son ecosistemas idóneos para apreciar y estudiar los atractivos naturales.

Entre los sitios para el ecoturismo se encuentran las cavernas prehistóricas de San José, San Antonio, Las Mercedes y Cueva Clara, en la Serranía de San Jerónimo, en la zona de Toluviejo, cuyos interiores están revestidos por estalactitas y estalagmitas; los siete saltos de aguas y tres represas ubicadas en El Carmen de Bolívar, para diversas actividades de recreación; y los petroglifos que se encuentran en cercanías del municipio de San Jacinto.

En lo cultural, San Jacinto tiene un museo etnoarqueológico, con instalaciones adecuadas para preservar las obras y herramientas que caracterizaron a los antiguos pobladores. También tiene una rica música tradicional, como la de los auténticos Gaiteros de San Jacinto, quienes han recibido como reconocimiento internacional un Premio Grammy Latino. Finalmente, San Jacinto tiene una pujante industria artesanal derivada de su legado indígena, como las hamacas, la cestería en palma de iraca y los productos elaborados con totumos y artículos en madera, entre otros.

El turismo rural es una actividad que viene en crecimiento en el mundo y puede ayudar a compensar la estacionalidad de la producción agrícola. No obstante, en la subregión MM no se han ejecutado proyectos enfocados a esta actividad. Además, se tiene potencial en turismo cultural por los activos inmateriales de las diversas culturas ancestrales indígenas, manifestadas en los festivales folclóricos donde se intercambian saberes y se degusta la gastronomía. La deficiencia en las vías intermunicipales y de los servicios públicos domiciliarios, y la falta de confianza en la seguridad en la zona, son factores limitantes para ofrecer una oferta adecuada de estos productos turísticos.

Para convertir el turismo en una actividad rentable, se requiere de infraestructura, equipamiento y ofertas de alojamiento en las zonas protegidas y en los lugares con valor histórico y cultural. Entre las alternativas de alojamiento se podrían establecer tipologías de arquitecturas tradicionales, como las posadas nativas o los

bohíos de las comunidades negras. Dados los limitados recursos de las administraciones locales y de la Unidad de Parques Naturales, se podría incentivar la participación de la empresa privada siguiendo un modelo de concesión para la operación ecoturística de parques nacionales, en el que las comunidades locales estén vinculadas directamente, los cuales podrían aprovechar las exenciones tributarias existentes para los servicios ecoturísticos y las líneas de crédito de Findeter (Ley 812 de 2003) para la financiación de estas actividades.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La subregión Montes de María ha sido un territorio de contrastes. Durante el periodo colonial fue refugio de esclavos fugados que encontraron en esta zona su libertad. En el siglo XIX atrajo a empresarios nacionales y extranjeros quienes hicieron negocios agrícolas y ganaderos. A principios del siglo XX esta subregión fue escenario de reformas agrarias y luego, en las últimas décadas del mismo siglo, fue afectada por conflictos socioeconómicos ligados al uso y tenencia de la tierra.

En lo agrícola la subregión MM tiene tradición en el cultivo de yuca, ñame, aguacate, cacao, frutales y árboles maderables, entre otros. Sin embargo, la productividad no es la óptima debido a los sistemas tradicionales utilizados. Para aumentar la producción los pequeños productores deben aplicar nuevas tecnologías e introducir nuevas variedades. Estas variedades deben tener mayor rendimiento y ser apetecibles en los mercados nacionales e internacionales, aprovechando el apoyo de instituciones de investigación como el CIAT, Corpoica y las universidades. A su vez, las asociaciones, los gremios o el Gobierno deben contratar técnicos para que introduzcan nuevas tecnologías para el campo, las difundan entre los pequeños agricultores y les presten asesoría para su adopción.

Es importante que se continúe promoviendo la integración entre la pequeña, la mediana y la gran empresa, con encadenamientos productivos que permitan el trabajo conjunto y una mayor productividad, estableciendo alianzas comerciales directas con las empresas industriales, aprovechando las asociaciones de productores de la zona y reduciendo los intermediarios de las cadenas productivas. Además, se debe dar mayor valor agregado a las materias primas, transformándolas en productos terminados para el consumo o como materias primas procesadas para las industrias de alimentos, farmacéuticas, cosmética u otras.

Para el mayor desarrollo de las actividades agropecuarias se necesita que el Estado haga inversiones de bienes públicos, tales como vías, sistemas de riego, in-

vestigación agrícola, capacitación para el trabajo incrementando la educación técnica y tecnológica para la formación agroindustrial, acorde con la dinámica productiva de la zona. Asimismo, es necesario continuar con los programas de formalización de la propiedad y restitución de tierras, y mejorar la cobertura de la seguridad social.

La subregión MM tiene atractivos naturales y culturales para desarrollar actividades turísticas, pero falta la infraestructura de vías y de hospedajes para promoverlo y convertirlo en alternativa para que la población se beneficie con la generación de nuevas fuentes de trabajo e ingresos.

REFERENCIAS

Entrevistas

Mendivil, Ubaldo (2013), socio de Asoapicol, vereda El Paraíso, Colosó, Sucre, el 11 de julio de 2013.

Vásquez, Pedro (2013), presidente de Asprocamm, San Jacinto, Bolívar, el 17 de julio de 2013.

Material publicado

Agudelo, Cristhian (2013), «Productores antioqueños le apuestan a exportaciones de aguacate has», *Agronegocios*, segunda quincena de julio.

Aguilera, María (2012), «La yuca en el Caribe colombiano: De cultivo ancestral a agroindustrial», *Revista del Banco de la República*, vol. LXXXV, enero.

Aguilera, María (2002), «Palma africana en la Costa Caribe: Un semillero de empresas solidarias», en Adolfo Meisel Roca (editor), *Experiencias exportadoras del Caribe colombiano*, Colección de Economía Regional, Cartagena: Banco de la República.

Alcaldía de Córdoba (2008), *Plan de Desarrollo Municipal, 2008-2011*, “Lo social dura siempre”, Montería.

Arteaga, Natalia (2013), «Angus-Brangus, una raza de alta productividad», *Agronegocios*, No. 89, segunda quincena de septiembre.

Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001. Panorama general Lucha contra la pobreza: Oportunidad, potenciamiento y seguridad*, Mundi-Prensa Libros, S.A, Primera edición, Washington, D.C.

- Banco Mundial y Organización Panamericana de la Salud (2003), «La epidemia del tabaquismo. Los gobiernos y los aspectos del control del tabaco», Publicación Científica No 577.
- Blanco, Wilson (2010), *Historia de El Carmen de Bolívar y su tabaco en los Montes de María. Siglos XVIII-XX*, Cartagena: Universidad de Cartagena.
- Clavijo, Sergio y Alejandro Vera (2013), «Ley de víctimas y restitución de tierras: ¿Cómo va la cuota inicial del proceso de paz?», Comentario económico del día, Bogotá: Anif-Bancolombia, julio 31.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2011), Consejo Nacional de Política Económica y Social, «Plan de financiación de la sostenibilidad de la Ley 1148, Documento Conpes 3712, Bogotá.
- Corporación BPA, (2009). *Cadenas productivas de los Montes de María*, Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María, Tercer Laboratorio de Paz, Corporación BPA y Organizaciones de productores participantes del proyecto Construcción de activos de las redes productivas de la región Montes de María.
- Corporación BPA, (2011), «Análisis de las cadenas productivas promisorias de aguacate, ají, cacao, mango, yuca, ñame y plátano, en los municipios de San Onofre y Ovejas, en el departamento de Sucre, y El Carmen de Bolívar y San Jacinto, en el departamento de Bolívar. Estudio de caso Cadena de valor de la yuca», Proyecto del programa Colombia Responde, Estrategia de apoyo al Plan de Consolidación del Gobierno Nacional, enero.
- Daniel, Amaranto, Daniel Menco, Jennifer Jiménez y Manuel Peralta (2011), «El laboratorio de paz en los Montes de María: Una aproximación a su contexto», en Amaranto Daniel y Alfonso Múnera, editores, *Los Montes de María: región, conflicto armado y desarrollo productivo*, Cartagena: Universidad de Cartagena, Instituto Internacional de Estudios del Caribe.
- Deininger, Klaus (2004a), «Políticas territoriales para el crecimiento y la reducción de la pobreza: Temas clave y desafíos futuros», Foro Especial Interregional de las Naciones Unidas, FIG y PC IDEA, Desarrollo de Políticas de Información Territorial en las Américas, Aguascalientes-México, [www.fig.net/pub/mexico/papers_span/ts2_deininger_span.pdf, consultado el 18 de julio de 2013].
- Deininger, Klaus (2004b), *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Resumen ejecutivo*, Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A.
- Departamento de Bolívar. (2013). Informe de Coyuntura. Evaluación pecuaria y acuícola, 2012, Secretarías de Desarrollo Rural departamentales de Bolívar, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Cartagena.

- Departamento de Bolívar. (2013), *Informe de Coyuntura. Evaluación pecuaria y acuícola, 2012*, Secretarías de Desarrollo Rural departamentales de Bolívar, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Cartagena.
- Departamento de Sucre (2013), *Informe de Coyuntura. Evaluación pecuaria y acuícola, 2012*, Secretarías de Desarrollo Rural departamentales de Sucre, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sincelejo.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación (2005), «Índice de Pobreza Multidimensional», Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida, Bogotá.
- Fedepalma, Federación Nacional de Cultivadores de Palma (2013), «Se abre nuevo horizonte para el sector agropecuario de Córdoba y Sucre», *El Palmicultor*, No. 498, agosto.
- Figueroa, Hermes (2013) «Ampliarán planta extractora de aceite», *El Universal*, Agroeconómica, 21 de julio.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1998), «Los almídonos tropicales no llegan al mercado», [<http://www.fao.org/ag/esp/revista/9809/spot3.htm>, consultado en septiembre de 2013].
- Herrera, Natalia (2013), «No basta una reforma agraria», *El Espectador*, Reportaje, Tierras, pp. 8-12, 22 de septiembre.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2012), *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes, IGAC, Universidad de Antioquia y Gobernación de Antioquia.
- López, Wilson (2009), «Peligran cultivos de tabaco en los Montes de María», *El Universal*, 20 de octubre.
- Machado, Absalón (s.f). «Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto», [www.virtual.unal.edu.co/.../2da%20sesion/Basica/Absalon%20Machado, consultado el 29 de julio de 2013].
- Martínez, Héctor, Nidyan Pinzón y Camilo Barrios (2005), «La cadena del tabaco en Colombia. Una mirada global de su estructura y dinámica, 1991-2005», Documento de Trabajo, Observatorio Agrocadenas Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, No. 55 [http://201.234.78.28:8080/jspui/bitstream/123456789/439/1/2005112164853_caracterizacion_tabaco.pdf, consultado el 10 de septiembre de 2013].
- Menco, Daniel (2012), «Tenencia y uso de la tierra rural en los Montes de María», Fundación MSI Colombia, Programa Cimientos para Montes de María, mimeo.
- Menco, Daniel (2009), «Desarrollo rural y problema de tierras en los Montes de María. Limitaciones y perspectivas», *Revista Desarrollo Local Sostenible (DE-*

- LOS), Grupo Eumed.net y Red Académica Iberoamericana Local Global, Vol. 2, N° 6 [www.eumed.net/rev/delos/06, consultado el 8 de septiembre de 2013].
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y Prodesarrollo (2005), «Alianza productiva para la siembra de 200 hectáreas de cacao con familias desplazadas y retornadas de la parte alta de los municipios de San Jacinto y El Carmen de Bolívar», Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Prodesarrollo, diciembre.
- Muñozca, Jaime (2012), «Informe final de la sistematización y valorización del modelo productivo finca montemariana», Sincelejo: Red Prodepaz – Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María, junio.
- Perfetti, Juan José, Álvaro Balcázar, Antonio Hernández y José Leibovich (2013), *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá: SAC y Fedesarrollo.
- Porras, Eduardo (sf.a). «Cuestión agraria y violencia en los Montes de María», mimeo.
- Porras, Eduardo (sf.b), «Mesa campesina regional de los Montes de María», Documento Estratégico en Tierras y Desarrollo Rural, PNUD.
- Posada, Eduardo (1998), *El Caribe colombiano. Una historia regional (1870-1950)*, Bogotá: Banco de la República-El Áncora Editores.
- Reina, Yuri (2012), «El cultivo de ñame en el Caribe colombiano», Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 168, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Cartagena, junio.
- Revista *Semana* (2010), «Gobierno anuncia “plan de choque” para la restitución de tierras», Foro «La restitución empieza ya», 20 de octubre de 2010 [http://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-anuncia-plan-choque-para-restitucion-tierras/123467-3, consultado julio 31 de 2013].
- Sánchez, Eusebio y Rafael Mejía (2011), «Finca montemariana: Una alternativa de producción sostenible en la región», en Amaranto Daniel y Alfonso Múnera, editores, *Los Montes de María: Región, conflicto armado y desarrollo productivo*, Cartagena: Universidad de Cartagena, Instituto Internacional de Estudios del Caribe.
- Sierra, Diego, Fernando Bernal, Jorge Gonzales, Carlos Vargas y Margarita Daza (2011), «Los Montes de María: Masacres, despojo de tierras y desplazamiento», *Desplazamiento forzado, tierras y territorios Agendas pendientes: la estabilización socio-económica y la reparación*, Colección Cuadernos INDH 2011, Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Universidad de Cartagena (2013), «La educación, agente dinamizador para el desarrollo en los Montes de María», *Universo U*, región, p. 7, Cartagena: Universidad de Cartagena, agosto-septiembre.
- Yabrudy, Javier (2012), «El aguacate en Colombia: Estudio de caso de los Montes de María, en el Caribe colombiano», Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 171, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Cartagena, agosto.
- Viloria, Joaquín (2001), «Ganaderos y comerciantes en Sincelejo, 1880-1920», Cuadernos de Historia Económica y Empresarial, No. 8, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Cartagena, julio.

ANEXO A

Índice de Pobreza Multidimensional (IPMH), de los municipios de la subregión Montes de María, y por zonas y condiciones de deficiencia, 2005

Municipios	IPM			Condiciones educativas		Condiciones de la niñez y la juventud				Trabajo		Salud		Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda						
	Total	Urbano	Rural	Logro educativo	Analfabetismo	Asistencia escolar		Rezago escolar	Acceso a servicios para la primera infancia		Trabajo infantil	Tasa de dependencia económica	Tasa de empleo formal	Aseguramiento en salud	Acceso a servicio de salud dada necesidad	Acceso a fuente de agua mejorada	Eliminación de excretas	Pisos	Material paredes exteriores	Hacinamiento
Carmen de Bolívar	0,87	0,83	0,97	0,84	0,53	0,14	0,41	0,20	0,04	0,61	0,98	0,31	0,06	0,99	0,94	0,42	0,07	0,42		
San Juan Nepomuceno	0,83	0,80	0,91	0,79	0,47	0,11	0,32	0,16	0,04	0,58	0,99	0,45	0,06	0,70	0,83	0,26	0,04	0,31		
San Jacinto	0,82	0,81	0,94	0,83	0,46	0,07	0,35	0,13	0,03	0,52	0,99	0,28	0,06	0,98	0,98	0,32	0,03	0,40		
María la Baja	0,87	0,77	0,93	0,89	0,48	0,14	0,49	0,27	0,04	0,60	1,00	0,29	0,09	0,85	0,78	0,40	0,15	0,31		
Córdoba	0,86	0,85	0,87	0,90	0,59	0,16	0,40	0,22	0,03	0,64	0,99	0,23	0,09	0,26	0,55	0,55	0,16	0,33		
El Guamo	0,85	0,87	0,82	0,92	0,56	0,14	0,35	0,13	0,02	0,60	1,00	0,11	0,03	0,14	0,66	0,36	0,02	0,37		
Zambrano	0,85	0,84	0,96	0,85	0,44	0,12	0,39	0,22	0,03	0,60	0,95	0,52	0,08	0,11	0,98	0,27	0,12	0,47		
Subregión Bolívar	0,85	0,82	0,93	0,85	0,50	0,13	0,40	0,20	0,04	0,59	0,99	0,32	0,07	0,78	0,85	0,38	0,09	0,37		
Dpto Bolívar	0,63	0,55	0,90	0,67	0,30	0,10	0,33	0,19	0,03	0,57	0,95	0,37	0,05	0,30	0,47	0,25	0,11	0,32		
Ovejas	0,81	0,74	0,91	0,84	0,49	0,10	0,38	0,24	0,02	0,64	0,98	0,54	0,08	0,21	0,34	0,38	0,07	0,37		
Chalán	0,90	0,88	0,95	0,90	0,58	0,09	0,39	0,24	0,06	0,56	1,00	0,37	0,14	0,29	0,40	0,59	0,19	0,43		
Coloso	0,85	0,78	0,91	0,85	0,46	0,11	0,41	0,23	0,03	0,61	0,99	0,24	0,06	0,24	0,40	0,81	0,48	0,34		
Morroa	0,77	0,68	0,84	0,74	0,42	0,06	0,33	0,21	0,02	0,75	0,98	0,49	0,06	0,22	0,30	0,40	0,13	0,42		
Tolúviejo	0,80	0,64	0,87	0,85	0,41	0,06	0,34	0,29	0,02	0,65	0,98	0,48	0,03	0,29	0,32	0,39	0,23	0,30		
Los Palmitos	0,79	0,63	0,94	0,80	0,45	0,06	0,33	0,20	0,04	0,68	0,98	0,41	0,09	0,26	0,51	0,40	0,15	0,42		
San Onofre	0,87	0,78	0,92	0,88	0,50	0,12	0,45	0,30	0,04	0,67	0,99	0,41	0,04	0,41	0,67	0,41	0,20	0,31		
San Antonio de Palmito	0,89	0,76	0,97	0,87	0,57	0,16	0,47	0,39	0,03	0,79	1,00	0,57	0,15	0,61	0,44	0,52	0,24	0,47		
Subregión Sucre	0,83	0,73	0,91	0,84	0,48	0,10	0,40	0,27	0,03	0,68	0,99	0,45	0,07	0,33	0,48	0,43	0,19	0,36		
Dpto Sucre	0,73	0,63	0,92	0,75	0,39	0,09	0,35	0,23	0,03	0,62	0,97	0,41	0,06	0,27	0,40	0,37	0,17	0,35		
Total Subregión MM	0,85	0,79	0,92	0,85	0,49	0,11	0,40	0,23	0,03	0,63	0,99	0,38	0,07	0,59	0,70	0,40	0,13	0,37		
Total nacional	0,50	0,39	0,81	0,60	0,19	0,09	0,27	0,16	0,04	0,42	0,80	0,29	0,06	0,20	0,20	0,11	0,05	0,19		

Fuente: Cálculo DNP - spscv con datos del Censo 2005.

ANEXO B

Área sembrada de la subregión Montes de María, 2001 y 2012

	Montes de María-Sucre			Crecimiento promedio anual (%)	Montes de María-Bolívar			Crecimiento promedio anual (%)	Total Subregión MM			Crecimiento promedio anual (%)
	2001 Hectáreas	Part. %	2012 Hectáreas		2001 Hectáreas	Part. %	2012 Hectáreas		2001 Hectáreas	Part. %	2012 Hectáreas	
Agricultura	25.988	13,5	31.874	15,5	55.015	28,7	79.133	32,3	81.003	21,1	111.006	24,6
Cultivos anuales	10.979	5,7	12.296	6,0	21.975	11,5	24.370	9,9	32.954	8,6	36.666	8,1
Yuca	6.610	3,4	7.604	3,7	11.410	6,0	13.140	5,4	18.020	4,7	20.744	4,6
Ñame	1.904	1,0	3.773	1,8	9.600	5,0	9.895	4,0	11.504	3,0	13.668	3,0
Tabaco	2.465	1,3	920	0,4	965	0,5	1.335	0,5	3.430	0,9	2.255	0,5
Cultivos permanentes	1.181	0,6	2.882	1,4	7.843	4,1	15.329	6,2	9.024	2,4	18.211	4,0
Aguacate	259	0,1	634	0,3	3.810	2,0	3.470	1,4	4.069	1,1	4.104	0,9
Cacao	0	0,0	144	0,1	0	0,0	973	0,4	0	0,0	1.117	0,2
Caña panelera	9	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	9	0,0	1	0,0
Citricos	298	0,2	338	0,2	587	0,3	0	0,0	587	0,2	0	0,0
Coco	0	0,0	25	0,0	10	0,0	0	0,0	308	0,1	338	0,1
Guayaba	0	0,0	5	0,0	0	0,0	108	0,0	0	0,0	133	0,0
Limón	0	0,0	78	0,0	0	0,0	0	0,0	5	0,0	5	0,0
Mango	0	0,0	40	0,0	567	0,3	8	0,0	0	0,0	86	0,0
Maracuyá	0	0,0	55	0,0	0	0,0	25	0,0	567	0,1	40	0,0
Naranja	78	0,0	55	0,0	0	0,0	0	0,0	78	0,0	80	0,0
Palma de aceite	0	0,0	842	0,4	900	0,5	8.860	16,1	900	0,2	9.702	2,2
Platano	537	0,3	721	0,4	1.969	1,0	1.885	0,0	2.506	0,7	2.606	0,6
Cultivos transitorios	13.828	7,2	16.695	8,1	25.197	13,1	39.434	16,1	39.025	10,2	56.129	12,4
Ahuyama	0	0,0	41	0,0	15	0,0	234	0,1	15	0,0	275	0,1
Aji dulce	15	0,0	74	0,0	300	0,2	0	0,0	300	0,1	0	0,0
Aji picante	306	0,2	84	0,0	350	0,2	80	0,0	365	0,1	154	0,0
Ajonjolí	125	0,1	1.032	0,5	1.350	0,7	390	0,2	1.656	0,4	474	0,1
Algodón	427	0,2	322	0,2	469	0,2	590	0,2	594	0,2	1.622	0,4
Arroz	97	0,1	197	0,1	3.845	2,0	3.710	1,5	4.272	1,1	4.032	0,9
Frijol	12.586	6,6	14.684	7,1	2.555	0,1	778	0,3	352	0,1	975	0,2
Melón	0	0,0	9	0,0	18.615	9,7	33.652	13,7	31.199	8,1	48.336	10,7
Patilla	272	0,1	253	0,1	0	0,0	0	0,0	272	0,1	253	0,1
Pastos	165.931	86,5	173.991	84,5	136.627	71,3	166.160	67,7	302.558	78,9	340.151	75,4
Pasto de Corte	486	0,3	1.888	0,9	3.222	1,7	2.375	1,0	3.708	1,0	4.263	0,9
Pradera tradicional	163.635	85,3	153.280	74,5	97.501	50,9	115.195	47,0	261.136	68,1	268.475	59,5
Pradera mejorada	1.810	0,9	15.601	7,6	35.904	18,7	45.960	18,7	37.714	9,8	61.561	13,6
Cultivo forrajero	nd	—	295	0,1	nd	—	20	0,0	nd	—	315	0,1
Sistema silvopastoril	nd	—	2.927	1,4	nd	—	2.610	1,1	nd	—	5.537	1,2
Total	191.919	100,0	205.864	100,0	191.642	100,0	245.293	100,0	383.561	100,0	451.157	100,0
				0,6		2,2		1,5				1,5

Notas: (nd)= no disponible; (—) no es posible hacer cálculos.

Fuente: Cálculos de la autora con datos de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre.

Producción de los principales cultivos agrícolas de la subregión Montes de María, 2001 y 2012

Fuente: Cálculos de la autora con datos de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre.

ANEXO D

Rendimiento de los principales cultivos agrícolas de la subregión Montes de María, 2001 y 2012

	Montes de María-Sucre		Diferencia	Montes de María-Bolívar		Diferencia	Total Subregión MM		Diferencia
	2001 Toneladas	2012 Toneladas		2001 Toneladas	2012 Toneladas		2001 Toneladas	2012 Toneladas	
Total cultivos	2,8	5,0	2,2	6,8	4,8	-2,0	5,9	4,9	-1,0
Cultivos anuales	7,0	8,7	1,7	10,8	9,4	-1,4	9,4	9,2	-0,2
Yuca	8,4	9,9	1,5	10,6	7,9	-2,7	9,7	8,6	-1,0
Name	9,1	8,2	-0,9	11,9	12,5	0,5	11,2	11,3	0,1
Tabaco	2,0	1,1	-0,9	1,6	1,7	0,0	1,8	1,4	-0,4
Cultivos permanentes	2,3	4,0	1,7	10,1	4,8	-5,4	9,3	4,6	-4,7
Aguacate	2,0	7,8	5,8	13,9	9,4	-4,5	13,3	9,2	-4,1
Cacao	—	0,3	—	—	0,5	—	—	0,4	—
Caña panelera	1,5	4,0	2,5	—	—	—	2,0	4,0	2,0
Citricos	—	—	—	15,1	—	—	15,1	—	—
Coco	1,9	3,8	1,9	5,0	—	—	3,2	3,8	0,6
Guayaba	—	3,9	—	—	10,1	—	—	9,0	—
Limón	—	1,4	—	—	—	—	—	1,4	—
Mango	—	0,1	—	4,7	8,8	4,1	4,7	0,9	-3,7
Maracuyá	—	3,0	—	—	—	—	—	3,0	—
Naranja	2,2	2,6	0,3	—	6,8	—	3,8	3,9	0,1
Palma de aceite*	—	1,1	—	—	2,5	—	—	4,1	—
Platano	2,7	5,6	3,0	7,1	8,7	1,6	6,6	7,8	1,2
Cultivos transitorios	1,0	2,5	1,5	2,4	2,0	-0,3	2,1	2,2	0,1
Ahuyama	—	0,0	—	8,7	0,0	—	8,7	0,0	—
Aji dulce	—	—	—	4,3	—	—	4,3	—	—
Aji picante	8,0	5,5	-2,5	5,0	6,3	1,3	5,5	5,9	0,4
Ajonjolí	0,3	0,6	0,4	0,6	0,8	0,1	0,6	0,8	0,1
Algodón	0,8	1,5	0,7	1,5	1,5	0,0	1,5	1,5	0,0
Arroz	0,7	1,1	0,4	5,9	6,0	0,1	5,4	5,6	0,2
Frijol	0,4	0,5	0,1	1,1	1,0	-0,2	1,0	0,9	-0,2
Maíz	1,0	2,6	1,6	1,7	1,6	-0,1	1,7	1,9	0,2
Melón	—	5,0	—	—	—	—	—	5,0	—
Patilla	3,3	0,8	-2,5	—	—	—	1,4	0,8	-0,6

Notas: (c) No es posible hacer cálculos; (*) calculado como aceite de palma extraído/ sobre área en producción.

Fuente: Cálculos de la autora con datos de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre.

ANEXO E

*Número de cabezas de ganado vacuno y hectáreas en pastos en la subregión
Montes de María, 2001-2012*

Municipios	Número de cabezas		Hectáreas en pastos		Cabezas por hectáreas	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
San Onofre	88.882	88.217	78.938	80.628	1,1	1,1
Toluviejo	33.612	33.969	23.548	23.843	1,4	1,4
San Juan Nepomuceno	12.684	30.592	15.200	37.800	0,8	0,8
Palmito	26.855	27.642	13.185	16.598	2,0	1,7
Los palmitos	22.877	26.347	14.215	14.980	1,6	1,8
María La Baja	10.080	24.615	28.250	46.475	0,4	0,5
Córdoba	4.800	21.518	19.900	36.050	0,2	0,6
El Carmen de Bolívar	6.200	19.200	21.300	27.000	0,3	0,7
Ovejas	13.898	19.184	25.320	12.230	0,5	1,6
El Guamo	7.410	18.314	22.781	5.215	0,3	3,5
San Jacinto	1.668	15.239	20.844	8.600	0,1	1,8
Morroa	6.587	9.745	8.215	16.450	0,8	0,6
Zambrano	358	5.317	8.352	5.020	0,0	1,1
Colosó	2.763	4.062	1.318	7.168	2,1	0,6
Chalán	1.791	2.584	1.192	2.094	1,5	1,2
Total Subregión MM	240.465	346.545	302.558	340.151	0,8	1,0

Notas: (-) No es posible hacer cálculos; (*) calculado como aceite de palma extraído/ sobre área en producción.

Fuente: Cálculos de la autora con datos de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre.

LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, 2001-2011

SALUMA CASTILLO GUERRA
OMAR CASTILLO NUÑEZ*

RESUMEN

Este trabajo examina, empleando la metodología *shift share modificado*, los determinantes de la producción de los principales cultivos del departamento de Córdoba en el periodo 2001-2011. Las fuentes de variación consideradas fueron el área, el rendimiento, el precio y la localización. Los resultados muestran que el valor de la producción total aumentó durante el período bajo estudio. El efecto localización explica la mayor parte de las variaciones del valor, indicativo de un proceso de reasignación de área desde los cultivos transitorios a los anuales y permanentes. El efecto precio también contribuyó positivamente, evidencia de que los agricultores responden a los incentivos del mercado. La contribución del efecto rendimiento fue casi despreciable y la del efecto área, nula.

Palabras clave: Costa Caribe colombiana, economía regional, *shift-share*, producción agrícola.

Clasificaciones JEL: R11, Q10

* Los autores son, respectivamente, economista, egresada de la Universidad del Norte, Barranquilla, y Profesor Titular de Economía de la Universidad de Córdoba, Montería. Correos electrónicos: saluksti@gmail.com y casnuom@gmail.com. Este trabajo es una versión revisada de «Factores asociados al comportamiento del valor de la producción agrícola en el departamento de Córdoba, 2001-2012», presentado por Saluma Castillo al Departamento de Economía de la Universidad del Norte como requisito de grado en diciembre de 2013. Fecha de recepción: marzo 31 de 2014; fecha de aceptación: mayo 5 de 2014.

ABSTRACT

Agricultural Production in the Department of Córdoba, Colombia, 2001-2011

Using a modified shift-share approach, this paper examines the determinants of the value of output for the main crops in the department of Córdoba, on the Colombian Caribbean, for the period 2001-2011. The sources of variation considered were area, yield, price and location. We find that the value of agricultural output increased during the period under study. The location effect explains most changes in the value of crops, due to a relocation process, from temporary crops to permanent crops. The price effect contributed positively, which indicates that farmers respond to market incentives. The yield effect and the area effect were insignificant and nil, respectively.

Key words: Colombian Caribbean, regional economics, *shift share*, agricultural production.

JEL Classifications: R11, Q10

I. INTRODUCCIÓN

El departamento de Córdoba, situado al noroeste de la República de Colombia, limita al norte con el Mar Caribe, por el este y sur con el departamento de Antioquia, y al oeste con los departamentos de Bolívar y Sucre. Se caracteriza porque una de sus principales actividades económicas es la agricultura, estructura económica marcada por su topografía, compuesta por ríos, caños, quebradas, arroyos y ciénagas. Su suelo fértil posee la cantidad suficiente de minerales para el crecimiento de las plantas y la cría de animales.

La presencia fuerte del recurso hídrico marca dos épocas: seca y húmeda. Ambas determinan la estacionalidad de los cultivos y de la producción de ganados. Los cultivos de maíz y arroz se siembran, principalmente, en abril y se cosechan en agosto. El año agrícola para el cultivo de algodón empieza en septiembre y termina en febrero. Por el contrario, cultivos como yuca y ñame tienen un ciclo productivo de duración anual, y el del plátano, permanente.

Entre los productos que son sembrados a gran escala, y sobre los cuales se poseen estadísticas más ciertas y continuas, se cuentan el algodón, el maíz, el arroz, el ñame, la yuca, y el plátano. Según el Ministerio de Agricultura, para la cosecha de 2011 el primer cultivo representó el 40% de la producción física en toneladas del algodón cultivado en el país; el maíz, aportó 31%; el arroz secano manual, 23,3%, destacándose como el primer productor de los mismos. El ñame, la yuca y el plátano participan con el 30,7%, 14,1% y el 5,0%, respectivamente (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012).

A pesar de la destacada posición de Córdoba en la agricultura nacional y en la economía local, son pocos los estudios sobre el desempeño de estas actividades en lo que va corrido del presente siglo. En la última década del siglo xx tuvo lugar una incipiente recomposición de la estructura del valor de la producción agrícola (Castillo, 2000). Mientras que a principios de los años noventa los cultivos de ciclo largo generaban el 19% del valor de la producción, hacia finales aportaban el 32%. A esto contribuyó el auge de las siembras de plátano. Por su parte, los cultivos de ciclo corto, especialmente algodón, arroz y maíz que, en 1990 aportaban el 68% del valor de la producción, redujeron ligeramente su participación, a 67%, al final de la década. Esto se explica básicamente por la desaparición de las siembras de sorgo.

Este trabajo tiene por objeto estudiar la evolución del valor de la producción agrícola cordobesa entre 2001 y 2011. A este efecto, se examinará el comportamiento de los principales cultivos (algodón, arroz, maíz, ñame, yuca y plátano) y se identificarán los factores determinantes de las variaciones de la producción agrícola empleando la técnica metodológica del *shift-share*.

El documento se compone de seis secciones. En la segunda examinan las variables que pueden causar cambios en el valor de la producción agrícola. En la tercera se revisa la literatura sobre el *shift-share*, al igual que su aplicabilidad en la economía regional y agrícola. En la cuarta sección se describe la metodología y luego, en la quinta, se presentan los resultados obtenidos. El trabajo termina con unas conclusiones.

II. MODELOS DE DESARROLLO AGRÍCOLA

El papel de la agricultura en el desarrollo económico se ha transformado con el tiempo. La teoría y la política de desarrollo se han concentrado en establecer las

condiciones bajo las cuales puede sostenerse un excedente agrícola. Desde que Malthus planteó que la población mundial tendía a crecer más que la producción de alimentos, la oferta agropecuaria ha aumentado más que la demanda, creando excedentes de oferta constantes que, acompañados de avances tecnológicos, han disminuido los precios reales (Mundlak, 2000, p.3; Chavas, 2008, p. 357).

Respecto a los determinantes del crecimiento de la producción, existen en la literatura diversos modelos que se refieren al proceso de desarrollo agrícola.

El modelo de la conservación, de la Escuela Clásica, se basa en el concepto de rendimientos decrecientes del capital y la mano de obra aplicados a la producción agrícola. Parte de dos supuestos: que la tierra para la producción agrícola es escasa y esta escasez aumenta con el crecimiento económico, y que el agotamiento del suelo es posible y las acciones para prevenir la caída de los rendimientos o aumentar la productividad de la tierra afectan los niveles de vida y el crecimiento económico (Hayami y Ruttan, 1985).

Esta es la famosa ley de los rendimientos marginales decrecientes. Cuando la escasez de tierra es alta, las tierras más pobres son usadas; como consecuencia, la productividad de la tierra y del trabajo caen. Este decrecimiento, sin embargo, puede compensarse con inversiones en tecnologías biológicas, químicas y mecánicas para aumentar la fertilidad, y en el desarrollo y formación del factor trabajo, lo cual evitará que disminuya la productividad. La adopción de nuevas tecnologías permite producir más cantidad de producto con igual cantidad de insumos o igual cantidad de producto con menos cantidad de insumos. No obstante, al internalizar las nuevas tecnologías, si la producción crece por encima de la demanda, los precios disminuyen. Los aumentos en la productividad superiores a la disminución en los precios elevan la eficiencia de los productores, garantizando su permanencia en el mercado.

Hayami y Ruttan (1985 p. 102-105) proponen un modelo de desarrollo de «innovación inducida», que «considera al cambio técnico como una respuesta dinámica a los cambios ocurridos en las dotaciones de recursos y al crecimiento de la demanda». Definen el cambio técnico como «cualquier cambio en los coeficientes de la producción que provenga de aprovechar recursos dirigidos al desarrollo de nuevos conocimientos incorporados». En este sentido, los aumentos en la producción dependen del desarrollo de una tecnología agrícola apropiada.

En la agricultura, dentro de las clases de tecnologías existentes, se destacan la tecnología mecánica, que potencia la productividad del trabajo, pero reducen el empleo, y la biológica y la química, que aumentan la productividad de la tierra, pero

que pueden generar externalidades ambientales negativas.¹ Los precios relativos incitan a los agricultores a buscar insumos técnicos para sustituir los factores productivos escasos por los más abundantes, optimizando la reducción de los costos unitarios.

En otras palabras, el modelo de innovación inducida indica que los agricultores aumentarán sus inversiones si uno o más de los siguientes cambios ocurren: de una parte, aumentan los rendimientos de una cantidad dada de recursos, lo cual se traduce en mejoramientos de la productividad y, por ende, de la producción, o, de otra, disminuyen los costos de los recursos en relación con el precio del producto o, viceversa, aumenta el precio del producto en relación con el costo de los insumos.

Resumiendo, las variaciones del producto agrícola están asociadas a variaciones en la cantidad de tierra usada, variaciones en la productividad de factores y variaciones en el precio del producto. En forma de una ecuación (Jaramillo, 1994):

$$VP = Q \times P$$

$$Q = X \times PFT$$

$$VP = X \times PFT \times P$$

Donde:

VP = Valor de la producción agrícola

Q = Producción

X = Cantidad de insumos utilizados

PFT = Productividad de los insumos utilizados en el proceso productivo

P = Precios del producto

El valor de la producción depende de las variables anteriores. De estas, el precio (P) no está determinado por el agricultor y el aumento en la cantidad de los insumos (X) tiene restricciones por el impacto que genera en los costos de producción. Así, los incrementos en la productividad factorial son un determinante.

¹ Hayami y Ruttan (1985 p. 107) definen la tecnología mecánica como «ahorradora de mano de obra». Esta facilita la sustitución de mano de obra por energía y maquinaria, logrando así una mayor productividad por trabajador, incrementando el área de trabajo del mismo. La tecnología biológica y química, es considerada «ahorradora de tierra» y facilita la sustitución de la tierra por la mano de obra e insumos industriales; busca incrementar la producción por unidad de área, o mejorar el rendimiento de los productos.

En el presente trabajo se emplean estas variables para explicar los cambios en el valor de la producción agrícola en el departamento de Córdoba a partir de modificaciones en la cantidad de tierra sembrada, variaciones en la productividad física de la misma como una expresión cercana a la incorporación de cambio técnico, y a cambios en los precios como una expresión de la racionalidad económica de los agricultores.

III. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La técnica de *shift-share* se emplea para determinar los componentes del crecimiento económico regional. Ella permite establecer las diferencias en las estructuras del crecimiento regional y nacional. Algunos ejemplos son Dunn (1960), Marquillas (1972) y Artige y Neuss (2012). El *shift-share* puede también ser usado, con otros análisis, para determinar el crecimiento potencial de un sector clave en una región, a través de tres efectos: impulso nacional, efecto regional y efecto sectorial (Mur y Angulo, 2007).

Se distinguen dos modalidades para predecir los cambios en la participación: *shift share* modificado y *shift share* dinámico. El primero «compara el valor de una medida económica en un periodo inicial y final sin estudiar la evolución de la variable» produciendo subestimaciones o sobreestimaciones de los resultados obtenidos. El segundo «se basa en la posibilidad de dividir el periodo de estudio en dos o más sub-periodos, lo que permite incorporar cambios en la estructura sectorial» proporcionando el estudio del comportamiento de la variable (Mayor, López y Pérez, 2005, p. 873)

El *shift share* proporciona un análisis alrededor de tres dimensiones: la geografía, un sector de actividad económica, y un periodo temporal. En palabras de Artige y Neuss (2012, p. 1), éste consiste en «descomponer la diferencia entre el crecimiento regional observado durante un tiempo específico de un sector, con el crecimiento hipotético que la región haya experimentado en ese sector. A partir de esto, señala dos componentes: un efecto sectorial y un efecto de impulso nacional. Para su cálculo, utiliza la estructura económica regional y las tasas de crecimiento nacional, respectivamente».

Artige y Neuss (2012) han diseñado la versión más reciente de esta medida, separando los efectos hallados por Dunn (1960), y calculan un sólo valor para am-

bos efectos. Al hacerlo para el caso de Bélgica y la región de Bruselas, usando como datos el empleo en el sector manufacturero entre 1995 y 2007, encuentran ambigüedades para las medidas de impulso nacional y el efecto sectorial. Su conclusión es que las técnicas tradicionales no están bien definidas, pues no descomponen el crecimiento de un sector.

Aplicado al crecimiento regional, como lo señala Cepeda (2010, p. 28), permite analizar la influencia de un efecto sobre el cambio que experimenta la economía de la región, pues se descompone el crecimiento de una medida económica en varios efectos que, a su vez, muestran el impacto que tiene un sector sobre la economía local. En cuanto a las limitaciones del método, Mayor et.al (2005, p. 866) citando a Richardson (1978), concluyen que «el análisis *shift-share* no dice nada sobre la capacidad de una región para retener a los sectores pujantes, o cómo atraerlos». Otros, como Bartels, Nicol y Van Duijn (1982) consideran que el *shift-share* es «medición sin explicación».

En efecto, el *shift-share* es una técnica analítica simple; no explica las causas de cada componente. Tal como lo indica su nombre, el método examina cambios, y estos son sensibles al periodo de estudio, pues la técnica arroja una muestra instantánea de las variaciones en la participación de la variable en consideración. En este sentido, ShiChun-Yun y Yang Yang (2008), tomando como referencia a Yasin, Alavi, Sobral y Lisboa (2004), sostienen que las principales limitaciones de este método son el periodo de tiempo, el contenido teórico y la capacidad de predicción. Dadas éstas, no se puede responder de forma compleja a los cambios significativos que se dan, ni hacer ajustes a los cambios económicos que se puedan dar entre el intervalo de años, fuera del año inicial y el final.

En Colombia, la técnica del *shift-share* ha sido utilizada para evaluar el crecimiento regional. Bonet (1999) analiza si la especialización productiva regional ha sido la causa del progreso o retroceso en el contexto nacional, tomando el valor agregado de las cuentas regionales del DANE por departamentos y sectores económicos para 25 entidades territoriales y seis regiones entre 1980 y 1996. Determina dos etapas, *shift-share* modificado y *shift-share* dinámico modificado; para este último examina tres sub-periodos: 1980-1985, 1985-1990, y 1990-1996.

En términos generales, Bonet encuentra que los departamentos con crecimientos superiores a la media nacional incrementan la participación del sector minero en su producción total. Por el contrario, los departamentos con crecimientos inferiores a la media nacional y pocas proyecciones en el mediano plazo registran una participación alta en el sector agrícola e industrial (Bonet, 1999, p.38)

Siguiendo la metodología anterior, pero para el periodo 1975-2000, Garza (2007), toma el valor agregado de 25 departamentos del Sistema Simplificado de Cuentas Económicas Departamentales. Con el fin de poder aplicar el *shift share* dinámico modificado, utiliza dos sub-periodos: 1975-2000, y 1990-2000. Los resultados indican que los sectores agropecuario y manufacturero crecen menos que el promedio durante los dos periodos. El sector minero muestra mejor desempeño para el periodo 1975-2000; para el periodo 1990-2000 el sector gobierno registra el mayor crecimiento.

Otros ejercicios parecidos son los trabajos de Galvis (1999), Cepeda (2010) y Muñoz (2012). El primero analiza el empleo industrial en las principales ciudades colombianas entre 1974 y 1996. El segundo evalúa el desempeño de los distintos sectores económicos de la economía santandereana, descomponiendo el PIB para el periodo del 2000-2007. El tercero estudia el comportamiento de los productos exportados por el Valle del Cauca entre 1991 y 2010 a los países con los cuales Colombia había constituido o estaba negociando tratados de libre comercio.

Para la agricultura, el método ha sido empleado por Nguyen y Martínez (1979), quienes estudiaron las fuentes de cambios en la producción agrícola mexicana en los estados federales cercanos a los centros de mercado y de población entre 1960 y 1971. Concluyen que los estados del centro tenían tasas de crecimiento más altas que otros lugares porque estaban mejor posicionados para adaptar los cultivos a los movimientos de la demanda. Por otro lado, en la mayoría de los estados donde los cultivos especializados habían tenido un crecimiento medio encontraron una estructura productiva de cultivos diversificados.

Silva y Santos (2001) utilizaron el *shift-share* modificado para estudiar los principales cultivos de la agricultura en Sao Paulo, Brasil entre 1985 y 1999. Su propósito era probar la hipótesis de que la agricultura brasileña mantiene una trayectoria racional en la producción, aun cuando los principales instrumentos para promover el sector se habían debilitado. Hallaron que, a pesar de la disminución de los precios internos y externos, el rendimiento y la estructura del cultivo se desempeñaron positivamente para los años analizados.

El *shift share* como técnica metodológica no se ha empleado para evaluar el desempeño del sector agrario en Colombia. Este trabajo pretende llenar, parcialmente, el vacío, aplicando el método para el caso del departamento de Córdoba en el periodo 2001-2011.

IV. METODOLOGÍA

Con base en las consideraciones anteriores, puede afirmarse que la técnica del *shift share* modificado es apropiada para responder al objetivo de esta investigación, pues permite descomponer las variaciones de la producción en efectos de área, rendimiento, precio, y localización como factores asociados a estos cambios.

A pesar de las críticas que se le han hecho al método, la aplicación del *shift-share* es válida por las siguientes razones: i) es una primera aproximación al análisis de un subsector para el cual, a nivel regional, no ha sido aplicada esta técnica metodológica y cuya evolución económica no ha sido evaluada en lo que va corrido del presente siglo, y ii) el análisis puede ser complementado con otras técnicas estadísticas y econométricas que podrían tener mayor poder explicativo. Sin embargo, esto último queda fuera del ámbito de la presente investigación, dado que se carece de bases de datos más extensas de las variables en estudio.

Los efectos a considerar son:

- El efecto área: Refleja las variaciones derivadas del cambio en el valor de la producción por la variación del área cultivada, suponiendo que los demás efectos se mantienen constantes.
- El efecto rendimiento: Muestra la alteración en el valor de la producción ocasionada por modificaciones en la productividad de los factores, independiente de cambios en el área, en la localización geográfica y en la composición del producto. En el largo plazo, este efecto puede ser indicativo de cambios tecnológicos que elevan la productividad del factor tierra. Pero el abandono de áreas menos productivas, con la consecuente reducción de área total, también puede influenciar el nivel de productividad. De esta forma, sería correcto decir que tal efecto puede reflejar, parcialmente, cambios tecnológicos.
- El efecto precio: El impacto de variaciones en los precios sobre el valor de la producción, cuando los demás efectos permanecen constantes. Variaciones positivas de este efecto son expresión de la sensibilidad de los agricultores a los estímulos de mercado.
- El efecto localización geográfica: Los cambios en la ubicación espacial del valor de la producción individual por cultivos derivados de la variación en el área cultivada en el departamento, suponiendo que los demás efectos permanecen constantes. Este efecto también indica ventajas de ubicación

comparativas en el largo plazo, puesto que los cambios pueden ocasionar una reasignación de factores productivos entre cultivos.

Los cultivos considerados son: algodón, arroz, maíz, ñame, yuca y plátano, que representan el 99% del valor de la producción de trece cultivos (ajonjolí, ñame, yuca, plátano, arroz, maíz, algodón, palma de aceite, cacao, sorgo, frijol, caña panelera, y cocotero). Se excluyen frutales y hortalizas, pues de estos se tiene información muy dispersa e incierta.

La información sobre hectáreas cultivadas y rendimiento en toneladas por hectárea fue tomada del *Anuario estadístico del sector agropecuario y pesquero* del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012).

Los precios del algodón se estimaron a partir del cociente entre el costo de producción de la fibra en Córdoba y el Caribe Colombiano entre 2006-2011, con información tomada de CONALGODÓN (2013). Se supuso que el margen es constante y se añadió al precio mínimo de garantía fijado por el Gobierno. De esta manera se calculó el precio de la fibra de algodón en Córdoba.

Los precios del arroz se calcularon mediante un procedimiento similar. En este caso, se promedió la información mensual de precios mayoristas del arroz blanco en Montería obtenida del Sistema de Estadísticas Agropecuarias- SEA (2011) y la serie histórica de estadística de precios del arroz paddy en la Costa Caribe, tomado de la Federación Nacional de Arroceros (2011). El costo del trillado se estimó como la diferencia entre los dos precios. Esta diferencia se descontó del precio del arroz blanco para obtener el precio del arroz paddy.

Para el maíz, la yuca, el ñame y el plátano se tomaron los precios mayoristas reportados por el Sistema de Estadísticas Agropecuarias- SEA (2011).

Para determinar las causas la variación del valor de la producción de estos cultivos en Córdoba, se estimó el valor de la producción individual con la siguiente ecuación:

$$VP_{jt} = (A_{jt} \times R_{jt} \times P_{jt}) \quad (1)$$

Donde:

VP_{jt} = el valor de la producción total del cultivo j en un año t cualquiera.

A_{jt} = el área total sembrada del cultivo j en un año t cualquiera.

R_{jt} = el rendimiento del cultivo j en el año t .

P_{jt} = es el precio del cultivo j en el periodo de tiempo t .

Por ende, el valor de la producción de un cultivo es el producto del área sembrada, los rendimientos y el precio del producto en el mercado.

Para el periodo base, el valor de la producción individual para cada cultivo se calculó mediante la expresión:

$$VP_{j0} = A_{j0} \times R_{j0} \times P_{j0} \quad (2)$$

Donde:

VP_{j0} = el valor de la producción total del cultivo j en el periodo base.

A_{j0} = el área total sembrada del cultivo j en el periodo base

R_{j0} = el rendimiento del cultivo j en el periodo base

P_{j0} = es el precio del cultivo j en el periodo base

La variación del valor de la producción para el cultivo j respecto al año base viene dada por la expresión:

$$VP_{jt} - VP_{j0} = (A_{jt} \times R_{jt} \times P_{jt}) - (A_{j0} \times R_{j0} \times P_{j0}) \quad (3)$$

En $A_{j0} = \infty_{j0} \times A_0$, el primer término (∞_{j0}) es la participación relativa del área sembrada de un cultivo j en el área total de los cultivos considerados en el departamento en el año base. El término A_0 es el área sembrada del cultivo j en el año base. La ecuación (3) puede también expresarse como:

$$VP_{jt} - VP_{j0} = (VP_{jt}^A - VP_{j0}^A) + (VP_{jt}^R - VP_{jt}^A) + (VP_{jt}^P - VP_{jt}^R) + (VP_{jt} - VP_{jt}^P) \quad (4)$$

Dónde:

$$VP_{jt}^A = \infty_{j0} \times A_{jt} \times R_{j0} \times P_{j0}$$

$$VP_{jt}^R = \infty_{j0} \times A_{jt} \times R_{jt} \times P_{j0}$$

$$VP_{jt}^P = \infty_{j0} \times A_{jt} \times R_{jt} \times P_{jt}$$

Por lo tanto, la variación del valor de la producción para un producto j es la sumatoria de los efectos área, rendimiento, precio y localización, medidos así:

$$\text{Efecto área} = (VP_{jt}^A - VP_{j0}^A) \quad (4a)$$

$$\text{Efecto rendimiento} = (VP_{jt}^R - VP_{jt}^A) \quad (4b)$$

$$\text{Efecto precio} = (VP_{jt}^P - VP_{jt}^R) \quad (4c)$$

$$\text{Efecto localización} = (VP_{jt} - VP_{jt}^P) \quad (4d)$$

Los efectos se presentan en forma de tasas promedio anuales de crecimiento calculadas como la tasa anual media de crecimiento del valor de la producción (r) ponderada por la variación de cada uno de los efectos.

Para ello, se multiplica y divide la expresión (4) por: $\left[1 / (VP_{jt} - VP_{j0})\right]$

Por lo tanto,

$$r = \left[\sqrt[n]{(VP_{jt} / VP_{j0})} - 1 \right] \times 100$$

Entonces,

$$rp = \left[\frac{(VP_{jt}^A - VP_{j0}^A)}{VP_{jt} - VP_{j0}} \right] r + \left[\frac{(VP_{jt}^R - VP_{jt}^A)}{VP_{jt} - VP_{j0}} \right] r + \left[\frac{(VP_{jt}^P - VP_{jt}^R)}{VP_{jt} - VP_{j0}} \right] r + \left[\frac{(VP_{jt} - VP_{jt}^P)}{VP_{jt} - VP_{j0}} \right] r \quad (5)$$

Donde rp representa la tasa de crecimiento del valor de la producción del cultivo- j ponderada por la variación de cada uno de los efectos.

Cabe resaltar que el valor de la producción total agrícola departamental es la sumatoria del valor de la producción de todos los cultivos estudiados.

Dada la presencia de diferentes técnicas de producción en maíz (maíz tradicional, maíz tecnificado), y en arroz (arroz riego, arroz secano manual y arroz secano mecanizado), el área total sembrada en estos cultivos se estimó sumando el área de cada sistema y el rendimiento como la media ponderada por el área. En términos matemáticos:

$$A_{jt} = \sum_{j=1}^n A_{jt}$$

$$R_{jt} = \frac{\sum_{s=1}^n (A_{sjt} * R_{sjt})}{\sum_{sj=1}^n A_{sjt}}$$

Donde:

A_{jt} = área total del cultivo, maíz o arroz

A_{sjt} = área de la técnica de producción del cultivo, según el caso

R_{jt} = rendimiento total del cultivo en estudio

R_{sjt} = rendimiento del sistema de cultivo.

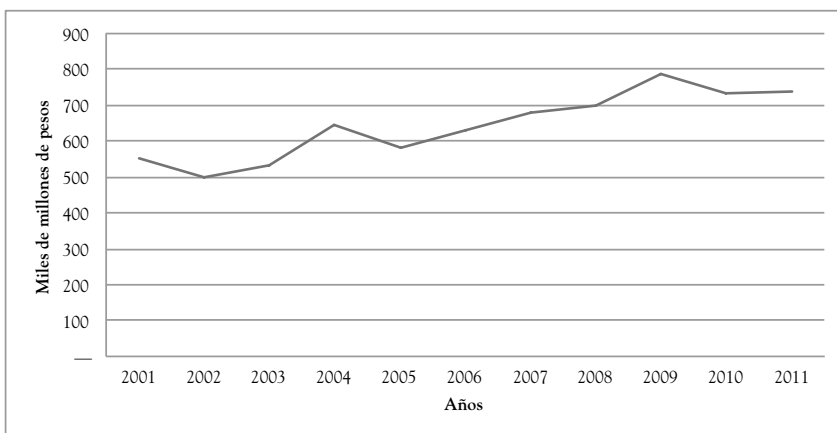
V. RESULTADOS

A. Evolución y estructura de la producción agrícola en el departamento de Córdoba

En el Gráfico 1 se muestra la evolución del valor de la producción agrícola de Córdoba, en miles de millones de pesos corrientes, durante el periodo 2001-2011. El producto agrícola departamental creció de \$554 mil millones en 2001, a \$740 mil millones en 2011. Sin embargo, son observables dos ciclos en su comportamiento: el primero, entre los años 2001-2004, caracterizado por una fase de disminución hasta 2002; luego, a partir de este año, se observa un crecimiento hasta 2004.

GRÁFICO 1

*Evolución de la producción agrícola en el departamento de Córdoba
2001-2011*



Fuente: Cálculo de los autores con base en la metodología propuesta.

El segundo ciclo abarca el período 2005-2011. Este comienza con una caída del valor de la producción, seguida de una etapa de recuperación que crece continuamente hasta 2009, cuando el valor de la producción departamental alcanza su punto máximo. Durante los dos últimos años del tiempo de estudio se observa una ligera desaceleración pues el valor de la producción cae pero no por debajo del año 2005

El Cuadro 1 muestra el valor de la producción calculada y la participación porcentual de los cultivos en 2001 y 2011. En 2001, el valor total de la producción agrícola en Córdoba fue de \$553.789 millones. De estos, \$378.316 millones (68%) son cultivos de ciclo corto o transitorios (algodón, arroz y maíz); los \$175.473 millones restantes (32%), corresponden al valor de los cultivos anuales (yuca y ñame) y permanentes (plátano).

Para 2011 esta distribución se modifica: los cultivos anuales y permanentes ganan siete puntos porcentuales, pues aumentan a 39% del valor de la producción, resultado de una continuidad del proceso de recomposición del valor agrícola departamental.

CUADRO 1

Valor de la producción y participación de los principales cultivos en el departamento de Córdoba, 2001 y 2011

Cultivos	Valor de la producción departamental (millones de pesos corrientes)		Participación (%)	
	2001	2011	2001	2011
Algodón	209.722	215.833	37,9	29,2
Arroz	28.576	54.218	5,2	7,3
Maíz	140.018	179.535	25,3	24,3
Ñame	41.473	86.899	7,5	11,7
Yuca	51.079	100.991	9,2	13,7
Plátano	82.920	102.235	15,0	13,8
TOTAL	553.789	739.712	100	100

Fuente: Cálculos de los autores

Estos resultados difieren de la composición del valor agrícola en Colombia como un todo, donde los cultivos permanentes y, en particular, el café representan el doble del valor de la producción de los cultivos transitorios. Sin embargo, como ya se señaló, en Córdoba se observa una tendencia de los cultivos anuales y permanentes a aumentar su participación en la producción departamental desde la década del noventa.

B. Análisis individual de cultivos

Con base en la tendencia que aparece en el Gráfico 1, se ha dividido la muestra del valor de la producción individual de los cultivos en dos sub- periodos: 2001-2004 y 2005-2011 para analizar los componentes de la variación de cada uno. Para su cálculo, se tomó el valor promedio de la producción y, como base, el primer periodo.

El Cuadro 2 presenta el resultado de la aplicación del método, que descompone la tasa de crecimiento del valor de la producción en los efectos área, rendimiento, precio y localización de los cultivos de ciclo corto.

CUADRO 2
*Componentes de la variación ponderada del valor de la producción
de cultivos de ciclo corto en el departamento de Córdoba,
2001-2004 a 2005-2011.*

Cultivos	Efectos (%)				
	Área	Rendimiento	Precio	Localización	Total
Algodón	-0,02	0,00027	0,05	1,81	1,84
Arroz	-0,01	0,01	0,10	3,18	3,28
Maíz	-0,07	0,02	0,07	0,54	0,56

Fuente: Cálculos de los autores.

Como puede observarse, la producción de arroz presentó el mayor dinamismo, con una contribución de 3,28% al crecimiento de los cultivos de ciclo corto a partir del periodo base, 2001-2004. Es de notar que, en el caso del arroz, el

efecto área y el efecto rendimiento se anulan, de manera que el crecimiento es explicado por el efecto precio, (0,10%) y por el efecto localización (3,18%), reflejo de una sustitución de otros cultivos por este en el departamento.

El valor de la producción de algodón creció a una tasa ponderada de 1,84%. El efecto rendimiento no tiene un papel sobresaliente en la explicación de este crecimiento. El efecto área influyó negativamente en un 0,02%. En últimas, el comportamiento positivo se explica por los efectos localización y precios, que contribuyeron al crecimiento positivamente en 1,81% y 0,05%, respectivamente.

El bajo efecto rendimiento en el arroz y en el algodón está asociado a una falta de mejoras tecnológicas, aunque también a la presencia de plagas y enfermedades. En particular, en el caso del arroz, se detectó la presencia de la enfermedad del vaneamiento de la espiga y, en el caso del algodón, los problemas de adaptabilidad de semillas transgénicas, deficiencias en el manejo agronómico y pudrición de la mota, que hizo presencia temporalmente.²

La influencia del factor climático no es despreciable, aunque hay evidencia empírica (Palencia, Mercado y Combatt, 2006) de que la presencia del fenómeno del pacífico en el Departamento de Córdoba durante gran parte de este período tuvo impactos diferenciados. Las medias anuales de las precipitaciones pluviales y de las temperaturas no tuvieron diferencias significativas en el valle medio del río Sinú, donde se concentra una gran parte de los cultivos transitorios, pero sí tuvo impactos en el valle bajo y alto del río.

A diferencia del comportamiento del algodón y del arroz, en el caso del maíz el resultado es influenciado positivamente por el efecto rendimiento, que varió en 0,02%, y en gran parte por la influencia directa del efecto localización, 0,54%. El aumento de 0,07% en el efecto precio es compensado por la caída del efecto área en igual proporción.

El Cuadro 3 muestra los resultados para el grupo de cultivos de ciclo anual y largo. En este caso la yuca figura como el cultivo con mayor aumento del valor de la producción, estimado en 6,56%. Al igual que en los cultivos de algodón y arroz, en la yuca predominan los efectos localización (6,25%) y precios (0,23%). Pero, contrario a lo sucedido en aquellos, en el caso de la yuca el efecto rendimiento contribuyó positivamente (0,06%) a la variación del valor de la producción.

² Entrevistas con José Barrera, ingeniero agrónomo y profesor titular de la Universidad de Córdoba, y Juan Pineda, ingeniero agrónomo y asistente técnico particular, 2013.

CUADRO 3

*Componentes de la variación ponderada del valor de la producción
de cultivos de ciclo largo en el departamento de Córdoba,
2001-2004 a 2005-2011*

Cultivos	Efectos (%)				
	Área	Rendimiento	Precio	Localización	Total
Ñame	0,01	0,002	0,13	6,34	6,48
Yuca	-0,02	0,06	0,23	6,25	6,56
Plátano	-0,02	-0,01	0,04	0,68	0,69

Fuente: Cálculos de los autores.

No ocurre lo mismo en los casos del plátano y el ñame. En ambos casos, las contribuciones de los efectos rendimiento y área son mínimas. Estos bajos resultados se explican por la presencia de enfermedades como la antracnosis en el ñame y la sigatoka negra en el plátano, además de la poca renovación de las plantaciones. Los efectos precio y localización explican la casi totalidad de la variación.

El valor de la producción de cada uno de los cultivos creció en el periodo estudiado. En general, la causa principal es la variación positiva del efecto localización, que gana mayor importancia si se tiene en cuenta la nulidad de la contribución del efecto área, pues indicaría que, de haber reducción de área en un cultivo determinado, tal reducción no está siendo inmersa en el mismo cultivo, sino que está siendo compensada con el aumento en otros. En atención a que ese efecto es más prominente en la variación del valor de la producción de los cultivos anuales y permanentes, esto ayuda a explicar el proceso de ganancia de tales cultivos en la generación del valor de la producción agrícola departamental. Resultados similares se hallaron al analizar la variación del valor de la producción año a año en valores absolutos de cada uno de los cultivos (Castillo, 2013).

C. Comportamiento del valor de la producción agrícola en Córdoba

En el Cuadro 4 se muestra la variación del valor de la producción para el conjunto de todos los cultivos. La tasa media ponderada anual de crecimiento con respecto al periodo base fue 1,82%. Al descomponerla se observa que el efecto

CUADRO 4
*Componentes de la variación ponderada del valor de la producción
 agrícola total en el departamento de Córdoba,
 2001-2004 y 2005-2011*

	Efectos (%)				
	Área	Rendimiento	Precio	Localización	Total
	-0,03	0,004	0,07	1,77	1,82
Contribución relativa (%)	-1,76	0,23	4,03	97,50	100

Fuente: Cálculos de los autores con base en la metodología propuesta.

localización y el efecto precio son los de mayor incidencia, 97,50% y 4,03%, respectivamente. El efecto área es negativo y la contribución del efecto rendimiento es inferior a 1%.

Cabe resaltar que los dos picos máximos en el valor de la producción no parecen ser consecuencia de efectos inflacionarios. En particular, el IPP anual del sector agrícola en Colombia mostró un incremento de 9,67% entre 2007 y 2008. La principal causa fue el aumento del precio internacional del petróleo, que tuvo como consecuencia incrementos en el precio de la urea, principal fertilizante de los cultivos agrícolas (CEPAL, FAO/IICA, 2012). Entre 2008 y 2009 la variación fue negativa, 0,82%.

Si se analiza el cociente entre el precio de la urea en Colombia y el precio de los cultivos en el departamento de Córdoba, como se hace en el Cuadro 5, se encuentra que esta relación disminuyó en arroz, maíz, yuca, ñame y plátano entre 2007 y 2008. Esto es, el precio relativo de la urea bajó. Por el contrario, entre 2008 y 2009, excepto en el caso del algodón, el precio de la urea se encareció con respecto al precio de los productos.

En un mercado competitivo, como lo es la agricultura en su eslabón primario, esto último implicaría que disminuye la demanda de urea y, probablemente, caen tanto los rendimientos físicos de los cultivos como las ganancias de los agricultores. Pero el valor de la producción alcanzó un valor máximo en 2009 (no en 2008), lo que implicaría que el crecimiento no es consecuencia de aumentos de precios sino que también contribuyó el incremento de las áreas sembradas, moti-

CUADRO 5

*Relación precio urea/precio producto en el departamento de Córdoba,
2007-2009*

	Cultivos					
	Algodón	Arroz	Maíz	Yuca	Ñame	Plátano
2007	0,14	0,93	1,04	0,68	1,00	0,76
2008	0,18	0,87	0,84	0,43	0,62	0,63
2009	0,10	1,41	1,28	1,01	1,66	1,13

Fuente: Cálculos de los autores con base en información estadística de IndexMundi y precios locales.

vadas por las expectativas de los agricultores ante el crecimiento de los precios en el año 2008. Por tal razón, no se puede afirmar con absoluta certeza que los aumentos de precios son la causa de los resultados que se muestran en este trabajo.

VI. CONCLUSIONES

En este trabajo se analizó el desempeño de la actividad agrícola en el departamento de Córdoba, para los seis cultivos principales, algodón, arroz, maíz, ñame, yuca y plátano, en el periodo 2001-2011 usando la técnica del *shift share modificado*. Los resultados muestran que el valor de la producción para cada uno de los cultivos estudiados creció y sugieren que el aumento del valor de la producción está influenciado principalmente por las variaciones en el efecto localización y por las variaciones en el efecto precio.

Los resultados demuestran que tuvo lugar una reestructuración del valor de la producción agrícola que, aunque lento, tiende a darle mayor participación en la generación del valor a los cultivos de tipo anual y permanente. El fuerte peso que tiene el efecto localización en los cultivos de este tipo es una expresión de reasignación de área, de cultivos transitorios, donde la variación del efecto área fue negativo, hacia los anuales y permanentes.

La contribución del efecto precio fue positiva, lo que refleja una respuesta de los agricultores a los incentivos de mercado. La coincidencia de la contribución po-

sitiva del efecto localización y el efecto precio en ambos grupos de cultivos indicaría que la evolución de los precios relativos entre ambos grupos de cultivos tiende a favorecer a los cultivos permanentes, y ello es causa del efecto reasignación.

Las variaciones negativas en el efecto rendimiento, excepto en yuca, implican que no hubo un esfuerzo sostenido de incorporación de cambio técnico durante el periodo. Ahora bien, la agricultura es una actividad sometida a múltiples riesgos, manifestados en la amplia variabilidad de los rendimientos como consecuencia de excesos climáticos y del ataque de plagas y enfermedades.

La información estadística de la pluviosidad en el departamento de Córdoba indica que, cuando se comparan los periodos normales con los periodos en que se presentan sequías (el llamado fenómeno de «El niño») o exceso de lluvias («La niña»), los impactos no son homogéneos en todo el departamento. En particular, no existen diferencias significativas en las medias de tal variable en el valle medio del río Sinú, pero sí en los valles bajo y alto. Lo anterior implica que estos fenómenos climáticos, aunque no son despreciables, no tuvieron una presencia permanente en toda la zona para explicar el comportamiento del efecto rendimiento.

Las limitaciones parecen provenir de la presencia de enfermedades y plagas que atacan a los cultivos. El cultivo del arroz ha sido afectado por la enfermedad del vaneamiento de la espiga. En el caso del algodón, se han presentado problemas de pudrición de la mota, adaptabilidad de variedades transgénicas y manejo agronómico de las mismas. En ñame, la enfermedad de la antracnosis. Y en plátano, la sigatoka negra y el envejecimiento de las plantaciones. La presencia de tales restricciones, entre otras, es un elemento que ayuda a entender el estancamiento tecnológico.

REFERENCIAS

- Artige, Lionel, and Van Lieff Neuss (2012), «A New Shift Share Method», en Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population, Working Paper Series, Liege, Belgium, August, www2.ulg.ac.be/crepp/, [consultado el 25 de marzo de 2013].
- Bonet Morón, Jaime (1999), «El crecimiento regional en Colombia, 1980-1996: Una aproximación con el método *shift share*», Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 10, junio, www.banrep.gov.co [consultado el 23 de marzo de 2013].

- Castillo Nuñez, Omar (2000), «Observaciones sobre la evolución de la producción agraria en el departamento de Córdoba en la década de los noventa», *Revista Temas Agrarios*, N°10, junio-diciembre.
- Castillo Guerra, Saluma (2013), «Factores asociados al comportamiento del valor de la producción agrícola en el departamento de Córdoba, 2001-2011», Tesis de grado, Departamento de Economía, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.
- CEPAL, FAO, IICA (2011), «Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas», *Boletín CEPAL/FAO/IICA*, No 1, febrero, www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/43301/Boletin1CepalFao03_11.pdf [consultado el 5 de mayo de 2014].
- Cepeda Emiliani, Laura (2010), «¿Por qué le va bien a la economía de Santander?», Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 135, diciembre, www.banrep.gov.co [consultado el 23 de marzo de 2013].
- Chavas, Jean Paul (2008), «On the economics of agrarian production», *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 52, No 4.
- Confederación Colombiana de Algodón-CONALGODON (2013), «Normatividad del precio mínimo de garantía Costa Llanos», www.conalgodon.com/normatividad-preciminimogarantia-costa-llanos, [consultado el 10 de agosto de 2013].
- Federación Nacional de Arroceros — FEDEARROZ, (2011), «Precio promedio mensual arroz paddy Zona Costa Norte», www.fedearroz.com.co/new/precios.php, [consultado el 10 de agosto de 2013].
- Galvis Aponte, Luis Armando (1999), «Recomposición del empleo industrial en Colombia 1974-1996», Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 11, agosto, www.banrep.gov.co, [consultado el 23 de marzo de 2013].
- Garza Puentes, Néstor (2007), «Estructura y crecimiento departamental: Una lectura tipo *shift-share*», *Revista de Economía del Caribe*, Vol.1, No.1.
- Hayami, Yujiro, y Vernon Ruttan (1989), *Desarrollo agrícola: Una perspectiva internacional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- IndexMundi (2014), «Urea precio mensual — peso colombiano por tonelada», www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/?mercancia=urea&meses=180&moneda=cop, [consultado el 5 de mayo de 2014].
- Jaramillo, Carlos Felipe (1994), *Apertura, crisis y recuperación: La agricultura colombiana entre 1990 y 1994*, Bogotá: FONADE-TM Editores, p. 1-35.
- Leite da Silva, César Roberto, y Sérgio Antonio Dos Santos (2012), «Política agrícola e eficiencia económica: O caso da agricultura paulista», *Augusto Guzzo Revis*

- ta Acadêmica, Sao Paulo, No. 5, www.fics.edu.br/index.php/augusto_guzzo/article/view/117/131 [consultado en febrero de 2013].
- Mayor Fernández, Matías, Ana López Menéndez y Rigoberto Pérez Suarez (2005), «Escenarios de empleo regional. Una propuesta basada en el análisis *shift-share*», Universidad de Oviedo, Campus del Cristo, Estudios de Economía Aplicada, Vol. 23, No. 3.
- Marquillas, Esteban (1972), «Shift and Share Analysis Revisited», *Regional and Urban Economics*, Vol. 2, No. 3.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012), *Anuario estadístico del sector agropecuario y pesquero: Resultados evaluaciones agropecuarias municipales*, 2011, Bogotá, noviembre, www.agronet.gov.co/www/htm3b/public/Anuario/AnuarioEstadistico2011.pdf [consultado el 25 de marzo de 2013].
- Mundlak, Yair, (2000), *Agriculture and economic growth. Theory and measurement*, Cambridge: Harvard University Press.
- Muñoz Barragán, Sara (2012), «Comportamiento de las exportaciones del Valle del Cauca con los países que Colombia tiene acuerdo comercial», Tesis de pregrado, Universidad Autónoma de Occidente, Cali, bdigital.uao.edu.co/bitstream/10614/2922/1/TEC00896.pdf [consultado el 23 de marzo de 2013].
- Mur, Jesús, y Ana Angulo (2007), «Instrumentos descriptivos del análisis regional», Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, España, Curso Académico.
- Nguyen, D.T., and M. L. Martinez Saldivar (1979), «Pattern of agricultural growth in Mexico states, 1960-1971: A shift and share analysis», *Regional Studies*, Vol. 3, No. 2.
- Palencia, Graciliano, Teobaldis Mercado y Enrique Combatt (2006), *Estudio agroclimático del departamento de Córdoba*, Montería: Ediciones Universidad de Córdoba.
- Shi Chun-Yun and Yang Yang (2008), «A Review of Shift-Share Analysis and Its Application in Tourism», *International Journal of Management Perspectives*, Vol. 1, No. 1.
- Sistema de Estadísticas Agropecuarias-SEA (2011), «Análisis histórico de los precios mayoristas mensuales para Montería», www.agronet.gov.co/agronetweb1/Estad%C3%ADsticas.aspx. [consultado el 10 de agosto de 2013].

GEOGRAFÍA ECONÓMICA DE LA REGIÓN DEL BAJO PUTUMAYO

ENRIQUE JAVIER BURBANO*

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar el estado reciente del desarrollo económico de la región colombiana del Bajo Putumayo frente al departamento y al país, a fin de obtener criterios técnicos para formular políticas para su mejora. Para esto se propuso un estudio multidimensional del desarrollo por lo que la metodología, tras recolectar información de diferentes variables socio-económicas en distintas escalas territoriales (para el periodo 2000-2012) consistió en el uso de los instrumentos de estadística descriptiva y geografía económica, además del cálculo de indicadores e índices. Los resultados muestran cuantitativamente el subdesarrollo económico de la región en sintonía con problemas institucionales, persistencia de cultivos ilícitos, conflicto armado y desplazamiento involuntario de personas. Igualmente, muestran la concentración de la economía en el

* Profesor del Programa de Economía de la Universidad de San Buenaventura, Cali. Correo electrónico: ejburbano@usbcali.edu.co. Este artículo fue escrito como parte del proyecto de investigación «Identificación de oportunidades de negocios y generación de empleo distintas a la industria petrolera para la región del Bajo Putumayo» del Grupo de investigación en economía, gestión, territorio y desarrollo sostenible (GEOS). El autor agradece a los evaluadores y al Comité Editorial de *Economía & Región* por sus enriquecedores comentarios y correcciones. Fecha de recepción: noviembre 30 de 2013; fecha de aceptación: abril 29 de 2014.

sector de hidrocarburos y un retroceso del sector agrícola, reforzando el patrón tradicional de dependencia económica de los recursos naturales.

Palabras Clave: Desarrollo económico, geografía económica, indicadores socioeconómicos.

Clasificaciones JEL: R11, R12, I31, O11.

ABSTRACT

Economic Geography of the Bajo Putumayo Region, Colombia

We assessed the economic development of the Bajo Putumayo region, comparing it with that of the Department of Putumayo and Colombia as a whole. The aim was to construct a baseline of indicators as support for policymaking. The approach is multidimensional. We use descriptive statistics and economic geography indicators for different territorial levels from 2000 to 2012. We find that the level of development in the region is related to institutional problems, the persistence of illicit crops and the consequences of guerrilla activity, such as the involuntary displacement of the population. We also find that the economic base is oil extraction, while the agricultural sector lacks dynamism. This reinforces the traditional dependence on natural resources.

Key words: Economic development, economic geography, socio-economic indicators.

JEL Classifications: R11, R12, I31, O11.

I. INTRODUCCIÓN

Acemoglu, Johnson y Robinson (2001, pp. 1374-1375) identificaron dos tipos de colonizaciones en la América del siglo XVII y XVIII, a una de ellas la llamaron «estado extractivo», es decir, colonias transitorias con instituciones que poco aseguraban los derechos de propiedad privada y una efectiva transferencia de los recursos de

la colonia al colonizador, con un ambiente no favorable para el asentamiento y sujetas a una mayor tasa de mortalidad por factores ambientales.¹

Sokoloff y Engerman (2000, p. 222) suman al argumento anterior que las colonias dotadas de abundantes recursos naturales, tierra y capital humano, fueron objetivo de empresas temporales que convirtieron a estas regiones en proveedoras de *commodities*, dejando a su paso desigualdad extrema en la distribución de la riqueza —especialmente de la tierra— y del poder político. Murshed (2004, p. 1), indica que este tipo de patrones, en los que el sector productivo líder tiene su base en recursos naturales como el petróleo y la minería, generan unos flujos de ingreso que no se difunden en la economía y tienden a concentrarse, a diferencia del caso en que el sector líder es el agrícola.²

La región colombiana del Bajo Putumayo y el departamento del Putumayo parecen haber correspondido a ese tipo de situación y comparten desde hace siglos el patrón de actividad económica previamente descrito. Según Zafra y Ríos (2013, p. 7), los puntos críticos para la economía de Putumayo fueron la bonanza de la quina (1850-1885), seguida por la del caucho (1880-1913), la de la madera (1950-1960), la de la coca (a partir de 1977) y más recientemente la del petróleo (desde 1963).³ Este último auge es notable actualmente en el Bajo Putumayo donde, según los datos del Ministerio de Minas y Energía (MinMinas), se ha venido concentrando cada vez más la explotación de hidrocarburos, al punto que entre 2009 y mediados de 2012 esta región agrupó en promedio el 43,7% de la extracción y producción departamental de petróleo y el 78% de la de gas.⁴

Sin embargo, pese a la longevidad y actualidad del problema de la dependencia de recursos naturales y a sus implicaciones en términos de desarrollo económico para el Bajo Putumayo —y exceptuando los estudios de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía)— hasta ahora no

¹ El otro tipo de colonización (e.g. Norteamérica) se denomina «Nuevas Europas»: Colonias en las que se intentaba replicar las instituciones de la «patria original», con un énfasis en la protección de la propiedad privada y el control del gobierno, con una menor tasa de mortalidad asociada al clima y con condiciones favorables para el asentamiento.

² Para una mayor profundización en el estudio de este tipo de hipótesis correspondientes a la llamada «maldición de los recursos» se pueden consultar los trabajos de Sachs y Warner (1995, 1999, 2001), y de Bond y Malik (2008).

³ Con el inicio de actividades por parte de la *Texas Petroleum Company* (TEXACO).

⁴ En el petróleo se mide como barriles por día calendario y en el gas como millones de metros cúbicos en la misma unidad de tiempo.

existen esfuerzos de investigación económica que examinen y pongan en términos cuantificables la información sobre los problemas reseñados y que muestren otros fenómenos que incluyan, por supuesto, la cardinal incidencia del afianzamiento del sector de hidrocarburos en la estructura económica de esa región.

Dado este vacío en la literatura, y con miras a obtener herramientas útiles para la formulación de políticas económicas que contrarresten los problemas del Bajo Putumayo, resulta conveniente examinar el estado reciente del desarrollo económico de esta región colombiana —en relación con el departamento y el país— por medio de un estudio multidimensional. Este es el objetivo general de esta investigación y para cumplirlo, dada la disponibilidad de información, se emplearon datos del periodo 2000-2012.

II. METODOLOGÍA

Un examen multidimensional del desarrollo económico debe incluir, en principio, tres visiones fundamentales: la estructura tradicional del desarrollo, la visión de no convergencia y la profundización microeconómica. La primera, también llamada visión de convergencia, es definida por la economía del crecimiento y su hipótesis es que dados ciertos parámetros —por ejemplo, las tasas de ahorro o de fertilidad— las economías tienden hacia algún estado estacionario. Si esos parámetros son los mismos en cada una de las economías, entonces convergerán en el largo plazo. La siguiente visión indica que dos sociedades con los mismos fundamentales (parámetros) pueden evolucionar a lo largo de líneas muy diferentes, en el futuro, dependiendo de las expectativas pasadas, las aspiraciones, el legado histórico y las instituciones. Finalmente la microeconomía del desarrollo permite profundizar en las estructuras macroeconómicas con mayor confianza, en este sentido se tienen en cuenta aspectos como los mercados de crédito, la acción colectiva y los bienes públicos, el conflicto, o los asuntos legales (Ray, 2007, pp. 1-22).

Evidenciar la situación de desarrollo económico relativo del Bajo Putumayo requirió el levantamiento de información de variables que van desde lo social (demografía, pobreza y calidad de vida, educación, y protección social) hasta lo institucional y de conflicto (las visiones de no convergencia y microeconómica), pero también de la estructura económica y su evolución (la visión de convergencia). Esto implicó que los resultados se dividieran en dos grupos: diagnóstico socioeconómico y geografía económica.

En el caso del Bajo Putumayo, esta labor de diagnóstico de desarrollo planteó dificultades tales como la inexistencia de información sobre algunas variables, o la desactualización de muchas, pero fue posible realizar un útil levantamiento de datos. El siguiente paso del trabajo fue usar los instrumentos de estadística descriptiva, el cálculo de indicadores e índices, y la aplicación de algunos conceptos de la geografía económica para poder analizar la situación de la región (Anexo).

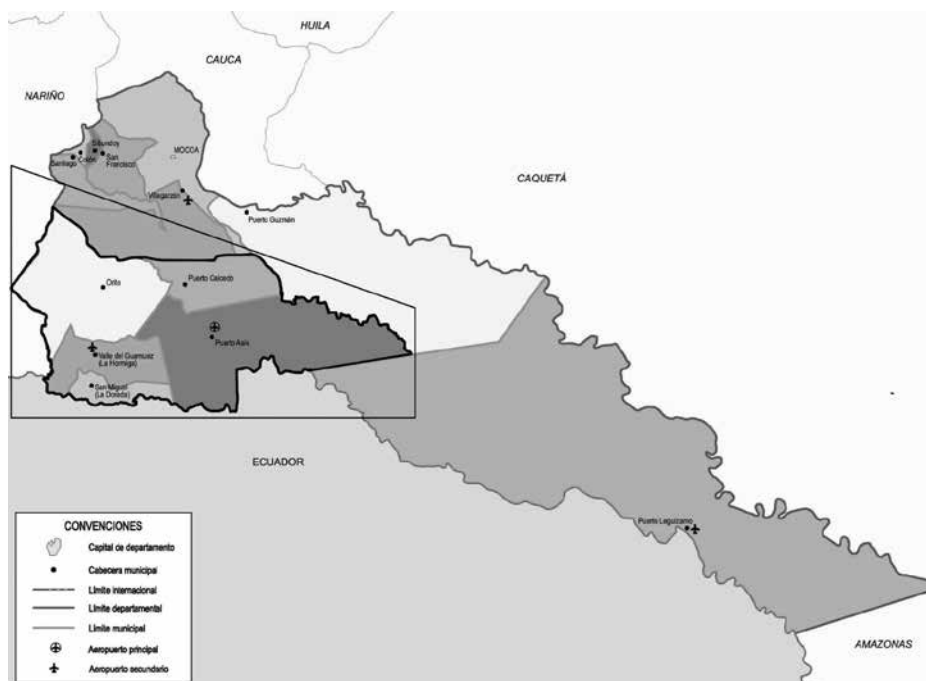
III. CONTEXTO

La región del Bajo Putumayo está compuesta por los municipios de Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel y Valle del Guamuez, pertenecientes a la zona sur del departamento colombiano que lleva el mismo nombre. Limita al sureste con el municipio de Puerto Leguízamo, al norte con los municipios de Villagarzón, Mocoa (capital del departamento) y Puerto Guzmán, al occidente con el departamento de Nariño y al sur con la república del Ecuador (Mapa 1). La superficie de la región es el 27% de la departamental, lo que duplica la superficie del departamento de Atlántico. Las temperaturas, debido a la baja altitud, oscilan entre los 24 y 38 grados centígrados, y por su localización en el extremo sur del país, su distancia media terrestre frente a la capital del departamento es 108 kms., y frente a Buenaventura (Valle) —el puerto marítimo cercano más importante— es de 740 kms., es decir, unas 18 horas promedio de ruta estimadas (Cuadro 1).

La región es irrigada principalmente por el río Putumayo, y por los ríos San Miguel, Orito y Guamuez, aunados a muchos otros ríos menores y fuentes hídricas. La mayor parte de la extensión del Bajo Putumayo corresponde a llanura amazónica, en la que predominan las altas temperaturas, con una precipitación media anual de 3.900 milímetros, y una humedad relativa del aire superior al 80%, en pisos térmicos que fluctúan entre el cálido y el templado. Por otro lado, Puerto Asís fue fundado hace más de 100 años por misioneros capuchinos, debiendo su nombre al santo de Asís (Italia); este poblado fue considerado originalmente un enclave estratégico en los límites con Perú. Puerto Asís logró la categoría de municipio en 1967, 14 años después de tener su primer acceso por carretera, lo que le permitió desarrollar su vocación comercial.

MAPA 1

Región del Bajo Putumayo



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

CUADRO 1

Región del Bajo Putumayo: Algunas características geográficas

Aspecto	Distancia en ruta		Tiempo estimado en ruta		Aspectos físicos		
Municipio	B/ventura (kms.)	Mocoa (kms.)	B/ventura (horas)	Mocoa (horas)	Altitud (msnm)*	Superficie (kms ²)	Temperatura Media (°C)
Orito	741	109	18	6	310	2.026	27
Pto. Asís	716	84	17	5	250	2.610	30
Pto. Caicedo	692	58	16	3,5	481	846	24
San Miguel	781	149	21	8,5	380	361	28
V. del Guamuez	770	138	20	8	316	873	38
Promedio	740	108	18	6	Total	6.716	

Nota: * MSNM: Metros sobre el nivel del mar.

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Orito fue fundado en 1963. Inicialmente fue una inspección de policía de Puerto Asís y se convirtió en municipio en 1978 gracias a su cercanía a los campos petroleros de la Texaco que hicieron atractiva la localidad para los migrantes, lo que con el tiempo hizo crecer su población. De la misma forma, San Miguel fue una reconocida inspección de policía de Puerto Asís desde 1978 y que con su fundación oficial en 1994, alcanzó la categoría de municipio. Otra localidad ligada a Puerto Asís fue Valle del Guamuez, que se desligó de este municipio administrativa y políticamente solo hasta 1985, adoptando la categoría de municipio, a pesar de que desde inicios del siglo xx era una colonia para la explotación de caucho y maderas, actividad que se vigorizó en los años cincuenta con la construcción de asentamientos a la orilla del río La Hormiga.

Finalmente, Puerto Caicedo fue fundado en 1921 en donde antes se ubicaba un asentamiento de colonos llamado el Achiote, al cual confluyó en los años de 1950s una carretera cuya construcción fue dirigida por el ingeniero Juan María Caicedo. En la misma época adoptó el nombre de Puerto Caicedo como reconocimiento a la labor de este profesional, pero solo consiguió su categoría de municipio en 1992.

IV. DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO

A. Demografía

La población del Bajo Putumayo fue, según el Censo de 2005, el 58,2% de la población departamental, y concentrándose en Puerto Asís. La tendencia poblacional proyectada de la región es creciente, pese a la reducción en las tasas de fecundidad y mortalidad entre 2000 y 2011. En su composición etaria se proyecta que para 2020 tenga más peso la población entre 15 y 29 años, es decir, el grueso de la población en edad de trabajar que se consideraría «joven». Tanto la tendencia como la proyección podrían estar relacionadas con la reducción sistemática en la tasa de mortalidad infantil para menores de un año cuyo promedio regional pasó de 40,8 defunciones por cada 100.000 nacidos vivos en 2005 a 33,5 en 2009 (Cuadro 2 y Gráfico 1).

De otra parte, para 2005 la relación de dependencia en todos los municipios de la región fue superior a la nacional, lo que muestra una alta presión de la población improductiva sobre la productiva, y esto, como se indicó previamente, podría

CUADRO 2
Región del Bajo Putumayo: Dinámica poblacional

Población (miles de personas)								
Región	Orito	Pto. Asís	Pto. Caicedo	San Miguel	V. del Guamuez	B. Putumayo	Putumayo	Nacional
2005	43,7	55,8	14,2	21,8	45,0	180,4	310,1	42.888,6
2012PR	49,4	58,4	14,4	25,0	49,9	197,2	333,2	46.581,8
2020PR	59,3	64,0	14,8	29,7	54,8	222,6	369,3	50.911,7
Densidad poblacional (personas por km ²)								
2005	22	21	17	60	51	27	7	38
2012PR	24	22	17	69	57	29	8	41
2020PR	29	25	18	82	63	33	9	45
Tasa bruta de fecundidad								
2000	15,0	17,5	8,6	5,4	15,8	14,4	14,7	18,7
2005	6,9	26,4	9,4	2,3	20,7	16,0	16,3	16,8
2011	6,6	22,6	2,8	1,8	5,5	10,2	11,8	13,8
Tasa bruta de mortalidad								
2000	2,1	4,8	0,6	3,9	4,2	3,6	3,2	4,7
2005	1,9	4,0	1,2	2,0	2,5	2,7	2,6	4,4
2011	0,6	3,1	1,7	0,8	1,2	1,6	1,6	3,7

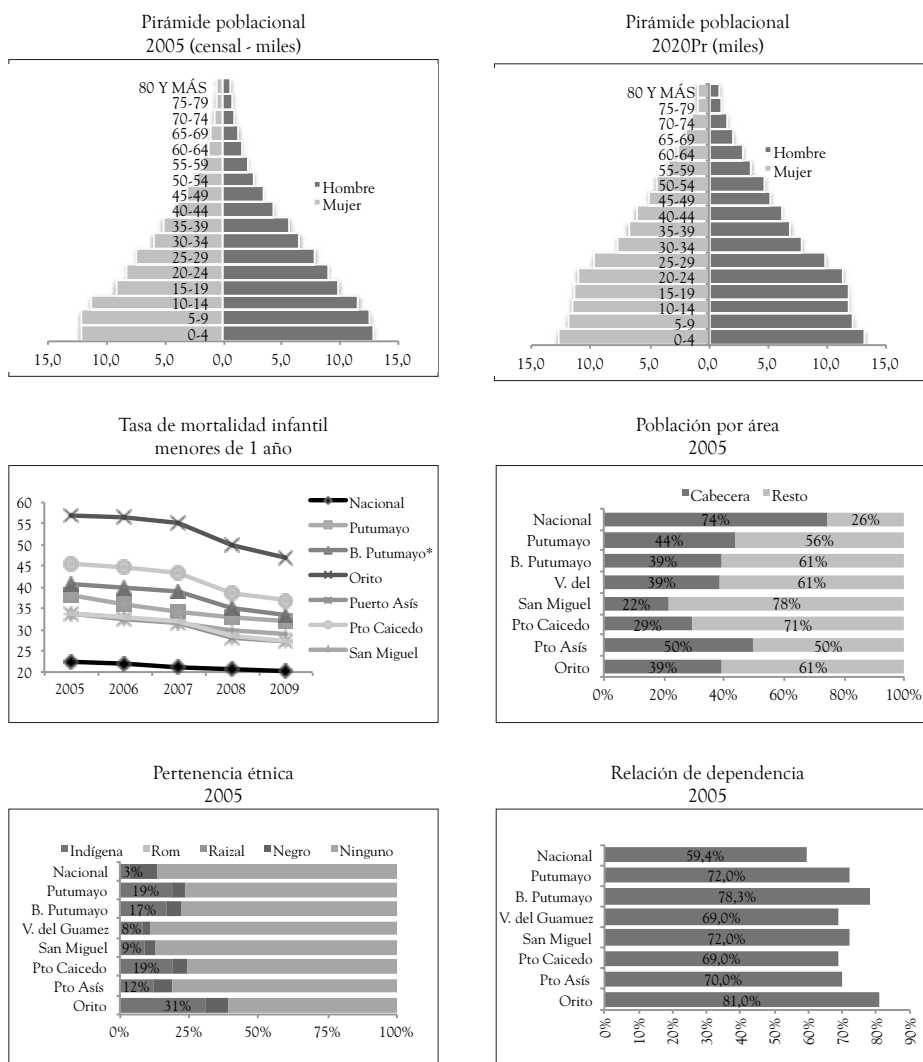
Nota: Pr: Proyectado

Fuentes: Cálculos del autor con base en datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio de Protección Social.

cambiar siguiendo las proyecciones de población de 2020 dependiendo de si la población «joven» tiene una mayor participación en la población económicamente activa (Gráfico 1).

Valle del Guamuez y San Miguel son los únicos municipios que, por su reducida extensión, poseen una densidad poblacional mayor que la nacional, mientras que la región y el departamento presentan un bajo grado de urbanización en relación con el país, en especial en San Miguel y Puerto Caicedo, y en menor medida en Puerto Asís y Orito, los municipios más grandes y poblados. La región

GRÁFICO 1
Región del Bajo Putumayo:
Algunos indicadores demográficos



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

CUADRO 3

Región del Bajo Putumayo: Clasificación de municipios con respecto a Colombia, variables demográficas (último año disponible)

Municipio / región	Variable						% de variables en peores condiciones que la nacional
	Población por área cabecera	Relación de dependencia	Densidad poblacional	Tasa bruta de fecundidad	Tasa bruta de mortalidad	Tasa de morta- lidad infantil (menores 1 año)	
Orito							50,0%
Pto. Asís							66,7%
Pto. Caicedo							50,0%
San Miguel							66,7%
V. del Guamuez							66,7%
B. Putumayo							50,0%
Putumayo							50,0%

	Peores condiciones que la nacional (promedio, nivel o estándar)
	En condiciones iguales o mejores que la nacional (promedio, nivel o estándar)

Fuente: Cálculos del autor.

presenta una proporción de población indígena superior a la nacional: se estima que, en 2012, los indígenas ubicados en 26 resguardos fueron 7.939.⁵

B. Pobreza y calidad de vida

El Índice de Condiciones de Vida —calculado por el DNP— disminuyó entre 1993 y 2005, lo que revela un deterioro en el bienestar de los habitantes de la región, e inclusive del departamento y, además de esto, su valor está por debajo de los 67 puntos (el mínimo normativo) y del promedio nacional, lo que es señal del atraso que se presenta en la zona del Bajo Putumayo (Gráfico 2).

⁵ Los pueblos indígenas que habitan el territorio del Bajo Putumayo son los Awa Kuaiker, Kofan, Pasto, Embera Chami, Embera, Embera Katio, Nasa, Siona e Inga,

CUADRO 4

Región del Bajo Putumayo: Necesidades básicas insatisfechas (NBI), 2011

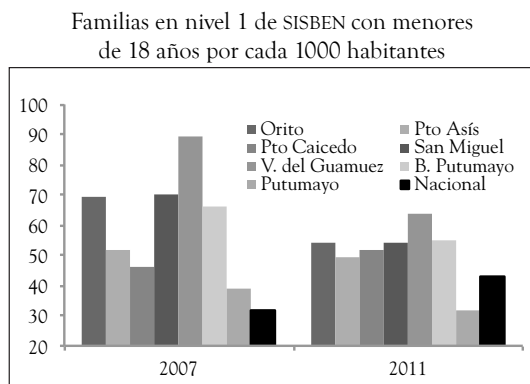
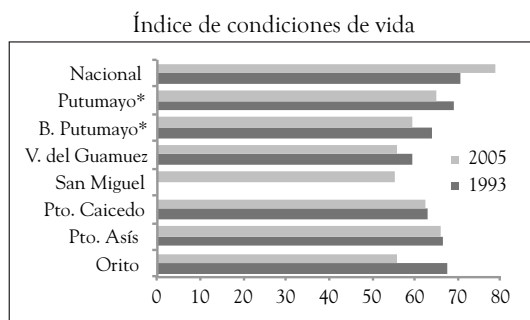
Municipio	Personas en NBI (pobres)	Personas en miseria	Vivienda	Servicios	Hacinamiento	Inasistencia	Dependencia económica
Orito	51,11	13,86	2,67	30,09	14,89	5,55	14,77
Pto. Asís	30,70	6,66	3,16	12,04	9,08	3,40	11,35
Pto. Caicedo	41,38	9,38	2,52	24,76	12,01	3,70	9,18
San Miguel	40,62	9,17	2,93	23,23	8,39	3,48	13,22
V. del Guamuez	39,16	8,55	2,59	17,71	18,00	2,86	8,10
B. Putumayo*	40,60	9,52	2,77	21,57	12,47	3,80	11,32
Putumayo	36,01	8,79	3,97	16,18	12,92	3,27	10,30
Nacional	27,78	10,64	10,41	7,36	11,11	3,56	11,33

Nota: * Promedio municipal

Fuente: DANE

GRÁFICO 2

Región del Bajo Putumayo: Algunos indicadores de calidad de vida



Nota: * Promedio de municipios

Fuentes: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Protección Social.

Este resultado negativo de la calidad de vida en la región es reiterado por las dimensiones del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según el cual en 2011, en promedio, más del 40% de la población del Bajo Putumayo era pobre, casi 13 puntos porcentuales por encima del porcentaje nacional. Esto no sucede con la miseria cuyos valores, salvo Orito, fueron mejores que los del país (Cuadro 4).

Por otro lado, el atraso en el proceso de urbanización podría explicar el evidente rezago con respecto al resto del país en la dimensión de servicios, porque en sus etapas tempranas la urbanización puede aun carecer de economías de escala en ampliación de la cobertura. Esto contrasta con la dimensión de vivienda inadecuada, que estuvo por debajo del promedio nacional. Aunque positivo, las buenas calificaciones en calidad de la vivienda pueden estar explicadas porque el indicador de vivienda inadecuada solo tiene en cuenta las carencias de agua y alcantarillado y no las de energía y gas (Cuadro 4).

En la región del Bajo Putumayo los promedios de inasistencia escolar de la población infantil y de la dependencia económica mostraron valores cercanos a los

CUADRO 5
*Región del Bajo Putumayo: Clasificación de municipios y región
con respecto a la nación, variables de calidad de vida
(último año disponible)*

Municipio / región	Variable									% de Variables en peores condiciones que la nacional
	Índice de condiciones de vida	Personas en NBI (pobres)	NBI personas en miseria	NBI vivienda	NBI servicios	NBI hacina- miento	NBI inasistencia	NBI dependencia económica	Familias en SISBEN	
Orito										66,7%
Pto. Asís										33,3%
Pto. Caicedo										66,7%
San Miguel										33,3%
V. del Guamuez										55,6%
B. Putumayo										55,6%
Putumayo										66,7%

	Peores condiciones que la nacional (promedio, nivel o estándar)
	En condiciones iguales o mejores que la nacional (promedio, nivel o estándar)

Fuente: Cálculos del autor.

nacionales, siendo Orito la localidad que en ambos casos está en una peor situación. Esto es consistente con la mayor cobertura en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) nivel 1 para familias con menores de edad, que es el sistema público creado para identificar beneficiarios para mitigar este tipo de carencias.

C. Educación

Aunque en 2005 la tasa de analfabetismo para mayores de 14 años en la región y el departamento, no fue, en general, muy distante del promedio nacional, sucede lo contrario con la media de años de estudio, lo que indica un rezago en la acumulación de capital humano. Esta situación se agudiza más si se observa que desde 2005 hasta 2010 la cobertura en educación básica y media ha caído de forma lenta pero sostenida (Gráfico 3).

Este rezago puede tener dos causas: por un lado, la reducción en la oferta de servicios educativos o sus respectivos cupos y, por el otro lado, la disminución del número de estudiantes matriculados. En el caso del Bajo Putumayo, teniendo en cuenta que la infraestructura educativa es más o menos constante en el corto plazo, el rezago educativo está explicado por una mezcla de ambas razones, pues la caída en la tasa de crecimiento de las matriculas en educación básica y media —que además es inferior a la nacional luego de 2009— coincide con los años de contracción en las coberturas (Cuadro 6).

Asimismo, el número de personas por establecimiento educativo de básica y media ha crecido desde 2003 —generalmente por debajo del valor nacional, lo que podría ser evidencia de que la demanda ha crecido más rápido que el *stock* de instalaciones o de un mayor uso de la capacidad instalada (Gráfico 3).

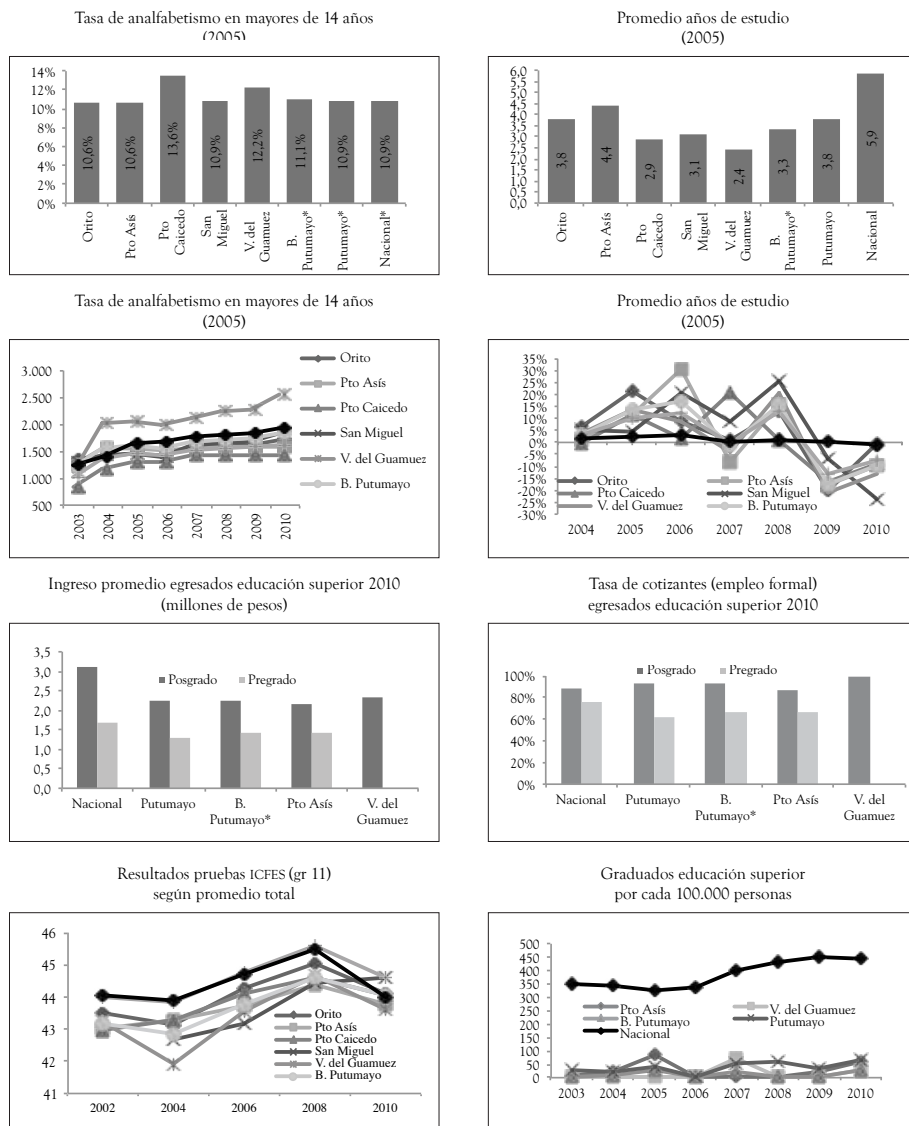
El rezago también es patente en la calidad de la educación: aunque mejoró el resultado promedio en las pruebas del ICFES (grado 11) entre 2002 y 2010, siempre estuvo por debajo del promedio nacional y, además, decayó en los últimos dos años del periodo. Los resultados relativamente malos en pruebas estandarizadas, en conjunto con la falta de establecimientos, contribuyen a que el rezago de la región en educación superior haya sido aún más crítico dado que el cociente entre egresados y población fue muy inferior al nacional. Este rezago también puede estar explicado por un problema de incentivos. Los datos del Ministerio de Educación indican que tanto en la región del Bajo Putumayo como en el departamento el ingreso promedio de los profesionales de pre y posgrado fue inferior al del país,

CUADRO 6
Región del Bajo Putumayo: Tasas de cobertura en educación básica y media

Año	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta
Orito	88,9%	70,9%	94,3%	70,3%	92,3%	66,9%	102,4%	72,1%	81,4%	65,0%	80,8%	67,5%
Pro. Asís	95,9%	85,7%	124,3%	103,2%	114,6%	86,9%	132,7%	96,1%	110,3%	84,3%	100,5%	85,2%
Pro. Caicedo	74,3%	65,4%	75,3%	65,2%	91,6%	69,3%	94,2%	71,5%	80,7%	64,8%	75,3%	64,6%
San Miguel	60,5%	51,2%	71,3%	58,6%	76,1%	57,0%	94,0%	58,0%	86,3%	55,6%	65,3%	48,5%
V. del Guamuez	75,0%	64,6%	80,2%	68,1%	76,0%	63,6%	91,3%	66,3%	72,0%	56,4%	63,0%	55,2%
B. Putumayo*	78,9%	67,5%	89,1%	73,1%	90,1%	68,7%	102,9%	72,8%	86,1%	65,2%	77,0%	64,2%
Putumayo	91,2%	79,0%	101,3%	85,1%	100,7%	80,0%	113,8%	84,5%	99,1%	78,4%	92,9%	79,3%
Nacional	97,9%	88,1%	100,5%	89,4%	100,9%	89,4%	102,4%	89,2%	104,7%	90,0%	104,0%	89,7%

Fuente: Ministerio de Educación.

GRÁFICO 3
Región del Bajo Putumayo: Algunos indicadores de educación



Nota: * Promedio municipal.

Fuentes: Cálculos propios con datos del DANE, Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

lo que se reflejó en la menor cotización al régimen contributivo de los profesionales de pregrado, aun cuando no se pueda decir lo mismo de los egresados de posgrado (Cuadro 7).

CUADRO 7
*Región del Bajo Putumayo: Clasificación de municipios y
región con respecto a la nación, variables de educación
(último año disponible)*

Municipio / región	Variable												% de variables en peores condi- ciones que la nacional
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	
Orito													57,1%
Pto. Asís													91,7%
Pto. Caicedo													85,7%
San Miguel													71,4%
V. del Guamuez													81,8%
B. Putumayo													83,3%
Putumayo													75,0%

	Peores condiciones que la nacional (promedio, nivel o estándar)
	En condiciones iguales o mejores que la nacional (promedio, nivel o estándar)

- (1) Tasa de analfabetismo (mayores de 14)

(2) Tasa de cobertura bruta, E. básica y media (EBM)

(3) Tasa de cobertura neta, EBM

(4) Personas por establecimiento educativo, EBM

(5) Tasa de crecimiento matrícula, EBM

(6) Resultados ICFES (Gr 11), promedio total

(7) Graduados educación superior por cada 100.000 personas
- (8) Ingreso promedio egresados educación superior pregrado

(9) Ingreso promedio egresados educación superior posgrado

(10) % de cotizantes (proxy empleo) egresados educación superior (pregrado)

(11) % de cotizantes (proxy empleo) egresados educación superior (posgrado)

(12) Promedio años de estudio

Fuente: Cálculos del autor.

D. Protección Social

Según el Ministerio de Protección Social, Putumayo presentó una baja proporción de la población afiliada al régimen contributivo, una mayor cobertura en el SISBEN y una baja participación en el mercado de trabajo formal.⁶ Así, la mayor parte de cobertura de salud recae sobre el Estado, que posee una infraestructura propia suficientemente aceptable para la prestación de servicios de salud, como se puede observar tanto por el número de personas por entidad estatal de salud como por la oferta de camas —aunque este indicador tuvo valores menores a los nacionales entre 2002 y 2010. Similarmente la cobertura de vacunación ha tenido un comportamiento similar al nacional (creciente hasta 2005 y luego decreciente), pero sin una brecha tan considerable como la del indicador de personas por entidad de salud (Gráfico 4).

En 2005 los indicadores de oferta de trabajo —medidos por la tasa global de participación— fueron similares a los del país. La tendencia por género de este indicador también se asemeja a la nacional, siendo los hombres los mayores oferentes: este «patriarcado» laboral puede estar acentuado por el modelo de división del trabajo por sexo, en el que las mujeres siguen realizando actividades domésticas no remuneradas y, por ende, tienen una menor inserción en las actividades productivas.

Con relación al empleo formal bruto, la situación es negativa porque entre 2011 y 2012 su valor no llegó ni siquiera al 11%, en ninguno de los municipios estudiados (ni en el departamento) (Cuadro 8). La división por género repite un patrón «patriarcal» del mercado laboral. Estos indicadores señalan que las oportunidades laborales formales son limitadas, lo que podría estar relacionado con la estructura económica de la región del Bajo Putumayo.

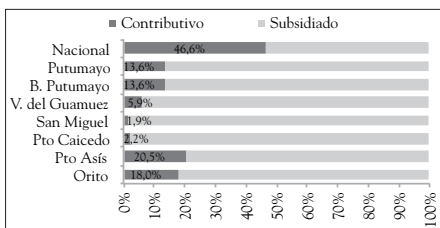
Resumiendo, se ha mostrado que existe un atraso relativo en las condiciones de protección social del Bajo Putumayo, pese a que posee un *stock* significativo de instalaciones públicas de salud. Por otro lado, el crecimiento de la población y la baja afiliación al régimen contributivo (por la poca formalización del trabajo, sobretudo en las mujeres que no participan del mercado laboral) ejercen presión significativa sobre la atención en salud.

⁶ Véase la forma de cálculo en el Cuadro 8.

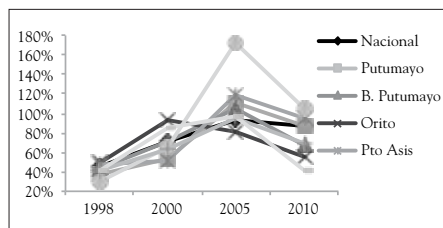
GRÁFICO 4

Región del Bajo Putumayo: Algunos indicadores de protección social

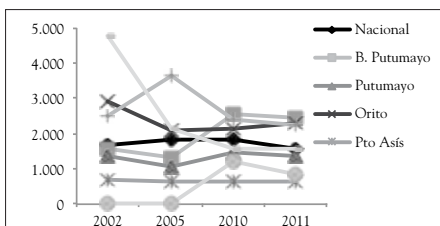
Porcentaje afiliación en salud por régimen abril 2012



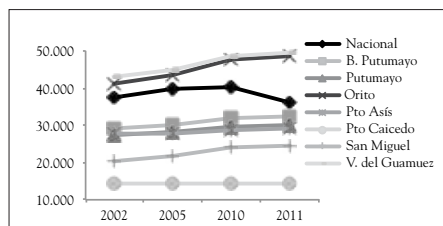
Cobertura promedio de vacunación



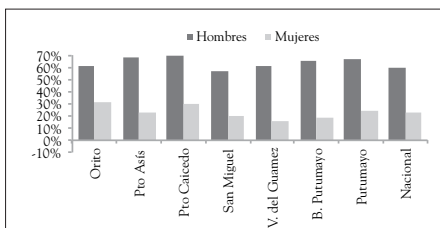
Personas por cama en entidad de salud del Estado



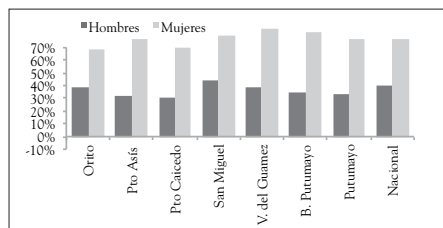
Personas por entidad de salud del Estado



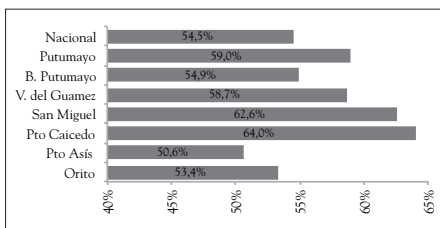
Tasa global de participación por género (PEA/PET 10 años, 2005)



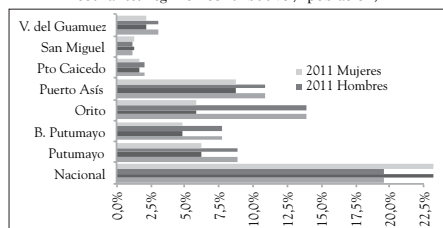
PEA / PET 10 años por género



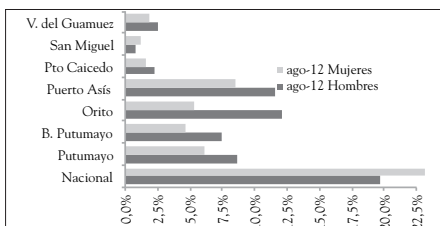
PEI / PET 10 años, 2005



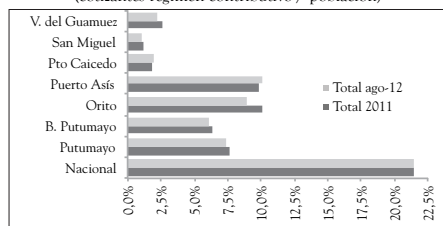
Empleo formal bruto por género cotizantes régimen contributivo / población



Empleo formal bruto por género



Empleo formal bruto total (cotizantes régimen contributivo / población)



Fuentes: Cálculo del autor con base en datos del DANE y del Ministerio de Protección Social.

CUADRO 8
Región del Bajo Putumayo:
Algunos indicadores del mercado laboral

Municipio	Tasa global de participación (Población en edad de trabajar 10 años - PET), 2005			Población económicamente inactiva / PET, 2005		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Orito	60,7%	31,4%	46,6%	39,3%	68,6%	53,4%
Pto Asís	67,8%	23,2%	49,4%	32,2%	76,8%	50,6%
Pto Caicedo	69,1%	29,6%	36,0%	30,9%	70,4%	64,0%
San Miguel	56,3%	20,4%	37,4%	43,7%	79,6%	62,6%
V. del Guamuez	60,6%	15,2%	41,3%	39,4%	84,8%	58,7%
B. Putumayo	64,6%	18,0%	45,1%	35,4%	82,0%	54,9%
Putumayo	66,3%	23,6%	41,0%	33,7%	76,4%	59,0%
Nacional	60,1%	23,3%	45,5%	39,9%	76,7%	54,5%

Empleo formal (cotizantes activos régimen contributivo / población)

Municipio	2011	2011	Total 2011	ago-12	ago-12	Total ago-12
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres	
Orito	13,92%	5,82%	10,02%	12,15%	5,37%	8,88%
Pto. Asís	10,82%	8,73%	9,79%	11,61%	8,48%	10,07%
Pto. Caicedo	2,06%	1,65%	1,85%	2,31%	1,53%	1,92%
San Miguel	1,15%	1,27%	1,20%	0,82%	1,22%	1,01%
V. del Guamuez	3,03%	2,13%	2,60%	2,58%	1,91%	2,25%
B. Putumayo	7,77%	4,88%	6,36%	7,41%	4,62%	6,05%
Putumayo	8,88%	6,26%	7,59%	8,64%	6,11%	7,39%
Nacional	19,58%	23,19%	21,41%	19,63%	23,20%	21,44%

Fuentes: Cálculos propios con datos del DANE y del Ministerio de Protección Social.

CUADRO 9
Región del Bajo Putumayo:
Clasificación de municipios y región con respecto a la nación,
variables de protección social (último año disponible)

Municipio / región	Variable													% de variables en peores condi- ciones que la nacional
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
Orito														53,8%
Pto. Asís														46,2%
Pto. Caicedo														46,2%
San Miguel														92,3%
V. del Guamuez														84,6%
B. Putumayo														76,9%
Putumayo														53,8%

	Peores condiciones que la nacional (promedio, nivel o estándar)
	En condiciones iguales o mejores que la nacional (promedio, nivel o estándar)

- | | |
|--|---|
| (1) Porcentaje afiliación al régimen contributivo | (8) Tasa global de participación laboral |
| (2) Cobertura promedio de vacunación | (9) Tasa global de participación hombres |
| (3) Personas por cama en entidad de salud del estado | (10) Tasa global de participación mujeres |
| (4) Personas por entidad de salud del estado | (11) % de población económicamente inactiva |
| (5) Empleo formal bruto total | (12) % de población económicamente inactiva hombres |
| (6) Empleo formal bruto hombres | (13) % de población económicamente inactiva mujeres |
| (7) Empleo formal bruto mujeres | |

Fuente: Cálculos del autor.

E. Instituciones y orden público

Según la Registraduría Nacional del Estado Civil en 2010 el abstencionismo en las elecciones presidenciales de la región del Bajo Putumayo superó al nacional en más de 10 puntos porcentuales, y por tanto la población tiene bajos incentivos para la participación democrática, toda vez que ha persistido secularmente un estado de atraso socioeconómico.

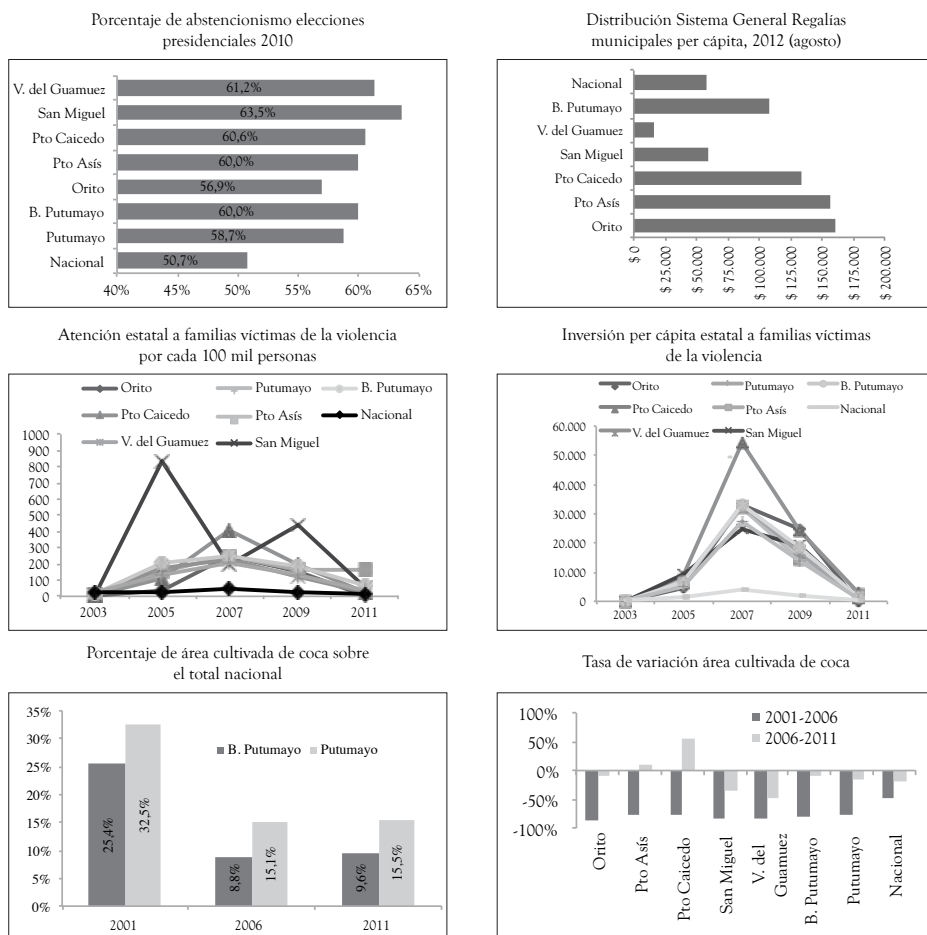
Esta situación de desconfianza y abstencionismo en votaciones se intensifica cuando la administración fiscal territorial no cumple con sus objetivos, lo cual es evidente al observar los promedios regionales y departamentales de los indicadores de gestión pública de Planeación Nacional. Por ejemplo, entre 2005 y 2008 el índice de eficiencia en la gestión municipal mantuvo valores menores a los promedios nacionales, indicando deficiencias en la oferta pública de bienes y servicios preferentes (Gráfico 5). El índice de desempeño fiscal, el de capacidad administrativa, y la posición municipal aunque no muy alejados del promedio nacional, y con cierta mejoría, presentan una gran disparidad intermunicipal, lo que muestra los efectos de discontinuidad en los alcaldes y fenómenos no cuantificados directamente como la corrupción pública y las presiones de los grupos armados ilegales (Cuadro 10). La implicación de esta deficiente gestión pública es que el patrón de atraso es persistente, lo cual puede constituir un círculo vicioso para la capacidad del sector público de promover el desarrollo económico.

Sin embargo el diagnóstico de la gestión pública en 2012 no es tan desalentador, pues al calcular las regalías en términos per cápita y compararla con el resto de municipios del Bajo Putumayo, se puede observar que —sin contar a Valle del Guamuez— los recursos superan a los nacionales, lo que con un mejor desempeño fiscal (un fuerte supuesto) beneficiaría a la región.

Una de las consecuencias de la ineficiencia de los entes públicos, aparte de alimentar el atraso socioeconómico regional, es propiciar el desorden público, incluida la continuidad de los cultivos ilegales. Ambos fenómenos están relacionados tanto, que han coincidido en su tendencia decreciente, reduciendo la presión sobre las fuerzas militares, cuyas acciones armadas se desarrollaron en su mayoría en zonas departamentales diferentes al Bajo Putumayo. Por otro lado, aunque los homicidios también han descendido, desafortunadamente en casi todo el periodo 2003-2009 la tasa nacional fue inferior a la de cada localidad, la región y el departamento lo que, teniendo en cuenta la reducción de la incidencia de la guerrilla, sugiere que hubo entrada de más actores delincuenciales al territorio.

GRÁFICO 5

Región del Bajo Putumayo: Algunos indicadores de instituciones y orden público



Fuentes: Cálculos del autor con base en datos de United Nations Office On Drugs and Crime (UNODC) Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, Sistema General de Regalias, y Oficina de Acción Social.

CUADRO 10
Región del Bajo Putumayo:
Algunos indicadores de gestión pública

Municipio	Índice de eficiencia de la gestión municipal				Índice de capacidad administrativa			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Orito	39,63	30,50	40,10	31,52	45,45	11,9	31,26	28,14
Pto. Asís	29,71	37,60	37,01	53,84	19,57	39,9	30,23	11,38
Pto. Caicedo	29,89	48,00	39,91	39,85	30,77	49,6	48,42	13,08
San Miguel	19,56	23,50	35,93	22,57	41,92	19,1	51,27	62,56
V. del Guamuez	18,21	32,40	28,21	35,76	33,41	38,8	57,56	66,32
B. Putumayo*	27,40	34,40	36,23	36,71	34,22	31,86	43,75	36,30
Putumayo*	31,88	36,88	41,19	39,88	34,99	31,32	38,26	41,46
Nacional*	36,77	47,05	43,13	47,83	46,63	38,71	40,05	63,29
Municipio	Índice de desempeño fiscal				Posición municipal a nivel nacional			
	2000	2004	2007	2010	2000	2004	2008	2010
Orito	52,71	59,99	69,47	71,51	470	331	939	310
Pto. Asís	51,82	62,51	66,27	50,61	550	219	1.002	1.075
Pto. Caicedo	55,11	56,16	66,37	69,58	317	596	986	386
San Miguel	61,47	64,65	44,25	62,98	100	139	1.044	730
V. del Guamuez	54,63	44,27	62,83	73,53	339	993	885	238
B. Putumayo*	55,1	57,5	61,8	65,6	598	572	944	631
Putumayo*	51,3	55,6	55,7	64,0	355	456	971	548
Nacional*	53,7	56,3	61,7	66,7	562	562	562	562

Nota: * Promedio.

Fuente: DNP.

Como resultado de la intervención estatal ha habido una importante disminución de los cultivos ilícitos (particularmente coca), con ritmos de erradicación que, entre 2001 y 2006, fueron superiores a los nacionales y que se desaceleraron en el período 2006-2011, con casos como los de Puerto Asís y Puerto Caicedo en los cuales los cultivos de coca volvieron a extenderse (Cuadro 11).

CUADRO 11
Región del Bajo Putumayo: Algunos indicadores de conflicto

Acciones armadas y tasa de homicidio (por cada 100.000 personas)															
Municipio	2001			2003			2005			2007			2009		
	FARC	FFMM		FARC	FFMM	Tasa ho- miciidios	FARC	FFMM	Tasa ho- miciidios	FARC	FFMM	Tasa ho- miciidios	FARC	FFMM	Tasa ho- miciidios
Orito	11	26		41	19	70	30	16	92	2	4	86	6	—	47
Pro. Asis	—	17		9	13	145	13	14	325	7	23	217	9	4	82
Pro. Caicedo	—	22		7	21	59	63	35	99	14	56	183	28	7	189
San Miguel	8	-		58	19	21	46	14	64	22	26	79	34	4	25
V. del Guamuez	18	59		7	21	94	18	31	147	4	17	141	4	2	51
B. Putumayo	8	28		21	17	70	26	20	113	7	20	141	11	3	79
Putumayo	37	135		181	145	76	197	164	161	60	240	121	77	34	58
Nacional	10	19		23	48	52	15	34	39	7	42	39	9	9	35
Desplazamiento forzado por cada 1.000 personas															
Municipio	1997		1999		2001		2003		2005		2007		2009		
	R	E	R	E	R	E	R	E	R	E	R	E	R	E	
Orito	—	—	—	1	16	67	10	30	16	38	11	34	8	15	
Pro. Asis	0	1	—	3	27	64	42	44	38	50	38	55	22	21	
Pro. Caicedo	—	—	—	2	4	152	7	64	15	52	11	42	10	29	
San Miguel	—	—	—	0	11	366	2	31	4	23	7	52	4	15	
V. del Guamuez	—	0	—	8	7	116	35	78	8	24	11	54	2	17	
B. Putumayo	0	0	0	2	70	62	47	43	37	32	38	44	18	17	
Putumayo	0	0	—	3	6	120	15	49	11	37	11	48	6	19	
Nacional	4	5	2	3	10	10	6	6	6	6	8	8	4	3	

Notas: FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia; R: recibidos, E: expulsados

Fuentes: Vicepresidencia de la República y Oficina de Acción Social.

Otro fenómeno muy asociado con el conflicto es el desplazamiento forzado de civiles. Durante la década anterior la ocurrencia proporcional de desplazamientos en Colombia fue muy inferior a la registrada en el departamento y en las poblaciones del Bajo Putumayo, siendo notablemente crítica la situación en 2001 (en expulsión) como consecuencia, entre otros factores, del «paro armado» impuesto por la guerrilla de las FARC en el 2000; y en 2007 (en recepción), lo que muestra que, pese a todo, las localidades de la región también son receptoras de migraciones involuntarias intra-municipales con origen en la zonas rurales (Cuadro 12).⁷

En el panorama del conflicto también ha emergido la intervención estatal como herramienta para contrarrestar los problemas, muestra de esto es que han subido los recursos para políticas asistencialistas gubernamentales, al igual que los asignados mediante el SISBEN, tanto en la atención, como en la inversión media poblacional frente al número de familias afectadas por la violencia. No obstante, mitigar la histórica ausencia estatal en la región mediante el asistencialismo es insuficiente cuando se requieren intervenciones más estructurales para mejorar la situación de la zona y propiciar su desarrollo.

V. GEOGRAFÍA ECONÓMICA

A. Estructura productiva

La producción de Putumayo tiende a concentrarse en el sector de explotación de petróleo y gas, dejando de lado la potencial importancia del sector primario —dadas las ventajas comparativas existentes. Igualmente es trascendente que el espacio en la oferta obtenido por el nuevo sector principal haya sido logrado a costa de la contracción en el sector de servicios privados. Se deduce de esta concentración productiva que el PIB real de Putumayo esté en alta medida indexado en sus fluctuaciones desde 2001 a 2010 a la tasa de crecimiento del valor agregado de las actividades de explotación de hidrocarburos (cuya media anual fue de 17,6%), y, en consecuencia, se refuerce el patrón de colonia extractiva descrito por Sokoloff y Engerman (2000) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001).

⁷ Esta alteración al orden público fue una reacción de este grupo subversivo a la aplicación del Plan Colombia que bloqueó la economía de Putumayo.

CUADRO 12
Región del Bajo Putumayo:
Clasificación de municipios y región con respecto a la nación,
variables institucionales y de orden público (último año disponible)

Municipio / región	Variable														% de variables en peores condi- ciones que la nacional
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	
Orito															64,3%
Pto. Asís															78,6%
Pto. Caicedo															85,7%
San Miguel															71,4%
V. del Guamuez															64,3%
B. Putumayo															85,7%
Putumayo															92,9%

	Peores condiciones que la nacional (promedio, nivel o estándar)
	En condiciones iguales o mejores que la nacional (promedio, nivel o estándar)

- | | |
|---|--|
| (1) Abstencionismo elecciones presidenciales 2010 | (9) Tasa de homicidios |
| (2) Índice de eficiencia de la gestión municipal | (10) Desplazamiento forzado personas expulsadas |
| (3) Índice desempeño fiscal | (11) Desplazamiento forzado personas recibidas |
| (4) Índice capacidad administrativa | (12) Atención estatal a familias víctimas de la violencia |
| (5) Posición municipal a nivel nacional | (13) Inversión per cápita estatal en familias víctimas de la violencia |
| (6) Regalías municipales per cápita | (14) Tasa de variación área cultivada coca |
| (7) Acciones armadas FARC | |
| (8) Acciones armadas FFMM | |

Fuente: Cálculos del autor.

La explotación de petróleo y gas ha crecido notablemente desde 2005, haciendo progresar el producto departamental, al tiempo que se ha reducido el desorden público y reactivado las inversiones en exploración —cada vez más exitosas— gene-

radas por el mejor entorno normativo para el negocio (estabilidad en los contratos de concesión). No obstante, conviene recordar que la conducta del negocio de los hidrocarburos está sujeta también a shocks exógenos de oferta (descubrimientos y agotamiento de pozos y reservas) y de precios internacionales, lo que ha marcado un crecimiento del PIB variable, aunque sostenido, desde 2007. En todo caso, en 2010 el PIB de Putumayo estaba compuesto casi en un 50% por hidrocarburos, una alta dependencia mono-sectorial y, a la vez, una baja diversificación de la organización productiva.

En lo que concierne al Bajo Putumayo la consolidación del sector líder inició en 2009 y se prolongó hasta mediados de 2012 (aunque en menor medida que la dinámica nacional). La producción de barriles de petróleo y de pies cúbicos de gas se sostuvo con un rendimiento constante, salvo por la localidad de Puerto Caicedo (Cuadro 13).

CUADRO 13
Región del Bajo Putumayo: Extracción de petróleo y gas
(producción por día calendario)

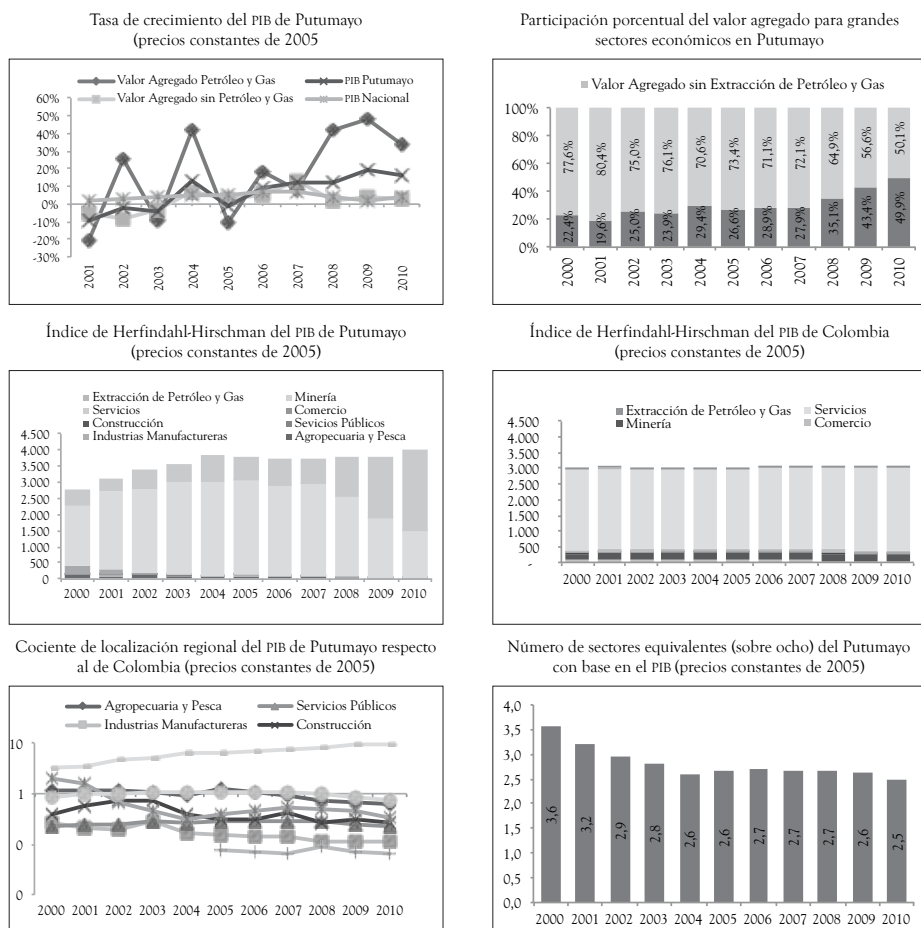
Municipio	Petróleo (barriles de petróleo)				Gas (millones de pies cúbicos)			
	2009	2010	2011	2012-jun	2009	2010	2011	2012-jun
Orito	9.702	10.172	8.653	7.969	5,9	7,0	8,8	8,4
Pto. Asís	2.082	5.616	6.372	6.369	0,5	1,3	1,3	1,2
Pto. Caicedo	447	349	363	214	0,0	0,0	0,1	0,1
B. Putumayo	12.231	16.137	15.388	14.553	6,4	8,2	10,3	9,6
Putumayo	27.874	35.638	36.770	33.399	8,4	10,5	12,7	12,7
Nacional	670.645	785.864	915.263	935.567	3.247,5	3.131,6	3.018,6	2.917,5

Fuente: Cálculos del autor con base en datos del Ministerio de Minas y Energía (MinMinas).

La economía del Bajo Putumayo presentó una reestructuración sectorial en dos áreas: en primer lugar, se redujo la diversificación sectorial pues el Número de Sectores Equivalentes (sobre ocho) pasó de 3,6 a 2,5 en la década anterior; y en segundo lugar, en la tendencia creciente de la concentración económica, medida por el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) (Gráfico 6). Al ser desagregado por sectores, el IHH evidencia que las demás actividades económicas —exceptuando

GRÁFICO 6

Región del Bajo Putumayo: Algunos indicadores de estructura económica



Fuente: Cálculos del autor con base en datos del DANE.

los servicios privados— tienen cada vez menos peso en generación de producto, con una casi total desaparición del sector agropecuario y de pesca. Este resultado es totalmente divergente con el nacional, en el que, aparte de la gran estabilidad, se distingue un alto aporte del sector de servicios privados.

En esta misma línea, el cociente de Localización Regional también sigue la tendencia comentada: nótese que luego de 2008 el único sector de Putumayo que tiene una mayor localización relativa en comparación con el país es el de extracción de petróleo y gas, mientras que los sectores de servicios, agropecuario y pesca apenas se sostienen en torno a la unidad. Un caso adicionalmente negativo es el del sector comercial que, a partir de 2002, cayó a escalas menores que la unidad, lo que indica una importante depresión de esta actividad.

La confluencia entre este tipo de patrones productivos, en los que sector líder tiene su base en recursos naturales como el petróleo y la minería, y los pobres resultados del mercado laboral reseñados anteriormente, serían consistentes con las derivaciones de Murshed (2004), a lo que habría que adicionar que el sector petrolero es menos intensivo en mano de obra.

B. Sectores económicos

1. Sector primario

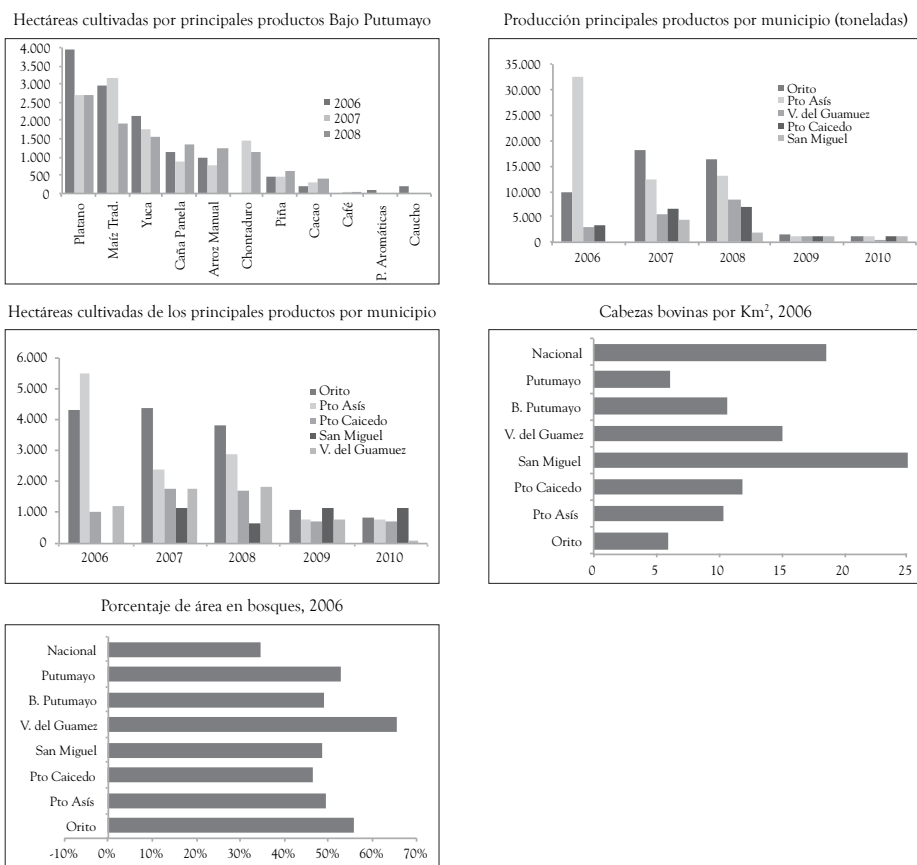
En el corto plazo el sector primario es el que tiene mayores potencialidades de producción en el Putumayo y en el Bajo Putumayo debido a que estas regiones cuentan con una inconmensurable dotación de recursos naturales. A escala departamental, entre 2004-2005 y 2009-2010 este sector presentó una dinámica creciente en la producción pero con un comportamiento inestable, lo que también ocurrió en el Bajo Putumayo, pues entre 2008 y 2010 la extensión y las toneladas producidas de los cultivos más importantes (arroz manual, caña para panela, piña, yuca, maíz tradicional, plátano y chontaduro) han venido descendiendo de forma considerable.⁸

Los municipios del Bajo Putumayo con mayor volumen de producción y extensión cultivada fueron Puerto Asís y Orito, pero también fueron los que más han decrecido a lo largo del periodo referenciado, posiblemente porque son los municipios que en los últimos años han concentrado la producción petrolera, desplazando a la agrícola. De igual modo, los cultivos más extensos de la región fueron los de plátano, maíz tradicional y yuca, con lo que se suprimió casi por completo la tradicional producción de caucho, que desde finales del siglo XIX venía siendo preponderante en la economía del departamento (Gráfico 7).

⁸ En algunos textos el sector primario también incluye la extracción de hidrocarburos, aunque en este trabajo, dada la relevancia de esta actividad, se trató por separado al inicio de la sección.

GRÁFICO 7

Región del Bajo Putumayo: Algunos indicadores del sector primario



Fuente: Cálculos del autor con base en datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura) e IGAC.

No obstante, los datos la revisión muestra que entre 2006-2008 la agricultura —con cierta variabilidad— estaba consolidada como actividad productiva alternativa, situación que se frenó para el periodo 2009-2010, este empuje y consecuente capacidad de jalonamiento del sector se diluyó ampliamente en paralelo con afianzamiento de la explotación de hidrocarburos. Aunque no es malo que un

sector prevalezca, sí lo es el hecho de que se genere un posible *trade-off* (en inversión, por ejemplo) frente a otros sectores, y que estos sufran una distorsión tan significativa como sucedió con la agricultura.

Esta disyuntiva sectorial, similar a la ocurrida en países como Venezuela, posiblemente se origina en las diferencias características en el proceso productivo de cada sector. Mientras la producción agrícola tiene épocas específicas de recolección y requiere un mayor grado de esfuerzo productivo para ser eficiente, la explotación petrolera es más intensiva en uso de bienes de capital fijo, es más o menos constante todo el año y, una vez iniciada, posee formas de transporte más eficientes.

Adicionalmente, el sector de hidrocarburos no tiene las restricciones de financiación o liquidez que sí puede tener la actividad agrícola. Los hidrocarburos tienen un menor grado de incertidumbre en su transporte (salvo *shocks* exógenos que interrumpan el suministro en oleoductos o gasoductos) y en su productividad, y son menos vulnerables a *shocks* exógenos naturales como los climáticos. Otra diferencia importante en la preferencia de la actividad extractiva sobre la agrícola está en la demanda de mercado, pues en el primer caso la demanda es más inelástica a los precios y el mercado objetivo es mayor.

La destrucción de empleo es la consecuencia más desafortunada del liderazgo de la actividad extractiva (sin contar la elevada concentración de la economía en menos actividades). El empleo se perjudica porque las actividades agrícolas son más intensivas en el uso de mano de obra menos calificada y, por ende, están en mayor desventaja para reengancharse en el mercado de trabajo en momentos de paro.

Para finalizar, se estudian dos subsectores primarios en 2006. Para empezar, el sector ganadero que presentó una densidad en cabezas bovinas muy baja con respecto al indicador nacional, lo que se podría explicar por dos razones: en primer lugar, la topografía de la región, que no es apta para ese tipo de empresa y, segundo, porque la vocación de la actividad ganadera solo ha tenido el objetivo de cubrir la demanda doméstica. En contraste, las condiciones geográficas y demográficas de la zona hacen que, en todos sus municipios, el porcentaje de áreas de bosques —claramente selváticos— sea superior al promedio nacional. Este diferencial en dotación de recursos naturales es importante desde la óptica de la producción si se le da un aprovechamiento sostenible y se establecen normativas claras para los nuevos negocios que se pueden derivar del medio ambiente, como los llamados bonos de carbono, en conjunción con la política de restitución de tierras impulsada por el Gobierno.

2. Sector secundario

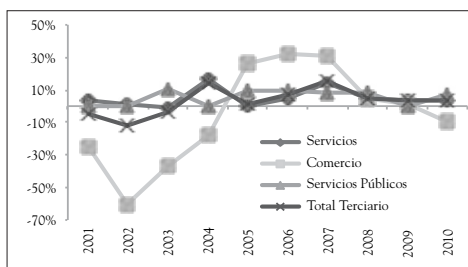
Como se ha expuesto, el tamaño del sector secundario del Putumayo —sin tener en cuenta los hidrocarburos— ha venido reduciéndose en el último decenio. Una de las razones de esta reducción es la inestabilidad en la producción y los cortos ciclos de auge y recesión de sectores secundarios (construcción y demás industrias manufactureras). La variación de los usuarios industriales de energía eléctrica ha tenido una alta volatilidad, sobretudo entre 2006-2009 (con expansiones entre los 20 y más de 50 puntos porcentuales), y también se desaceleró entre 2009 y 2012 (Gráfico 8).

Otra alternativa de explicación, tomando como referencia el Bajo Putumayo, es el bajo número de unidades productivas contabilizadas en el Censo de 2005: tan solo 180 establecimientos en dos municipios de la región (Cuadro 14). Excluyendo el sector de la construcción, el 92,4% de esas empresas son de tamaño pequeño o microempresas. Hay que añadir que, en su mayoría, las actividades secundarias principales se relacionaron con alimentos y bebidas, confecciones, transformación de madera, y construcción. Todas estas actividades en niveles muy incipientes de producción.

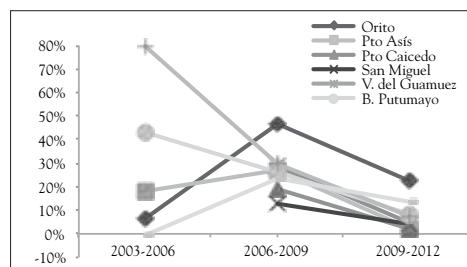
Un corolario fundamental de este diagnóstico del sector secundario del Bajo Putumayo, es que cuando el sector industrial es muy pequeño y, en consecuen-

GRÁFICO 8
Región del Bajo Putumayo:
Algunos indicadores del sector secundario

Tasa de crecimiento del PIB del sector secundario de Putumayo
(precios constantes de 2005)



Tasa de crecimientos de usuarios industriales
de energía eléctrica



Fuentes: Cálculos del autor con base en datos del DANE y de la Superintendencia de Servicios Públicos (Superservicios).

CUADRO 14
Región del Bajo Putumayo:
Unidades productivas del Sector Industrial, 2005

Categorías	Orito	Pto. Asís	Total
15-Elaboración de productos alimenticios y bebidas	12	46	58
18-Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	6	29	35
20-Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho	4	19	23
36-Fabricación de muebles; industrias manufactureras n.c.p.	3	13	16
22-Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones	2	4	6
17-Fabricación de productos textiles		6	6
28-Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y eq.		4	4
27-Fabricación de metales comunes		3	3
21-Fabricación de papel y de productos de papel		2	2
24-Fabricación de sustancias y productos químicos		2	2
26-Fabricación de otros productos minerales no metálicos	1		1
32-Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	1		1
25-Fabricación de productos de caucho y plástico		1	1
23-Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo	1		1
45-Construcción	9	12	21
Total	39	141	180

Fuente: DANE.

cia, su capacidad de absorción de mano de obra es muy reducida, deja de ser una alternativa creíble para los trabajadores. Esta pérdida de credibilidad es negativa si se tiene en cuenta que el sector secundario es un demandante tanto de trabajo calificado como no calificado, y que debería poseer significativos eslabonamientos anteriores y posteriores (sobretudo en el caso de la construcción) pero que en el caso del Putumayo y Bajo Putumayo esos eslabonamientos son débiles.

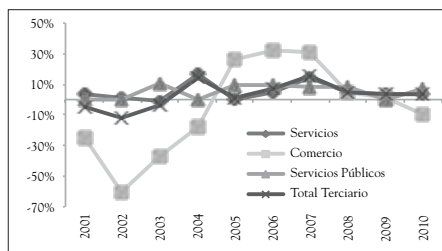
3. Sector terciario

En la década del nuevo milenio el IHH para los sectores que componen el PIB de Putumayo mostró que el sector de comercio y servicios redujo su aporte al producto, con una persistente pérdida de participación luego de 2005, que fue cedida

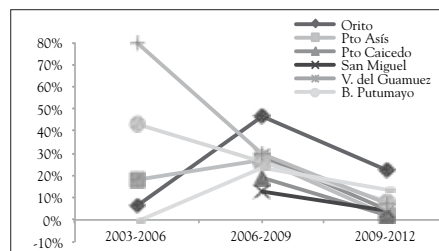
GRÁFICO 9

Región del Bajo Putumayo: Algunos indicadores del sector terciario

Tasa de crecimiento del PIB del sector secundario de Putumayo
(precios constantes de 2005)



Tasa de crecimientos de usuarios industriales
de energía eléctrica



Fuente: Cálculos del autor con base en datos del DANE y de la Superservicios.

al sector petrolero. A pesar de esta tendencia el PIB sectorial en el departamento solo se redujo luego de 2009, lo que quiere decir que la caída en ese periodo de cuatro años no se dio en producto sino en participación (esto es congruente con la expansión del valor agregado del sector de hidrocarburos). Lo anterior significa que el crecimiento del sector terciario a partir de 2005, y hasta 2009, fue inferior al del sector de extracción de hidrocarburos. A la par, a este suceso económico se suma el de la demanda de energía eléctrica para usos comerciales, cuyo comportamiento ha sido muy inestable desde 2003, con una notable declinación entre 2009 y 2012, muy parecida a la nacional (Gráfico 9).

En lo que atañe a la unidades productivas censadas en 2005 en los dos principales municipios del Bajo Putumayo, se nota que más del 60% de las mismas estaban dedicadas al sector comercial, sobretudo al comercio minorista (Cuadro 15). En cuanto a los servicios, se concentran mayoritariamente en servicios de hotelería y alimentación. Estas actividades son intensivas en empleo de capital humano, por lo que su tendencia a disminuir puede ser muy explicativa de la caída en el número de empleos de la zona.

CUADRO 15
Región del Bajo Putumayo:
Unidades productivas del sector terciario, 2005

Sector	Categorías	Orito	Pto Asís	Total general
Comercio	52-Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos automotores	287	784	1.071
	50-Venta, mantenimiento y reparación de vehículos, automóviles y motos	36	100	136
	51-Comercio al por mayor y en comisión, excepto el comercio de vehículos	12	58	70
Total comercio		335	942	1.277
Servicios	55-Hoteles y restaurantes	82	215	297
	85-Servicios sociales y de salud	18	61	79
	64-Correo y telecomunicaciones	15	62	77
	93-Otras actividades de servicios	20	48	68
	92-Actividades de esparcimiento y actividades culturales y deportivas	17	33	50
	80-Enseñanza	7	26	33
	60-Transporte por vía terrestre; transporte por tuberías	12	16	28
	91-Actividades de asociaciones n.c.p.	7	20	27
	74-Otras actividades empresariales	9	8	17
	72-Informática y actividades conexas	7	6	13
	75-Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afil.	4	3	7
	71-Alquiler de maquinaria y equipo sin operarios y de efectos personales		5	5
	62-Transporte por vía aérea		4	4
	70-Actividades inmobiliarias	3	1	4
	61-Transporte por vía acuática		3	3
	63-Actividades de transporte complementarias y auxiliares; etc.	1	2	3
	66-Financiación de planes de seguros y de pensiones	2	1	3
	90-Eliminación de desperdicios y aguas residuales, saneamiento		2	2
	67-Actividades auxiliares de la intermediación financiera		1	1
	73-Investigación y desarrollo	1		1
	65-Intermediación financiera, excepto la financiación de planes de seguro		1	1
Total servicios		205	518	723
Total general		540	1.460	2.000

Fuente: DANE.

VI. COMENTARIOS FINALES

Los resultados de diagnóstico socioeconómico desde el 2000 indican un atraso secular del Bajo Putumayo, respecto al contexto nacional, en dimensiones propias de las visiones micro y de no convergencia del desarrollo, como la calidad de vida, la educación, las condiciones laborales, la salud, la prestación de servicios públicos, y la eficiencia de las instituciones estatales (sin dejar de lado, los cultivos ilícitos y todos los problemas de conflicto armado que se derivan de ellos, algunos tan desastrosos como el desplazamiento involuntario de personas). Aun cuando el asistencialismo y la defensa por parte del gobierno han tratado de ser paleativos para mejorar este escenario, parecen no ser suficientes para tal objetivo.

Paradójicamente, la zona cuenta con un *stock* inmenso de recursos naturales, que aprovechados de forma sostenible y en un contexto de orden público más estable, podrían generar en el corto y mediano plazo dinámicas prósperas y sostenibles en sectores como la agricultura, la silvicultura, la cría de animales, y el turismo. A ese considerable acervo de materias primas extraíbles se suman los hidrocarburos, que según el análisis de geografía económica, han tenido dos efectos sobre la estructura productiva de la región: en primer lugar, generar una enorme concentración y dependencia para el PIB regional y, en segundo lugar, desplazar actividades del sector primario no-minero-energético y del terciario, reduciendo así la diversificación sectorial del mercado interno.

Esto no es del todo negativo si se piensa, por ejemplo, en las regalías y empleo que genera el sector extractivo para la zona, pero sí es negativo si se piensa en la destrucción de empleos en los «sectores desplazados», algunos de los cuales son mucho más intensivos en el uso de mano de obra, especialmente no calificada. Otro de los problemas asociados a la alta dependencia económica del petróleo tiene su origen en la volatilidad de su precio en el mercado internacional, y el carácter limitado de las reservas del mismo, siempre sujetos a la aleatoriedad de los nuevos hallazgos o éxitos exploratorios, sin dejar de lado su dependencia de la regulación estatal del negocio. Esta volatilidad plantea un interrogante sencillo para el largo plazo, y es ¿qué va a pasar con la economía de la región una vez las reservas de hidrocarburos se reduzcan o terminen?.

Mención aparte tiene el caso del sector manufacturero, cuyo tamaño es notablemente reducido con respecto la estructura productiva regional y

por tanto no es idóneo para la generación de eslabonamientos anteriores y posteriores en la economía, condiciones necesarias para la creación de empleo (ejemplo de esto es el sector de la construcción).

En términos generales, los resultados de la evaluación realizada muestran que el Bajo Putumayo requiere –con el concurso de las instituciones públicas y privadas– transformaciones estructurales en su economía que en el corto plazo aprovechen sus ventajas comparativas en recursos naturales, y en el mediano y largo plazo impulsen al sector secundario. Con esto se reducirá su dependencia del sector petrolero y se dará sistemática solución a algunos de sus problemas sociales endémicos más graves. En suma, la región podrá encaminarse fuera de su histórico patrón económico de colonia «extractiva».

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron., Simon Johnson y James Robinson (2005) «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation», *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5.
- Bond, Stephen y Adeel Malik (2008) «Natural Resources, Export Structure and Investment», *CSAE WPS/2008-20*, University of Oxford, Department of Economics.
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía) (2012) «Departamento del Putumayo», Corpoamazonía, www.corpoamazonia.gov.co [consultado noviembre 20 de 2012].
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2009) «Metodología Encuesta Calidad de Vida», Colección Documentos – Actualización 2009, No. 85.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2009) «Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares», DANE, Colección Documentos – Actualización 2009, No. 83, www.dane.gov.co [consultado octubre 21 de 2012].
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2005) «Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios», DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, <http://www.dnp.gov.co> [consultado agosto 23 de 2012].
- Ministerio de Educación (2012) «Glosario», <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento> [consultado agosto 23 de 2012].

- Murshed, Mansoob (2004) «When Does Natural Resource Abundance Lead to a Resource Curse?», *EEP Discussion Paper 04-01*, International Institute for Environment and Development, London.
- Ray, Debraj (2007) «Development Economics» en Lawrence Blume y Stephen Durlauf, (eds.) *New Palgrave Dictionary of Economics*.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995) «Natural Resource Abundance and Economic Growth», *NBER Working Paper*, No. 5398, Cambridge, Massachusetts.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1999) «The Big Push, Natural Resource Booms and Growth», *Journal of Development Economics*, No. 59.
- Sachs, Jeffrey y Warner, Andrew (2001) «The Curse of Natural Resources», *European Economic Review*, No. 45.
- Sokoloff, Kenneth y Stanley Engerman (2000) «History Lessons: Institutions, Factor Endowments and Paths of Development in the New World», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3.
- Zafra, María y Carlos Ríos (2013) «Dinámica de la Estructura Económica Formal en el Putumayo 2002-2012». Trabajo de grado, Economía, Universidad de San Buenaventura, Cali.

ANEXO

ALGUNOS INDICADORES, ÍNDICES Y DEFINICIONES

Indicadores demográficos

Relación de dependencia: Número de personas menores de 15 y mayores de 64 años por cada 1.000 habitantes con edades entre 15 a 64 años. Es decir, personas en edad de dependencia económica por cada mil en edades productivas.

Calidad de vida

Índice de condiciones de vida: Según el DNP, el ICV mide la calidad de vida de los hogares, a partir de cuatro características: i) Educación del jefe del hogar; ii) Composición del hogar; iii) Conexión a servicios públicos y iv) Calidad de la vivienda. Su valor mínimo normativo es 67 puntos.

Cobertura educativa

Tasa de cobertura bruta: Según el Ministerio de Educación es la relación entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico (independiente de la edad que tengan) y la población escolar que tiene la edad apropiada para cursar dicho nivel. Ejemplo: TCB media = $(\text{matriculados en educación media} / \text{población entre 16 y 17 años}) \times 100$. En el cálculo de este indicador a veces hay resultados de cobertura mayores a 100% porque pueden haber matriculados alumnos en extraedad.

Tasa de cobertura neta: Es la relación entre estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad adecuada para cursarlo y el total de la población en el rango de edad apropiado para ese nivel. Ejemplo: TCN media = $(\text{matriculados en educación media entre 15 y 17 años} / \text{población entre 15 y 17 años}) \times 100$.

Cobertura en salud

Cobertura promedio de vacunación: Es un promedio entre los porcentajes de cobertura municipales de las siguientes vacunas: Polio, DPT, BCG, Hepatitis B, HIB y TV.

Administración territorial

Posición municipal: es la posición asignada al municipio dentro de la nación por el DNP según los criterios de disponibilidad de recursos, manejo y sostenibilidad del gasto y manejo de la deuda.

Índice de eficiencia de la gestión municipal: También es calculado por el DNP –como los siguientes– y mide la eficiencia en la gestión de los servicios de educación, salud y agua potable (como estimación insumo producto).

Índice de desempeño fiscal: Resume en una sola medida, con escala de 0 a 100, los siguientes indicadores: i) Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento; ii) Magnitud de la deuda; iii) Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias; iv) Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios; v) Porcentaje del gasto total destinado a inversión; y vi) Capacidad de ahorro.

Índice de capacidad administrativa: Está compuesto por los indicadores: i) Estabilidad del personal directivo; ii) Profesionalización de la planta; iii) Disponibilidad de computadores; iv) Automatización de procesos; v) Contratos por licitación o convocatoria; vi) Capacidad de interventoría; y vii) Modelo estándar de control interno.

Concentración y localización

Índice de Herfindahl-Hirschman: Es la sumatoria de los cuadrados de las participaciones de cada empresa (sector) en el total del mercado (economía). Si el resultado es cercano a cero el mercado (economía) tenderá a ser más competitivo, pero si es cercano a 10.000 será más monopolístico (altamente concentrado). La fórmula es:

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2 \quad (1)$$

Donde s_i es la producción relativa de la i -ésima empresa (sector) y n el número total de empresas (sectores) del mercado (economía).

Cociente de localización regional: Mide el peso relativo del i -ésimo sector en la región j . Representa el cociente de localización regional y es la proporción que la variable estudiada del i -ésimo sector representa en la región j , respecto al mismo porcentaje a nivel nacional:

$$L_{ij} = \frac{X_{ij} / X_j}{X_i / X} \quad (2)$$

Cuando $L_{ij} > 1$ supone una mayor localización de la actividad i en la región, si $L_{ij} < 1$, la actividad i está menos asentada en la región, teniendo en cuenta la localización media a escala nacional.

Número de sectores equivalentes: Mide el grado de diversificación de las actividades productivas de una región:

$$NSE_j = \frac{1}{\sum_{i=1}^h \left(\frac{X_{ij}}{X_j} \right)^2} \quad (3)$$

Si el NSE_j es igual a h (sectores) supone que la región j tiene un grado de diversificación máximo. Pero, si el número de sectores equivalentes es igual a 1 implica es que la región j tiene un patrón sectorial muy concentrado en un único sector.

DOCUMENTO

ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MUNICIPIO DE MARGARITA, BOLÍVAR

NETTY CONSUELO HUERTAS CARDOZO
FRANCISCO PANESSO CARRERA
LUIS ENRIQUE GARCÉS PEDROZO*

RESUMEN

Aplicando metodologías de evaluación participativa con los habitantes de la cabecera municipal de Margarita, departamento de Bolívar, se logran identificar las distintas estrategias de adaptación para la preservación, protección y reconstrucción de activos frente a los efectos del cambio climático y el clima extremo. Este municipio ha sido uno de los más afectados por la ola invernal que entre 2010 y 2011 azotó buena parte del país. Para tal efecto se usó la metodología planteada por Moser y Stein (2010), cuyos resultados permiten construir espacios de reflexión y análisis entre la comunidad y las instituciones sobre los planes de desarrollo que requiere la comunidad para prevenir afectaciones y proteger o reconstruir sus activos. La principal conclusión es que se requiere un trabajo mancomunado (comunidad, entes gubernamentales y empresarios) para lograr disminuir la vulnerabilidad de los pobres, quienes por lo común son los principales afectados.

* Netty Huertas es investigadora del Instituto de Estudios para el Desarrollo, Luis Garcés es coordinador del sistema de información y estadística, y Francisco Panesso es estudiante de segundo semestre de MBA en la Facultad de Economía y Negocios, Universidad Tecnológica de Bolívar. Correos electrónicos: nhuertas@unitecnologica.edu.co, lugarces@unitecnologica.edu.co, franciscopanesso@hotmail.com. Este artículo se realizó gracias al financiamiento de Colciencias dentro del Programa de Jóvenes Investigadores

Palabras clave: Planificación de activos, cambio climático, instituciones.

Clasificaciones JEL: O2, Q2, Q5, Q58, R53.

ABSTRACT

Adaptation to climate change in Margarita, Department of Bolívar, Colombia

Applying participatory assessment methodologies with the inhabitants of the township of Margarita, Bolívar, we were able to identify the different adaptation strategies for the preservation, protection and reconstruction of assets. This town was one of the most affected by the extreme rainy season that in 2010-2011 ravaged much of the country. For this purpose, we used the methodology proposed by Moser and Stein (2010), whose results allow the construction of instances of reflection and analysis between the community and the institutions on the development plans that will allow the community to prevent future disruption and protect or rebuild their assets. The main conclusion is the need of working together (community, government agencies and employers) to decrease the vulnerability of the poor, who traditionally are the most affected.

Key words: Asset-based policies, climate change, institutions.

JEL Classifications: O2, Q2, Q5, Q58, R53.

I. INTRODUCCIÓN

En su historia reciente Colombia ha estado afectada por las inclemencias del clima, pasando de períodos de sequías extremas, incendios forestales y escasez de agua, a ciclos lluviosos que causan graves inundaciones y derrumbes. No obstante, la denominada «Ola invernal 2010-2011», ocurrida entre abril de 2010 y junio de 2011, no tenía antecedentes históricos. Este evento trajo consigo una situación de calamidad pública para el país, sobre todo en las zonas cercanas a las principales cuencas hidrográficas.

La Costa Caribe fue la zona más afectada del país; algunos de sus municipios permanecieron bajo el agua hasta 18 meses (Güiza, 2012). A causa de la tragedia, quienes vivían de la tierra y la ganadería extensiva se vieron obligados a buscar otros medios de subsistencia, como el transporte informal de pasajeros y la pesca artesanal, o a emigrar hacia el área urbana para buscar empleo. La programación escolar se canceló, la desnutrición aumentó por efectos de una dieta desbalanceada, familias enteras vivían en condiciones precarias en campamentos improvisados a orillas de la carretera, los niños empezaron a desarrollar enfermedades y ancianos que murieron durante la tragedia tuvieron que ser inhumados en medio del agua.

En este documento se estudia el caso de Margarita, Bolívar, un municipio de 9.500 habitantes, localizado en la parte central del departamento, en la llamada depresión momposina (Isla de Mompos), que fue severamente afectado por la ola invernal de 2010-2011. A continuación se examinan las secuelas del cambio climático en Margarita y los mecanismos de adaptación usados por la comunidad.

Para ello se usó la metodología de investigación propuesta por Moser y Stein (2010), que aplica herramientas participativas y permite conocer qué piensa la comunidad, qué hace, y cuáles son los mecanismos para solucionar, desde su punto de vista, los problemas relacionadas con el clima. La ventaja de esta metodología es que, además del análisis cualitativo, permite cuantificar los resultados y elaborar planes de acción de corto plazo para reducir los efectos perjudiciales de futuros eventos climáticos.

El documento se inicia con una explicación del marco conceptual en donde se aclaran algunos términos que suelen usarse de manera un tanto imprecisa, tales como cambio climático, vulnerabilidad, mitigación y adaptación al cambio. En la tercera sección se sintetizan algunos antecedentes sobre los efectos de la ola invernal en Colombia y la Costa Caribe, para luego especificarlo en la depresión momposina. En la cuarta sección se explican las herramientas metodológicas usadas para examinar el caso bajo estudio. La quinta describe el contexto de Margarita y la sexta se dedica a revisar el marco institucional, es decir, el marco jurídico, las instituciones que apoyan al gobierno nacional a afrontar este problema y los proyectos que están siendo financiados en el municipio. En la séptima y última sección se examina el proceso de adaptación que enfrenta la comunidad de Margarita.

Se espera con este trabajo, en primer lugar, rescatar un tema que debe preocupar a todos – no solo académicos, sino a la comunidad en general – sobre los efectos del cambio climático. Segundo, se espera mostrar evidencia de que la población

más vulnerable ante el cambio climático es la más pobre; por esta razón, es un tema de primer orden para poder cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Finalmente, y no menos importante, se espera con este documento dar a conocer más a Margarita, y aunque tardará algunos años para que sus naranjos den fruto, para sus pobladores sigue siendo «La tierra de las naranjas y de las mujeres bonitas».

II. MARCO CONCEPTUAL

En 1988, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) unieron esfuerzos para constituir el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), con el objetivo de examinar la información científica necesaria para abordar el problema del cambio climático, valorando sus consecuencias medioambientales y socioeconómicas y formulando estrategias. Desde entonces, las evaluaciones del IPCC han desempeñado un papel primordial de apoyo a los gobiernos en la adopción de políticas de respuesta al cambio climático y en el asesoramiento de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC), constituida en 1992, y de su Protocolo de Kyoto de 1997.¹

En la amplia literatura producida por el IPCC se han definido algunos términos que a continuación se explican, dada su importancia para este documento.

El cambio climático es la variación estadísticamente significativa, ya sea de las condiciones climáticas medias o de su variabilidad, que perdura por un período prolongado (decenios o más tiempo). El cambio climático puede deberse a procesos

¹ El Protocolo de Kyoto es un acuerdo internacional vinculado a la CMCC, que compromete a sus partes, estableciendo objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), antropógenos (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre) en un 5% como mínimo por debajo de los niveles de 1990 durante el período de compromiso de 2008 a 2012. El acuerdo reconoce que los países desarrollados son los principales responsables de los altos niveles actuales de emisiones de GEI en la atmósfera, como resultado de más de 150 años de actividad industrial. Las emisiones de Colombia no pasan del 0,35% del total mundial, mientras que países como los Estados Unidos emiten cerca del 30% del total mundial. América Latina y el Caribe, en conjunto, solo aportan el 5,6% del total, mientras los países de la OCDE, que agrupa a los 30 estados más desarrollados del mundo, aportan el 51% (Wilches, 2008).

naturales internos o a un forzamiento externo, o a cambios antropógenos (producidos por el hombre) duraderos en la composición de la atmósfera o en el uso de la tierra.

La CMCC de las Naciones Unidas, en su Artículo 1, precisa el cambio climático como «cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables». En tal sentido, la CMCC distingue entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad climática atribuible a causas naturales. En otras palabras, el cambio climático se refiere al impacto de la actividad humana sobre la variabilidad climática (IPCC, 2007).

La vulnerabilidad al cambio climático se define como el nivel en que un sistema es capaz de enfrentar los efectos negativos del cambio climático, incluso la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, la magnitud y el índice de variación climática a que está expuesto un sistema, su sensibilidad y su capacidad de adaptación (IPCC, 2007).

La mitigación es la intervención humana para realizar cambios y reemplazos tecnológicos que reduzcan los impactos de la sociedad sobre el clima mediante estrategias de reducción en el insumo de recursos y emisiones GEI por unidad de producción. Aunque existen políticas sociales, económicas y tecnológicas que reducirían las emisiones, la mitigación, referida al cambio climático, es la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de GEI y a potenciar los sumideros (conservación y restauración de bosques) (PNUD, 2010).

La adaptación al cambio climático consiste del conjunto de medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados de un cambio climático que modera los daños o explota oportunidades beneficiosas. Existen diferentes tipos de adaptación, por ejemplo, la reactiva, es decir, posterior a la manifestación de impactos iniciales. La adaptación planificada puede ser reactiva o anticipatoria (emprendida antes de que los impactos sean aparentes). Además, la adaptación puede ser a corto o largo plazo, localizada o extendida, y puede tener varias funciones y tomar varias formas (IPCC, 2007).

Finalmente, la gestión de riesgos climáticos (GRC) consiste de la adaptación al cambio climático, la gestión de riesgos, y los sectores del desarrollo. Este enfoque de toma de decisiones considera aspectos sensibles al clima para promover un desarrollo sostenible, reduciendo la vulnerabilidad asociada al riesgo climático, e implica estrategias para maximizar los productos positivos y minimizar los produc-

tos negativos del desarrollo en las comunidades y sociedades en áreas sensibles al cambio climático, tales como la agricultura, la seguridad alimentaria, los recursos hídricos, la salud y otros.

III. ANTECEDENTES

El problema del cambio climático ha sido estudiado profusamente en los últimos años, pues se han venido evidenciando cambios en la temperatura y en el patrón de inundaciones, y han cambiado las estaciones climáticas en diferentes países del mundo (Gutiérrez y Espinosa, 2010).

A. Colombia

La preocupación internacional por el cambio climático condujo a la suscripción de la CMCC, reconociendo primero que este es un problema común de toda la humanidad, no solo por sus aportes al efecto invernadero sino porque sus efectos no distinguen razas, ni naciones. Por lo tanto, se requieren acciones oportunas y decididas para contrarrestarlo. El gobierno de Colombia ha suscrito los compromisos de dicha convención.

En 2001 Colombia presentó la Primera Comunicación Nacional (PCN) ante la CMCC, coordinada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Allí se estableció que la mayor vulnerabilidad del país al cambio climático está en las zonas marinas y costeras, los ecosistemas de alta montaña y en la salud humana.² Derivado de esta comunicación se generaron proyecciones hasta el año 2050. Los resultados mostraron que las emisiones nacionales de dióxido de carbono representaban aproximadamente el 0,2% de las globales; en otras palabras, el país contribuía con una mínima parte del cambio climático, aunque es vulnerable a los efectos de este fenómeno en las esferas social, económica y ambiental.

² Las Comunicaciones Nacionales son informes periódicos que presentan los países ante el secretariado de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Las Comunicaciones se realizan siguiendo las directrices del IPCC.

Otras cifras de gran preocupación — si se toma en cuenta que Colombia posee una extensa área de ecosistemas frágiles que albergan entre 10 y 15% de la biodiversidad mundial — dejan en evidencia que cerca del 50% del territorio nacional tiene una alta vulnerabilidad a cambios en el régimen hídrico generados por el cambio climático, 8% del país sufriría procesos de desertificación, mientras que el 95% de los nevados y el 75% de los páramos desaparecerían (González, Peña y Sierra, 2009).³ En Colombia 4,8 millones de hectáreas (4,1% del territorio nacional) están afectadas por procesos de desertificación. Ante un escenario de cambio climático, se sumarían otras 3,6 millones de hectáreas. En caso de duplicarse el nivel de dióxido de carbono en la atmósfera, el área de 23 distritos de riego de gran irrigación sujeta a procesos de degradación por desertificación pasaría del 32,2% actual al 91,3% (IDEAM, 2001).

Además, se considera que la incidencia del dengue y la malaria puede incrementarse con el cambio climático, pues estas enfermedades son transmitidas por mosquitos, que por condiciones climáticas como temperatura y precipitación elevarían su capacidad de propagación (IDEAM, 2001).

Por otro lado, la fauna en general y la fauna de los suelos en particular dependen de la vegetación y suelos no afectados por densificación y contaminación. En tal sentido, muchas de las especies corren grave peligro de desaparecer por el efecto combinado del cambio global climático y antropógeno.

Ya en la Segunda Comunicación Nacional (SCN) de Colombia ante la CMCC (2010) se muestran las evidencias de los avances en términos de adaptación y mitigación en diferentes sectores (energético, transporte, industrial, agricultura y residuos). En 2009 Colombia se convirtió en el quinto país de América Latina y décimo segundo del mundo en poseer el mayor número de proyectos elegibles al Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, luego de que el Relleno Sanitario Doña Juana de Bogotá y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Cañaveralejo de Cali, obtuvieran el respectivo registro de las Naciones Unidas, los cuales contribuyen con la reducción de más de 827.384 toneladas anuales de CO₂. Así, se completaron 20 proyectos registrados, superando a países como Israel, Sudáfrica, Argentina, Ecuador, Costa Rica y Panamá (IDEAM, 2010). Además esta SCN enfatizó los componentes de educación, formación y sensibilización de públicos.

³ La desertificación es la degradación persistente de los ecosistemas de tierras secas a causa de las actividades humanas y de las variaciones climáticas. Debido a los daños que ocasiona al medio ambiente y al bienestar humano, la desertificación es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo relacionados con el desarrollo (FIDA, 2010).

A pesar de los esfuerzos en términos de mitigación y adaptación, los registros de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) muestran que «la Temporada de Lluvias 2010-2011 dejó 469 muertos, 575 heridos, 13.351 viviendas destruidas, 491.592 viviendas averiadas y 3.661.824 personas afectadas. El número de municipios afectados fue de 1.027 en 29 departamentos, que constituyen 90% del territorio nacional. El 80% de los eventos causados en este periodo fueron inundaciones que aportaron el 96% de los damnificados en el país. De igual forma, las zonas inundadas en este periodo corresponden a más de un millón de hectáreas, principalmente de los departamentos de la región Caribe, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre, Magdalena y Cesar» (Güiza, 2012).

Esto necesariamente afecta las finanzas públicas. Mientras que en el cuatrienio de 2005-2009 el país gastó US\$1.800 millones en prevención y atención de desastres (52% en reducción del riesgo y 45% en manejo de desastres), durante la temporada de lluvias de 2010-2011 destinó más de US\$2.033 millones a la atención de los daños y emergencias ocasionados por las intensas lluvias. Gran parte de estos recursos (US\$1,774 millones) fueron ejecutados por Colombia Humanitaria y el Fondo Nacional de Calamidades; el resto (US\$162.594) se usó en la reconstrucción de vías (Güiza, 2012).

Según la valoración de CEPAL, los daños se cuantificaron en \$6.052 millones de dólares. «Los sectores con mayor participación en los daños son hábitat (44%) e infraestructura (38%); le siguen los de servicios sociales y administración pública (11%) y los sectores productivos (7%). En hábitat el sector más importante fue vivienda (38% de los daños totales), y dentro de este, las viviendas con pérdida total (24% de los daños totales). Este indicador refleja la tragedia social que produjo la ola invernal, debido a la cantidad de personas que quedaron sin techo.» (CEPAL, 2012).

B. Costa Caribe

La ola invernal de 2010-2011 afectó principalmente a la Costa Caribe. En efecto, en el consolidado de personas y predios en la región, se evidencia que seis de los ocho departamentos del Caribe estuvieron afectados. Las zonas que más inundaciones sufrieron fueron el Canal del Dique, La Mojana y la depresión momposina, tanto en porcentaje de población afectada como en número de viviendas.

CUADRO 1
Afectación de personas y viviendas en la Costa Caribe,
2010-2011

Departamento/ Región	Familias afectadas	Familias en Red Unidos / familias afectadas	Número de mu- nicipios afectados	Personas afectadas	Personas afectadas / Población municipios afectados (%)	Muertos y desapa- recidos
Sucre	39.741	37,6%	11	134.033	16,4%	134
Bolívar	112.920	17,3%	38	405.604	20,3%	379
Cesar	37.785	36,7%	11	141.998	14,5%	86
Atlántico	49.889	29,5%	15	188.599	8,0%	188
Magdalena	94.472	25,2%	20	350.043	28,9%	383
La Guajira	44.905	11,8%	ND	163.534	19,3%	172
Depresión Momposina	111.090	43,0%	2	523.285	58,8%	0
La Mojana	43.761	57,0%	0	162.368	48,1%	0
Canal del Dique	48.569	47,0%	0	201.888	42,8%	1
Costa Caribe y Zona Bananera	36.445	ND	4	174.349	7,1%	13

Nota: ND = No disponible.

Fuente: IGAC (2011) y CEPAL (2012).

Sobresale el elevado porcentaje de personas bajo condiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en los municipios afectados. Mientras el promedio nacional es de 28% de la población con una necesidad básica no cubierta, y 11% con dos o más necesidades no cubiertas, en las regiones más impactadas los porcentajes son: depresión momposina, 66,1%, La Mojana, 68,7%, en la región del Canal del Dique, 56,1%, y en la Zona Bananera, 46,7%.

En tal sentido, se destaca la importancia de una mayor atención en algunas regiones por sus condiciones de pobreza y afectación. La razón entre la cobertura de la Red Unidos y la proporción de familias afectadas por municipio da una idea de la capacidad de apoyo social y protección que el estado puede brindar en

cada zona; las situaciones más críticas se presentan nuevamente en el Caribe, donde el potencial de cobertura es tan solo de la mitad (entre 40% y 60%) (CEPAL, 2012).

A escala nacional la concentración de la destrucción tuvo distinta distribución sectorial por departamentos. Por ejemplo, en términos de hábitat, Atlántico, Bolívar, Cauca, Córdoba, La Guajira y Magdalena sumaron el 52% del total de daños en ese sector. En infraestructura, 55% de la afectación ocurrió en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Magdalena y Sucre. Por último, en el sector productivo, 71% de la destrucción de acervo estuvo localizada en Bolívar, Córdoba, Magdalena, Santander y Sucre.

A su vez, se evidencian perfiles distintos de la afectación por territorio departamental. Cesar y la Guajira fueron los menos afectados en infraestructura, pero, en términos generales, en la Costa Caribe el perfil de daños comprende zonas de producción agropecuaria con poca infraestructura básica y social. Por último, expresado como una proporción del PIB anual departamental en 2010, la afectación mayor se presentó, en su orden, en Sucre, Magdalena, La Guajira y Bolívar.

CUADRO 2
Resumen de daños por departamento
(millones de pesos)

Departamento	Hábitat	Infraestructura	Servicios sociales y administración pública	Productivos	Total	Participación (%)*	Porcentaje del PIB departamental
Sucre	232.117	137.155	129.011	113.655	611.938	5,4%	15,2%
Bolívar	631.088	223.399	120.287	203.530	1.178.304	10,5%	5,4%
Cesar	197.108	6.279	135.051	43.333	381.771	3,4%	3,7%
Atlántico	650.769	98.802	141.565	15.945	907.081	8,1%	4,0%
Magdalena	392.176	128.424	152.479	110.612	783.691	7,0%	10,6%
La Guajira	377.759	3.770	75.592	19.611	476.732	4,2%	7,4%

NOTA: * Participación estimada con respecto al total de daños a nivel nacional.

Fuente: CEPAL (2012).

Aún más inquietantes son las proyecciones de la PCN ante los efectos del cambio climático, pues la Costa Caribe puede verse afectada por el incremento del nivel del mar, las modificaciones de la temperatura media y la precipitación. En cuanto al incremento del nivel del mar, se estableció que hacia 2050-2060 podría aumentar alrededor de 40 centímetros en la Costa Caribe. En relación con la temperatura ambiente, se estima que, para el mismo período, podría darse un aumento de 1 a 2 grados centígrados. Por el lado de la precipitación, se prevén cambios variados para diferentes regiones, que tendrán incidencia directamente en la región debido al curso de las aguas de los ríos Magdalena y Cauca.

Estos efectos ambientales tendrán grandes consecuencias sociales y económicas, afectando más a los más vulnerables, en especial la población rural. Para las áreas costeras e insulares, el incremento del nivel medio del mar en un metro originaría inundación permanente de 4.900 km² de costas bajas. En particular, en la Costa Caribe el 9% de las viviendas urbanas presenta alta probabilidad de inundación, mientras que el porcentaje aumenta al 46% en el sector rural. En el sector agropecuario, de las 7.208.299 hectáreas de cultivos y pastos reportadas, 4,9% están expuestas a diferentes grados de amenaza por inundación. En el sector industrial, se encontró que el 75,3% del área ocupada por los establecimientos manufactureros en Barranquilla y 99,7% en Cartagena son de alta vulnerabilidad; lo mismo sucede con el 44,8% de la malla vial terrestre (González, Peña y Serna, 2009).

C. La depresión momposina

La depresión momposina es una cuenca hidrográfica de 24.650 km², localizada al norte de Colombia, en la parte más baja de los departamentos de Bolívar, Magdalena, Sucre, Córdoba y Cesar, y formada por los desbordamientos de los ríos Magdalena, Cauca, San Jorge y Cesar. Está comprendida por la Isla Margarita, formada por los Brazos de Loba y Mompox del río Magdalena, y las poblaciones de Achí, Ayapel, Barranco de Loba, Caimito, Chimichagua, El Banco, Guamal, Magangué, Majagual, Margarita, Mompox, Pinillos, San Benito de Abad, Santa Ana y Tamalameque, entre otras.

La cuenca se divide en dos paisajes naturales bien diferenciados: el primero, la llanura aluvial (que corresponde al 65% de la región), conformada por playones, ciénagas y caños; el segundo, por las tierras altas conformadas por terrazas terciarias de

MAPA 1

Municipios de la depresión momposina



Fuente: Castillo (2013).

espesor, altura y drenaje variables y por colinas y estribaciones de las serranías de San Lucas, Perijá, Ayapel y Montes de María, en los extremos de la depresión.

Este territorio se caracteriza por ser una zona de humedales productivos, atravesado por el río Magdalena, donde desaguan los ríos Cauca, Cesar y San Jorge, que aportan a sus cauces el 23,26% del agua del país. Por sus características y ubicación geográfica, ésta región tiene una función natural de regular los cauces, amortiguar las inundaciones y facilitar la decantación y depósito de sedimentos (Ramírez y Cárdenas, 2010).

La dinámica de sus aguas y la biodiversidad de las especies de fauna y flora que allí encuentran su hábitat, proveen seguridad alimenticia y generan ingresos a sus pobladores (Aguilera, 2004). Un informe elaborado por el Banco de la República en 2005 destaca que más del 70% de las familias que habitan la región son pobres y su ingreso promedio anual es inferior a \$1,4 millones de pesos (aproximadamente US\$576) (Ramírez y Cárdenas, 2010).

Gran parte de las actividades productivas que se realizan en la región causan fuertes impactos ambientales. Es así como el uso de métodos de explotación inadecuados causan agotamiento y degradación de los humedales, y la deforestación está agotando los recursos naturales y causando el empobrecimiento generalizado de la población (Aguilera, 2004). Esta alteración refleja con claridad la disminución en la capacidad de retención de agua del humedal, que es una de las causas de las inundaciones y que afectan todas las actividades humanas cada vez con mayor intensidad y duración.

IV. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este proyecto se usó como herramienta principal la evaluación participativa propuesta por Moser y Stein, una técnica ya aplicada en planificación rural desde la década de los noventa (Chambers, 1994). La metodología se basa en escuchar las voces de la comunidad, identificando mediante un muestreo intencional diversos grupos focales que representen la diversidad sociocultural de la población estudiada (Moser y Stein, 2010). Una ventaja de este método es que permite un enfoque de las distintas adaptaciones y soluciones que a corto y largo plazo la comunidad brinda a los problemas relacionados con el cambio de clima (Moser, Acosta, y Stein, 2011).

El procedimiento está dividido en tres etapas. La primera consiste en la Evaluación Participativa de los Activos (EPA). Luego se hace una Evaluación Rápida Institucional (ERI) de organizaciones involucradas en políticas y proyectos para enfrentar los impactos del cambio climático. Por último, se lleva a cabo un Taller de Planificación de Activos (TPA), en el cual la comunidad y las instituciones analizan distintas alternativas de solución a los problemas resultantes que han sido priorizados.

La EPA se hace mediante un trabajo de campo, durante el cual se emplea una serie de herramientas que pueden ser aplicadas a grupos focales formales. La idea es diversificar la población estudiada obteniendo resultados menos sesgados y cuantificables, recopilando información que permite conocer la zona objeto de estudio. En la segunda etapa, ERI, se identifican las distintas instancias administrativas de orden nacional, regional o local involucradas en temas de coyuntura ambiental, desarrollo social y proyectos de impacto ante los efectos del clima. El objetivo principal es contrastar los resultados obtenidos de la EPA, es decir, la pers-

pectiva que tiene la comunidad, con lo que se viene trabajando desde las instituciones públicas y privadas.

Por último, los resultados obtenidos de la EPA más la ERI sirven de insumo para presentar a la comunidad y las instituciones un diagnóstico general de las estrategias de adaptación de los activos ante el cambio climático. En esta última etapa, TPA, se busca generar escenarios de diálogo y micro-planificación de proyectos que en el corto plazo contribuyan a la mitigación de los efectos del cambio de clima (PRODEL, 2007).

V. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE MARGARITA

A. Ubicación y características geográficas

El municipio de Margarita está ubicado al este de la isla de Mompox, entre los brazos de Mompox y Loba del río Magdalena, en la región conocida como la depresión momposina. Los límites del municipio son: al norte y al este, con el brazo de Mompox; al sur, con el municipio de Hatillo de Loba; y, al oeste, con el municipio de San Fernando (Mapa 2).

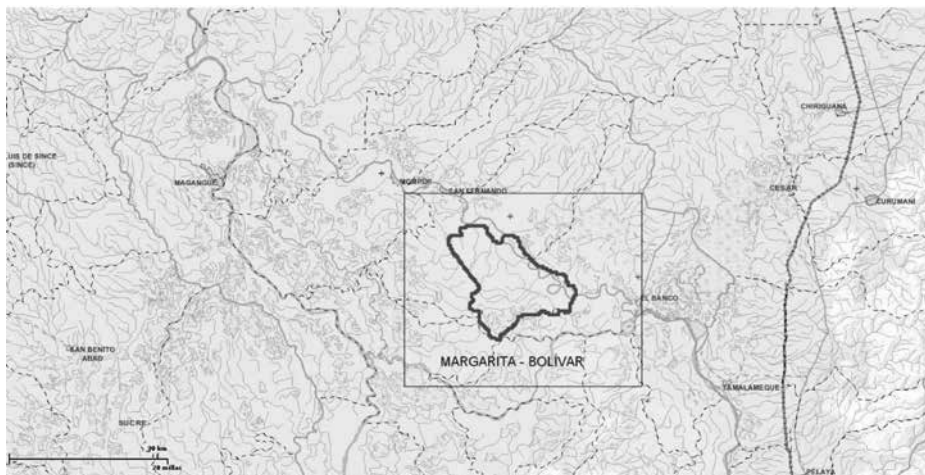
Margarita está integrada por la cabecera municipal, doce corregimientos y varios caseríos y veredas. Los corregimientos son Botón de Leyva, Sandoval, Mamoncito, Doña Juana, San José de Los Trapiches, Chilloa, Causado, Guataca Sur, La Montaña, Caño Mono, Corocito, y Cantera. Su extensión total asciende a 295 km².

El territorio del municipio no supera 20 m.s.n.m. y tiene una temperatura promedio mayor de 24°C, por lo que el clima es caluroso, tropical – seco al norte y húmedo al sur, con precipitaciones entre 1.000 y 2.000 mm anuales. Estas precipitaciones se presentan en dos periodos comprendidos entre los meses de septiembre-noviembre y mayo-junio. La evapotranspiración potencial promedio anual es de más de 1.400 mm y la humedad relativa varía entre el 75% y el 85% (Alcaldía de Margarita, 2008).

Margarita tiene una topografía plana, con muchos humedales, entre los cuales se cuentan ríos (Magdalena), ciénagas (El Rodeo, Juan Torres, La Larga, La Pedregosa, La Secreta, entre otros) y caños (Guataca, El Corredor, Manglar, Sandoval, La Loma, El Botón de Chilloa, entre otros). En épocas de lluvia, estos cuerpos de agua ocasionan inundaciones temporales, en especial como producto del desbordamiento y sedimentación del río. Sin embargo, no en todo el territorio los des-

MAPA 2

Localización municipio de Margarita



Fuente: Alcaldía de Margarita (2008).

bordamientos son temporales, pues hay zonas que permanecen gran parte del año inundadas, como es el caso de la zona de los playones (Municipio de Margarita, 1999).

B. Historia

Margarita fue fundada hacia 1600 por Margarita Durán de Cogollo, una matrona momposina que donó parcelas en la zona a sus trabajadores, lo que dio origen a los primeros asentamientos. Margarita fue declarado municipio por la Ley 66 de 1882 (Alcaldía de Margarita, 2008).

Las inundaciones en los años 1999, 2004 (cuando se derrumbó una muralla), 2010 (muchos quedaron en la pobreza absoluta) y 2011 (se acabó con el producto base de su economía: las naranjas), han generado traumas psicológicos, pobreza, destrucción de vivienda, decadencia de la economía local, desplazamiento a albergues y a la zona alta de la carretera (único sitio que no se ha inundado). Se podría

decir, por lo tanto, que las inundaciones han perjudicado el municipio y han cambiado la historia de Margarita.⁴

Pedrozo relata así la acción erosiva del Magdalena sobre la isla:

«Dicen los pobladores del municipio de Margarita que desde la creciente de 1916 no se había vuelto a vivir otra de tan grandes proporciones (...) En el año 2010 el fuerte caudal del río Magdalena rompió en dos partes el jarillón que estaba entre Hatillo de Loba y Palomino. El agua del río Grande que penetró por el primer boquete tiene una anchura de 2 mil metros aproximadamente, y el segundo, de doscientos metros. Forma un tramo que se llama Caño Tamayo y durante el invierno aumenta el caudal con la crecida del río Magdalena. Este caño lleva sus aguas a los playones de Guataca Sur y al Caño de Guataca Norte, afectando con inundaciones a Margarita y sus corregimientos, y a los municipios de San Fernando y Mompo. Es tan grave esta situación que muchos corregimientos y su cabecera municipal están en vías de desaparecer.» (Pedrozo, 2012).

Pero no todo en la historia reciente de Margarita consiste de sucesos negativos. La comunidad rescata eventos que la enorgullecen gracias a organizaciones de base que han venido surgiendo con el Proyecto de Activación Cultural y Social de las comunidades afectadas por la ola invernal, desarrollado por el Secretariado Nacional de Pastoral Social y Colombia Humanitaria e implementado mediante el Secretariado de Pastoral Social de la Diócesis de Magangué. La creación, en 2004, de la emisora comunitaria Radio San Francisco Javier (89,0 MHz) por iniciativa de la Junta de Acción Comunal, gracias a los esfuerzos de varios residentes, así como de personas oriundas de Margarita pero que residen fuera. La radiodifusora se ha convertido en líder de procesos comunitarios promotores de la cultura de paz, y ha contribuido a la formación integral de la población en valores, en la sana convivencia y en la participación en actividades comunitarias (Pedrozo, 2012). Otro hecho que se destaca es la asamblea de Familias en Acción en 2008, en la cual se creó un espacio de rescate cultural e integración de la comunidad por medio de danzas.

En 2012 sobresalen dos hechos, uno negativo y otro positivo. En primera instancia, la intoxicación de los niños en las escuelas, producto de la fumigación rea-

⁴ Al llegar a Margarita se encuentra una gran valla que contiene el lema del municipio: «Bienvenidos a Margarita, la tierra de las naranjas y de las mujeres bonitas». Es tan importante el cultivo de las naranjas que en el escudo del municipio hay un racimo de naranjas que representa a Margarita como el mayor productor de esta fruta, además de algunas canciones de la región que hacen honor a esta tradición que está arraigada en la cultura margaritana.

lizada en estas y la posterior falta de precaución para dejar entrar a las aulas a los estudiantes. Por otra parte, el aspecto positivo, es el referente a la pavimentación de parte de la única vía del municipio, que precisamente se estaba realizando en los días en que los investigadores realizaban la visita de campo (Empresarias, 2012).

C. Demografía

En general la población de Margarita es joven; más del 59% de la población no supera los treinta años. Tan solo el 0,9% de sus pobladores se considera afro colombiano; el resto se puede considerar como mulato. La cabecera cuenta con una población cercana a los 1.645 habitantes; el municipio tiene una población total de 9.368 personas (DANE, 2005).

Las condiciones de desarrollo social de la población son deficientes. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es el segundo más alto de la depresión momposina, y más del doble del de Cartagena (Cuadro 3). La cobertura de servicios se limita a la energía eléctrica, con una cobertura de 95% en la cabecera municipal y 67% en el área rural (Alcaldía de Margarita, 2008). No existe un servicio de agua potable; esta es abastecida principalmente por el caudal del río Magdalena. A causa de las afectaciones del invierno, la mayoría de las viviendas se encuentran deterioradas.

CUADRO 3
Municipio de Margarita: Necesidades Básicas Insatisfechas

Municipio	NBI
Hatillo de Loba	78,35
Margarita	76,03
Barranco de Loba	74,54
San Fernando	69,8
Talaigua Nuevo	63,48
Cicuco	60,88
Mompox	51,63
Cartagena de Indias	26,01

Fuente: DANE, SIGOT 2010.

D. Infraestructura

El municipio cuenta con una carretera que va de Mompox a Cantera, que está en muy mal estado en el tramo desde el corregimiento Botón de Leiva hasta Cantera. Así mismo, hay vías destapadas que en épocas de invierno son intransitables. El municipio también cuenta con transporte acuático, particularmente entre Yati y Bodega, donde se aprovecha el río Magdalena por medio de chalupas y ferrys para el transporte de personas y mercancías (Pedrozo, 2012).

El casco urbano de Margarita se encuentra a orillas del río Magdalena. Sin embargo no es explotado el transporte porque la sedimentación que ha sufrido el río no lo permite y solo pueden circular embarcaciones pequeñas. En años anteriores el transporte hasta el casco urbano dinamizaba la economía del municipio. Se impone que las autoridades realicen obras para recuperar la navegación por el río hasta la cabecera urbana (Pedrozo, 2012).

E. Economía

La economía del municipio es básicamente agrícola (Viloria, 2011). Su principal producto es la naranja, de la cual se cultivan diferentes variedades: azúcar, valencia, perillona. También se producen otros cítricos, como pomelo, toronja blanca y roja, tánguelo, mandarina, limón criollo, limón variedad, limón dulce, limón mandarina, limón tahití, y naranja agria (Alcaldía de Margarita, 2008). Otros productos agrícolas del municipio son caña de azúcar, plátano, maíz, yuca, coco, mango, tamarindo, guayaba dulce, guayaba agria, y maracuyá. En general las técnicas de cultivo son artesanales, y hay problemas en el transporte de los productos en épocas de invierno por las condiciones precarias de algunas vías (Pedrozo, 2012).

La pesca es una actividad de larga tradición histórica en todo el territorio de la depresión momposina. Se trata de una significativa fuente de subsistencia de la población, en especial de la población rural. De particular importancia es la pesca del bocachico (*Prochilodusmagdalenae*), el pez más abundante que se puede extraer durante todo el año. Por el gran número de caños y ciénagas, y por la cercanía del municipio al río, la pesca es el renglón de la economía margaritana más significativo para la supervivencia de la población rural y urbana. «Sin embargo, la explotación por parte del hombre con técnicas de pescar rudimentarias y artesanales, el

efecto de la sedimentación de los humedales, los factores climáticos adversos, la deforestación de los bosques aledaños y la quema de la flora acuática en verano, son elementos que han afectado notablemente la actividad pesquera, que en el pasado era rica por excelencia» (Pedrozo, 2012).

En cuanto a la ganadería, se destaca la cría de ganado porcino, ovino y vacuno. También hay actividades de avicultura. Pero, en general, las técnicas de producción en este sector no son el resultado de inversión en tecnología; se hacen de forma artesanal. En esta actividad en épocas de invierno es necesario desplazar el ganado a zonas altas.

En la cabecera municipal otras fuentes de ingreso son el sector público, la carpintería y el comercio. Además existe como fuente de ingreso el mototaxismo, originado en la escasez de opciones de empleo. Cuando el invierno causa inundaciones y se dificulta el transporte terrestre (bicicletas, monturas y motos) es común el transporte acuático en embarcaciones pequeñas (canoas) propulsadas por motores fuera de borda. (Albañiles de Margarita, 2012).

La estructura económica de Margarita consiste en el sector Servicios (48,9%), Comercio (25,5%), y otras actividades (25,5%). Todas las empresas se encuentran en el grupo de MIPYMES (DANE, 2005; Cámara de Comercio de Magangué, 2012).

F. Afectaciones relacionadas con el clima

Las inundaciones son la principal afectación relacionada con el clima en Margarita. La causa inmediata de esta creciente fue la crudeza del invierno en 2010 a raíz del fenómeno de «La Niña», que consiste en el enfriamiento por debajo de lo normal de las aguas del Océano Pacífico tropical y el consecuente cambio en el patrón de comportamiento de los vientos y de las lluvias, con un incremento de éstas sobre las regiones Caribe y Andina en el territorio colombiano (DANE, 2011). Las estadísticas oficiales sobre los daños y las pérdidas ocasionados se pueden cuantificar a través del sistema de consulta Registro Único de Damnificados (REUNIDOS), tal como se presenta en el Cuadro 4.

CUADRO 4
Estadísticas de damnificados de Margarita,
2010-2011

Categoría	Número
Cantidad de hogares afectados por inundación*	2.470
Cantidad de viviendas	2.431
Cantidad de inmuebles afectados por inundación	3.246
Cantidad de hogares con cultivos perdidos	1.923
Cantidad de hogares con pérdidas de ganado	1.466
Total de personas registradas validas	8.285
Total de personas desaparecidas	2
Total de personas muertas	7
Total de personas lesionadas, pero no hospitalizadas	374
Total de personas lesionadas hospitalizadas	7
Total de personas de 60 años o más	1.375
Total de personas con limitación física	637
Total de mujeres en embarazo	105
Total de personas sin trabajo a causa del evento y no estaban buscando trabajo	432
Total de personas buscando trabajo	613
Total de personas incapacitadas permanentemente para trabajar	151

* Existe una diferencia entre damnificados y afectados. Los damnificados son las personas que han sufrido grave daño directamente asociado al evento, es decir la pérdida parcial o total de bienes (inmuebles, especies pecuarias y cultivos) y/o la desaparición, lesión o muerte de familiares o miembros del hogar. Mientras que los afectados son las personas que sufren efectos indirectos o secundarios. Es decir, son las personas que sufren el impacto de los efectos secundarios de los desastres (deficiencias en la prestación de servicios públicos o aislamiento) (Definición de OCHA y N.U.) (DANE, 2011).

Fuente: REUNIDOS (s.f.)

En el Cuadro 5 se presentan unos estimativos generales de la magnitud de las pérdidas en el municipio en 2010-2011, según datos de la Alcaldía Municipal.

CUADRO 5

Margarita: Magnitud de las pérdidas en algunos sectores económicos, 2010-2011

Afectación	Valoración (has.)	Afectación	Valoración
Sector agrícola	29.210	Sector pecuario	120,5 km ²
Pérdidas en cítricos	454	Pérdidas de bovinos	7.501
Yuca	502	Ovinos	34
Maíz	462	Porcinos	1.358
Plátano	345	Equinos	540
Caña	25	Aves de corral	1.039
Número de productores afectados	1.744	Productores afectados	482
Sector piscícola (estanques)	37.000	Humedales	104.040

Fuente: Pedrozo (2012).

Lo ocurrido en Margarita, como se puede apreciar en los datos presentados, fue una catástrofe que Pedrozo (2012) describe así:

«Los habitantes del municipio tuvieron que someterse a este tipo de “desplazamiento forzado”: la violencia de las inundaciones trajo consigo que familias enteras tuvieron que buscar, para salvarse, lugares altos, ciudades y pueblos vecinos donde tenían familiares; y las que no pudieron desplazarse se quedaron refugiados en cambuches en la carretera.

Esta dramática situación condujo a los pobladores a abandonar sus pertenencias, crías de animales, cultivos y demás actividades económicas. Algunos que se quedaron sufrieron enfermedades gastrointestinales e infecciosas. Las ayudas de mercados, para cubrir la necesidad de alimentos a las familias, no fueron suficientes. La vida cultural se interrumpió por completo: las escuelas suspendieron sus trabajos académicos, el agua subió más de 1,20 mts, y toda actividad cultural se interrumpió al producirse el éxodo completo de la comunidad hacia la carretera donde se guarecieron». (Pedrozo, 2012).

El aumento en el nivel del río Magdalena, ubicado muy cerca del casco urbano, inundó el ciento por ciento del territorio del municipio. Pero las inundaciones no se explican solo por las lluvias. La sedimentación del río, en buena parte causada

por vertimientos de basuras y desechos, ha afectado su cauce, pues ha reducido su capacidad para contener el agua. Pero, además, la deforestación de árboles y plantas ha mermado en forma notable la capacidad del terreno de retener las aguas lluvias. De esta manera, el agua debida a la excesiva precipitación fluye libremente hacia los diferentes humedales (Manual de Ecología Básica y de Educación Ambiental, 2003).

Las inundaciones han tenido notables costos sobre el municipio de Margarita. Uno de los más importantes ha sido la interrupción de clases en los colegios, con los consecuentes cambios en el calendario escolar. Pero la mayor consecuencia es la pérdida de cultivos, en particular las naranjas, el principal renglón de la agricultura del municipio.

De otra parte, los ganaderos se ven obligados a trasladar sus reses a otras tierras, como el municipio cercano de Guamal, Magdalena. Sin embargo, una parte del hato ganadero se pierde, pues muchos ganaderos carecen de recursos para alquilar nuevas tierras. Además, las inundaciones aumentan la proliferación de plagas y enfermedades, y generan deterioro y abandono de viviendas (Ganaderos, 2012).

VI. MARCO INSTITUCIONAL

Colombia ha logrado avances importantes en materia de normatividad, institucionalidad y acceso a información ambiental, a partir de la Constitución de 1991 y la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992. Así mismo cabe resaltar la adopción del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en 1993 y el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) como respuesta a la iniciativa propuesta por la Agenda 21 tratada en la Cumbre de Río.⁵

El SINA ha sido un referente importante en América Latina en gestión ambiental, pues ha logrado aglutinar de manera sistemática a los sectores y actividades de mayor trascendencia política, jurídica y técnica.⁶ Además ha aportado a la planificación y gestión ambiental, sobre todo en el desarrollo sectorial y territorial de Colombia, y también ha ampliado el número de herramientas dispuestas para este

⁵ Agenda 21 es el plan de acción que los estados deberían llevar a cabo para transformar el modelo de desarrollo actual, basado en una explotación de los recursos naturales como si fuesen ilimitados y en un acceso desigual a sus beneficios, en un modelo de desarrollo sostenible que contribuya con la equidad y el desarrollo.

⁶ En la clasificación de desempeño de la gestión ambiental (EPI) realizada por las universidades de Yale y Columbia para 2008, Colombia aparece en el noveno lugar entre 150 países, superada en el continente solo por Costa Rica.

propósito. A pesar de todo, sin embargo, este esquema no ha conseguido todos los resultados esperados.

En la medida en que han aumentado los estragos del cambio climático, el estado colombiano ha tomado diferentes acciones para contrarrestarlos, como la Ley 164 de 1997 referente a los términos de la Convención Marco de las Naciones Unidas de 1992. De esta manera el cambio climático se incorpora a la agenda pública nacional.

A. Proyectos de cambio climático en Margarita

1. Colombia Humanitaria

El Gobierno Nacional, como respuesta a los problemas ocasionados por el cambio climático, creó la campaña Colombia Humanitaria, que busca facilitar la asistencia a los municipios afectados por la ola invernal 2010-2011. En el Cuadro 6 se detallan los recursos asignados a Margarita por intermedio de este programa y de otras medidas.

CUADRO 6

Recursos asignados a obras de Colombia Humanitaria en Margarita

Obras	Valor
Obras para el control de inundaciones en el municipio de Margarita, Bolívar – Construcción de dique con material de préstamo lateral entre Botón de Leyva y Sandoval	\$ 249.984.694
Obras para el control de inundaciones en el municipio de Margarita, Bolívar - Construcción de dique con material de préstamo lateral entre Margarita y Botón de Leyva	\$ 249.984.694
Obras para el control de inundaciones en el municipio de Margarita, Bolívar – Realce con material transportado del dique carretable del corregimiento de Cantera	\$ 249.987.781
Obras para el control de inundaciones en el municipio de Margarita, Bolívar – Realce con material transportado del dique del corregimiento de Causado	\$249.948.600
Rehabilitación de jarillones afectados de los corregimientos de Botón de Leyva, Chilloa y Zafiro, municipio de Margarita	\$249.607.569

Fuente: Colombia Humanitaria.

Por otra parte, el Ministerio de Educación Nacional ha venido realizando inversiones e intervenciones en instituciones educativas afectadas por el fenómeno de La Niña. En el caso particular de Margarita se asignaron unos recursos a cada una de las instituciones, tanto de la cabecera municipal como de la zona rural, tal como se muestra en el Cuadro 7.

2. Proyecto de Activación Cultural y Social de las comunidades afectadas por la ola invernal en el Municipio de Margarita, Departamento de Bolívar

Este proyecto, desarrollado por el Secretariado Nacional de Pastoral Social y Colombia Humanitaria, busca apoyar a aquellas comunidades que han sufrido los estragos de las inundaciones. En el municipio y sus corregimientos se focalizaron en 560 familias. El acompañamiento realizado a las comunidades consta de las siguientes líneas de acción:

- **Respuesta solidaria en crisis:** En esta línea se articuló a la comunidad con las instituciones de carácter privado y público, particularmente con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, que es una «instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinado a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente» (Congreso de la República, 2012). Además, en esta línea la comunidad reconstruyó la emergencia y, a partir de este análisis, se plantearon unas directrices para un Plan de Emergencia Comunitario.
- **Recuperación del tejido social:** Por un lado, se intercambió información que sirvió de insumo para un acompañamiento psicosocial a las familias. Por otro lado, las familias discutieron las vulnerabilidades de sus viviendas ante emergencias.
- **Proyección y estabilización:** En esta última línea, se discutieron iniciativas para la superación y el progreso de la comunidad en materia de cultura, producción y medio ambiente.

CUADRO 7
Recursos asignados a escuelas por Colombia Humanitaria

Institución	Sede	Inversión total en ejecución (pesos)
Institución Educativa de Margarita	Secundaria	\$ 117.192.966
Institución Educativa de Margarita	María Bernarda	\$ 338.888.711
Institución Educativa de Margarita	Borón de Leyva	\$ 199.551.673
Institución Educativa de Margarita	Causado	\$ 47.524.447
Institución Educativa de Margarita	Sur Fátima	\$ 82.358.707
Institución Educativa de Mamoncito	Principal	\$ 304.054.452
Institución Educativa de Mamoncito	Escuela Rural Mixta de Mamoncito	\$ 186.861.486
Institución Educativa de Mamoncito	Escuela Rural Mixta de Corocito	\$ 117.192.966
Institución Educativa de Mamoncito	Escuela Nueva de Los Mangos	\$ 137.497.266
Institución Educativa de Mamoncito	Escuela Nueva de Barranco	\$ 186.861.486
Institución Educativa de Mamoncito	Centro Educativo La Esperanza	\$ 47.524.447
Institución Educativa de Mamoncito	Centro Educativo Caño de Mono	\$ 78.679.162
Institución Educativa de Guataca del Sur	Secundaria	\$ 361.032.784
Institución Educativa de Guataca del Sur	Centro Educativo de Caimital	\$ 47.524.447
Institución Educativa de Guataca del Sur	Centro Educativo de San Ignacio	\$ 117.192.966
Institución Educativa de Guataca del Sur	Escuela Nueva La Montaña	\$ 186.861.486
Institución Educativa de Guataca del Sur	Centro Educativo de Sandovalito	\$ 82.358.707
Institución Educativa de Chilloa	Principal	\$ 25.380.375
Institución Educativa de Chilloa	Zafiro	\$ 256.530.005
Institución Educativa de Chilloa	María Auxiliadora de Doña Juana	\$ 129.883.154
Institución Educativa de Chilloa	Centro Educativo de Sandoval	\$ 129.883.154
Institución Educativa de Chilloa	Centro Educativo de Cantreña	\$ 212.241.860
Institución Educativa de Chilloa	San José de Los Trapiches	\$ 95.048.894

Fuente: Colombia Humanitaria.

VII. PROCESO DE ADAPTACIÓN

A. Principales problemas

Para la evaluación de las medidas de adaptación en Margarita, se partió de la estimación de las carencias más importantes que, según Pedrozo (2012), pueden asociarse a una débil gestión pública (tanto por la implementación de políticas para fomentar el desarrollo integral y sostenible como por la corrupción), falta de infraestructura (agua potable, gas natural, alcantarillado, centros de salud, dotación en las instituciones educativas, vías de comunicación), y debilitamiento del patrimonio cultural tangible e intangible.

Por su parte, el Secretariado Nacional de Pastoral Social y la Diócesis de Magangué hizo un diagnóstico de los principales problemas de municipio, como se detalla en el Cuadro 8.

Para enfrentar estos problemas se trabajó con la metodología de Taller de Planificación de Activos, tal como se detalla en el Cuadro 9.

En el tema de educación y capacitación el principal problema es la falta de profesores, bien sea porque la Secretaria de Educación de Bolívar se demora en asignarlos o porque los profesores abandonan el puesto a causa de las pobres condiciones del lugar. También hay problemas de infraestructura, pues varias instituciones no cuentan con las condiciones mínimas para brindar una educación de calidad.

En lo que respecta a habitabilidad, los problemas identificados fueron la destrucción de activos y las vías intransitables que hacen difícil el acceso a Margarita. También, en épocas de creciente aumenta el hacinamiento, con lo cual se eleva la deficiencia en la prestación de servicios públicos.

En materia de seguridad alimentaria, las dificultades se deben a la destrucción de la actividad agropecuaria, que se traduce en una disminución de oferta de alimentos. Como resultado, se produce un aumento de precios y, por supuesto, siendo esta actividad base de la economía, los ingresos de la población caen.

En salud hay grandes falencias en materia de infraestructura física y de personal. El centro de salud no está lo suficientemente dotado para las necesidades que se presentan en el municipio. En consecuencia, la atención médica es deficiente.

En cuanto al ingreso y trabajo, los problemas están ligados a los altos costos de movilidad, pues en invierno las vías están en mal estado. Con esto las actividades se paralizan. Los agricultores pierden sus cultivos porque lo poco que se salva no se puede sacar para la comercialización. Y los colegios se ven obligados a suspender clases.

CUADRO 8
Problemas comunitarios de Margarita

Dimensión Socio-Política	Dimensión Producción	Dimensión Naturaleza
Carencia de organizaciones en las comunidades que promuevan su desarrollo.	Boquete o chorro de La Victoria en el Municipio de Hatillo de Loba.	Mal estado de las vías originado por la ola invernal.
Ineficiencia de las organizaciones de base existentes como Juntas de Acción Comunal, para los casos de Sandoval, Chilloa, La Montaña, Guataca Sur.	Ausencia de instituciones públicas y privadas en el Municipio de Margarita que promuevan proyectos productivos.	Manejo inadecuado de los residuos sólidos domiciliarios.
Baja presencia de las instituciones públicas y privadas en las comunidades, especialmente en los corregimientos y veredas.	Pérdida de los cultivos de naranjales, principal actividad económica del Municipio.	Sedimentación de los cuerpos de agua.
Desconfianza de la comunidad hacia las instituciones públicas y privadas.	Deterioro de las vías, lo que dificulta la reactivación económica.	Deforestación o tala de árboles.
Polarización de las relaciones entre los miembros de la comunidad generada por la pasada campaña de elección popular de alcalde.	Amenaza latente de inundaciones, especialmente porque las obras de mitigación no se han ejecutado eficientemente.	Contaminación de agua, que no es potable, ni apta para el consumo

Fuente: Secretariado de Pastoral Social de la Diócesis de Magangue (2012).

CUADRO 9
Resultados del Taller de Planificación de Activos

Dimensiones de desarrollo	Problemas	Orden y Visión
Educación y Capacitación	- Infraestructura - Deserción - No hay profesores - Calidad de la educación - No hay incentivos	1. Falta de profesores 2. Infraestructura 3. Calidad en educación
Habitabilidad	- Destrucción de la vivienda - Hacinamiento - Destrucción de las vías - Saqueo de viviendas - Problemas de servicios	1. Destrucción de activos 2. Vías 3. Hacinamiento
Seguridad alimentaria	- Deterioro de actividad agropecuaria - Escasez de alimentos - Costo de alimentos sube - Desnutrición (mala alimentación)	1. Deterioro de la actividad agropecuaria 2. Escasez y costo de alimentos 3. Desnutrición
Salud	- Enfermedades: respiratorias, gastrointestinales y de la piel - Tiempos de atención y acceso - Infraestructura física y de personal	1. Infraestructura y personal 2. Tiempos y acceso 3. Enfermedades
Ingreso y trabajo	- Elevados costos de movilidad - Se deteriora medios de producción - Incertidumbre que no permite cultivar (verano - Invierno)	1. Se deterioran los medios de producción 2. Elevados costos de movilidad 3. Incertidumbre para cultivar
Justicia: Seguridad, acceso a la justicia	- La gestión pública imposibilita el impartir justicia - Accidentes en la carretera por que se congestiona la carretera.	1. La gestión pública imposibilita el impartir justicia y entonces los tiempos de respuesta (del órgano de control). 2. Aglomeración y violencia

Fuente: Elaboración de los autores a partir del TPA.

Los participantes resaltaron tres problemas en Margarita, en orden de importancia: i) Deterioro de los medios de producción, ii) Destrucción de la actividad agropecuaria y iii) Problemas en salud y educación.

B. Estrategias de adaptación

Existen dos formas complementarias de intervenir sobre el cambio climático y sus efectos: de una parte, la mitigación o estrategias encaminadas a reducir las emisiones de GEI, y, de otra, la adaptación o medidas tendientes a reducir la vulnerabilidad de los territorios, de los ecosistemas y de las comunidades humanas que los conforman, incluyendo actividades económicas y productivas.

En Margarita, a causa de la experiencia adquirida por la continuidad de las olas invernales, los pobladores usan como principales estrategias previas a una inundación alzar sus bienes (camas, colchones, electrodomésticos, libros, entre otros), sacar tierra para contener el agua, construir jarillones (barreras de arena) para contener el agua, recoger los cultivos que se puedan salvar y trasladar los animales a tierras altas. Durante las inundaciones, los bienes se mantienen alzados y guardados en bolsas, se suspenden las clases en las instituciones educativas, y los habitantes se trasladan a albergues.

Luego de la inundación, los pobladores intentan reiniciar sus vidas, pues saben que Margarita es una de las principales «zonas de amortiguación del río Magdalena». Esta condición ha moldeado el carácter de los nativos, hasta el punto de esperar casi con amor la siguiente inundación. «Nuestra planeación del futuro no alcanza los seis meses que dura el período seco y, si Dios quiere, nos irá bien» (Gutiérrez, 2012). De manera que arreglan sus viviendas y el gobierno brinda subsidios para hacer obras que eleven las viviendas con respecto al nivel de la carretera. Se traen de regreso los animales, se compran bienes que se perdieron, algunos vuelven a sembrar cultivos, otros prefieren no volverse a arriesgar, pues «¿A quién se le ocurriría hacer planes de inversión o de enamorarse de una idea, si mañana esa idea puede estar en Bocas de Ceniza?» (Gutiérrez, 2012).

Por su parte, pensando más en el largo plazo y suponiendo que, aunque vuelvan las inundaciones, la vida educativa debe continuar, «la Secretaría de Educación construye aulas palafíticas para que en las próximas inundaciones los estudiantes puedan continuar con sus clases, olvidándose que en muchos casos, así haya aulas para dictarlas, es posible que no acudan los estudiantes, pues ellos seguramente no pueden llegar hasta el colegio» (Profesores, 2012).

Finalmente, en el Taller de Planificación de Activos realizado con veinte personas, entre ellos miembros de la comunidad e instituciones del orden municipal y departamental, se plantearon las siguientes soluciones para cada una de las áreas identificadas como prioritarias.

CUADRO 10

Margarita: Alternativas de solución planteadas

Problema	Alternativas de solución
Deterioro de los medios de producción (pesca, ganadería, agricultura, mototaxismo y trabajo en la Alcaldía)	1. Organizar la comunidad de acuerdo a su actividad económica, así se pueden organizar y capacitar técnicamente. 2. Contar con apoyo de entidades como el SENA para la organización y la capacitación. 3. Invitar a algunas universidades especializadas. 4. Crear asociaciones que promuevan un mayor desarrollo.
Dstrucción de la actividad agropecuaria	1. Implementar cultivos alternativos de alta rotación como hortalizas en los patios de las familias afectadas por la pérdida de la naranja. 2. Reactivar el cultivo de cítricos (naranjas) que se puedan adaptar a las inundaciones con el apoyo de Corpoica (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria), la cual está trabajando en esta variedad. 3. Crear granjas agropecuarias integrales en las cuales, la producción se comercialice asociativamente. 4. Trabajar en la reactivación de la ganadería (tipo búfalo que son más resistentes), la piscicultura y el cultivo del arroz.
Deterioro de la infraestructura en salud, falta de personal médico y falta de profesores	* Falta de profesores: 1. Realizar un sondeo de los nombramientos de profesores para el municipio. 2. Mejorar la eficacia administrativa mediante la articulación de los gobiernos local y departamental, que permita dinamizar los resultados de los nombramientos para las instituciones educativas. * Deterioro de la infraestructura en salud y falta de personal médico: 1. Reestructurar la ESE en su totalidad, dotándola de insumos, dispositivos médicos y del recurso humano necesario. 2. Buscar apoyo de un ente externo que se apersona de la situación.

Fuente: Producto desarrollado a partir del TPA.

Una vez definidas las alternativas de solución, se evaluaron con respecto a diferentes criterios, tal como se detalla en el Cuadro 11.

CUADRO 11
Evaluación de alternativas de solución

Problema	Secuencia	Costo	Factibilidad	Recursos de la comunidad	Duración	Plazo para la gestión y atención
Deterioro de los medios de producción (pesca, ganadería, agricultura, mototaxismo y trabajo en la Alcaldía)	Prioritario fundamental	Bajo	Muy factible	Existen recursos para su ejecución	Lenta ejecución	Corto Plazo
Destrucción de la actividad agropecuaria	Prioritario fundamental	Alto	Muy factible	Existen recursos para su ejecución	Lenta ejecución	Mediano plazo
Deterioro de la infraestructura en salud, falta de personal médico y falta de profesores	Prioritario fundamental	Alto	Poco factible	Existen recursos para su ejecución	Lenta ejecución	Largo plazo

Fuente: Información del TPA.

Los resultados muestran que, en el corto plazo, las soluciones tienen que originarse en la misma comunidad con una participación más activa para organizarse y capacitarse. De esta manera, podrán crearse asociaciones que promuevan un mayor desarrollo, con el apoyo de instituciones que fomenten sus propias capacidades. En segundo término, se debe trabajar en los medios de producción (agricultura, pesca y ganadería). Finalmente, en el largo plazo, se considera que es poca la factibilidad de que mejore la infraestructura de educación y salud, dado que ello depende de acciones del sector público.

VIII. CONCLUSIONES

El cambio climático es una seria realidad que está afectando a todos los países. A pesar de no ser un responsable importante de las emisiones de gases de efecto invernadero, Colombia es muy vulnerable a sus efectos. Las cifras de la ola invernal 2010-2011 son prueba de ello.

La zona más afectada por las inundaciones fue la Costa Caribe, en particular las zonas del Canal del Dique, La Mojana y la depresión momposina. De esta última hace parte el municipio de Margarita, territorio que duró inundado durante 18 meses, generando en sus habitantes traumas psicológicos, pobreza, destrucción de viviendas, desplazamiento a albergues y, en consecuencia, un declive de la economía local. La causa de este desastre no solo es el intenso invierno. Factores importantes han sido la sedimentación del río Magdalena, debido al vertimiento de basuras y desechos en todo su cauce, y la deforestación, que origina agotamiento y degradación de los humedales.

En Colombia se ha avanzado significativamente en materia de normatividad, institucionalidad y acceso a información ambiental. Sin embargo, aún no se han conseguido todos los resultados deseables. Las medidas que se tomen para la adaptación del territorio a los efectos del cambio climático deben producir resultados visibles, tanto en el corto como en el mediano plazo, en términos del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

De particular interés es la Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, donde se sostiene que la mayor vulnerabilidad del país se encuentra en las zonas marinas y costeras, en los ecosistemas de alta montaña y en la salud humana. Aún más inquietante es que aunque en forma inmediata se adoptaran medidas necesarias para reducir al máximo ideal las emisiones de gases de efecto invernadero, sus consecuencias se sentirán al menos durante el próximo medio siglo. No obstante, si esas medidas no se toman de manera inmediata y efectiva, las consecuencias negativas se incrementarán. Por esta razón, la Segunda Comunicación Nacional hizo especial énfasis en el componente de educación, formación y sensibilización de públicos.

La metodología usada en este trabajo ha sido empleada previamente y ha puesto en evidencia resultados similares a los aquí mostrados, como que los más vulnerables a los efectos del cambio climático son los pobres y ubicados en zonas rurales. La metodología participativa muestra que la manera tradicional en que los países del estudio estaban dirigiendo las políticas para enfrentar el cambio climático no son eficientes. Se trataba de estrategias originadas en el gobierno

central, sin participación de los gobiernos territoriales. Por lo tanto, es urgente la participación de los gobiernos locales como las principales autoridades que tienen un mayor conocimiento de la realidad de las ciudades y que pueden ofrecer una ayuda más rápida que la proporcionada por el gobierno central.

Los resultados presentados aquí para el municipio de Margarita muestran que, en el corto plazo, las soluciones tienen que partir de la misma comunidad, de tal manera que puedan crearse asociaciones que promuevan un mayor desarrollo. Para ello se requiere el apoyo de instituciones que puedan coadyuvar en el crecimiento de sus propias capacidades, entendiendo que los aspectos culturales y sociales son elementos importantes para la adaptación al cambio climático. En ese sentido se deben abandonar prácticas que no son sostenibles, como la deforestación, pues es vital para que los ecosistemas recuperen su capacidad de autorregulación y absorción de los efectos de los cambios del clima.

Sin embargo, no es lo único que se debe buscar. En particular, se requiere un encuentro de intereses comunes entre distintos actores y sectores sociales, institucionales y gubernamentales que permitan establecer pactos para trabajar de manera mancomunada en la adaptación cultural al cambio climático. De vital importancia es examinar el impacto que tiene el cambio climático en los pobres, pero también preguntarse cómo el riesgo derivado del cambio climático modifica las condiciones de pobreza.

REFERENCIAS

- Aguilera Díaz, María (2004), «La Mojana: Riqueza natural y potencial económico». Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 48, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República, Cartagena.
- Alcaldía de Margarita (2008), *Plan de Desarrollo de Margarita 2008-2011: La voluntad del pueblo*.
- Cámara de Comercio de Magangué (2012), *Base de datos de las empresas afiliadas a la Cámara de Comercio*, Magangué.
- Castro, Juan (2011), «3 víctimas mortales deja el invierno en Bolívar», *El Universal*, mayo 23.
- CEPAL (2012), «Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010-2011», Comisión Económica para América Latina y el Caribe, www.cepal.org/publicaciones/xml/0/47330/OlainvernalColombia2010-2011.pdf [consultado febrero 4 de 2013].

- CEPAL y DFID (2009), *La economía del cambio climático en Centroamérica. Informe de factibilidad*, CEPAL y Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.
- Chambers, Robert (1994), «The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal», *World Development*, Vol. 22, No. 7.
- Congreso de la República (2012), *Ley Nacional de Gestión del Riesgo*. Bogotá.
- DANE (2005), «Perfiles Censo General 2005. Población y Demografía», www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/134407T000.pdf [consultado octubre 20 de 2012].
- DANE (2011a), «Informe final Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010-2011», REUNIDOS – Presentación final, www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos_presentacion_final.pdf [consultado enero 18 de 2013].
- DANE (2011b), «Reporte Final de áreas afectadas por inundaciones 2010-2011», REPORTE FINAL, www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos_presentacion_final_areas.pdf [consultado enero 17 de 2013].
- FIDA (2010), «Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola. Dar a la población rural pobre la oportunidad de salir de la pobreza», www.ifad.org/pub/factsheet/desert/s.pdf [consultado marzo 6 de 2013].
- González, Jorge, Jackeline Peña y Adriana Serna (2009), *Adaptación de Colombia al cambio climático: Avances y perspectivas*, Tesis presentada en la Universidad Industrial de Santander para obtener el título de Especialista en Ingeniería Ambiental, Bucaramanga.
- González, Jorge, María Angulo y Cesar López (2010), *Pobreza y cambio climático*, Bogotá: PNUD.
- Güiza Suárez, Leonardo (2012), «Gestión del riesgo de inundaciones en Colombia», *Revista Letras Verdes*, No. 12.
- Gutiérrez, María, y Tatiana Espinosa (2010), *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático. Diagnóstico inicial, avances, vacíos y potenciales líneas de acción en Mesoamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hernández, Néstor (2010), «Inversiones en Investigación sobre cambio climático y sector agropecuario», <http://201.234.78.28:8080/jspui/bitstream/123456789/2093/2/INVESTIGACION%20EN%20CAMBIO%20CLIM%20C3%81TICO%20Y%20SECTOR%20AGROPECUARIO.pdf> [consultado noviembre 15 de 2012].
- IDEAM (2001), *Evaluación de la vulnerabilidad de las coberturas vegetales de Colombia ante un cambio climático. Zonas de vida de Holdridge de Colombia con cambio climático*, Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

- IDEAM (2010), «Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático», Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, <https://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/Bvirtual/021658/2Comunicacion/IDEAMTOMOIIpreliminares.pdf> [consultado febrero 10 de 2013].
- IGAC (2011), «Reporte No. 5 de áreas afectadas por inundaciones 2010-2011», Instituto Geográfico Agustín Codazzi, www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/1ccd8047d080648d34cd23e186de1d/Reporte+No.+5+de+areas+afectadas+por+inundaciones+2010+%E2%80%93+2011.pdf?MOD=AJPERES [consultado febrero 14 de 2013].
- INVEMAR (2003), *Definición de la vulnerabilidad de los sistemas biogeofísicos y socioeconómicos debido a un cambio en el nivel del mar en la zona costera colombiana (Caribe y Pacífico) y medidas de adaptación*.
- IPCC (2007), «Cambio Climático 2007. Informe de Síntesis» (A. Reisinger, y R. Pachauri, Edits.), Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf [consultado febrero 28 de 2013].
- Manual de Ecología Básica y de Educación Ambiental. (2003), www.interfazweb.net/izclientes/ambienteglobal/doc/manual_educacionambiental_ecologia-basica.pdf [consultado noviembre 7 de 2012].
- Moser, Caroline, and Alfredo Stein (2010), *Implementing Urban Participatory Climate Change Adaptation Appraisals: A Methodological Guideline*. Global Urban Research Centre Working Paper No 5. Manchester: University of Manchester.
- Moser, Caroline, Angélica Acosta y Alfredo Stein (2011), *Manual de consulta: Racionalidad conceptual y metodología para la evaluación participativa de activos y el taller de planificación de activos*, Global Urban Research Centre, Manchester: University of Manchester.
- Moser, Caroline, Andrew Norton, Alfredo Stein and Sophia Georgieva (2010), *Pro-Poor Adaptation to Climate Change in Urban Centers: Case Studies of Vulnerability and Resilience in Kenya and Nicaragua*, Report No. 54947. Washington D.C.: World Bank.
- Municipio de Margarita (1999) *Plan de Ordenamiento Territorial Margarita*.
- Pedrozo Torres, Ana (2012), *Memoria histórica y cultural del municipio de Margarita*, Cartagena de Indias.

- PNUD (2010), *Educación para enfrentar el cambio. Síntesis para maestros sobre la segunda comunicación nacional de Colombia ante la Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el cambio climático*, Bogotá: IDEAM.
- PRODEL (2007), *Guía paso a paso de micro planificación participativa*, Managua: PRODEL.
- Ramírez, Ismael, y Jorge Cárdenas (2010), *Evaluación Inundaciones en La Mojana 2010: Informe Final: Región de La Mojana y Córdoba*, Bogotá: Oxfam.
- REUNIDOS (s.f.), «Sistema de Consulta Registro Unico de Damnificados – REUNIDOS», <http://190.25.231.237/reunidos/> [consultado marzo 2 de 2013].
- Secretariado de Pastoral Social de la Diócesis de Magangue (2012), *Proyecto de Activación Cultural y Social. Documento síntesis del Municipio de Margarita, departamento de Bolívar*.
- SIGOT (2010), «Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial», <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/> [consultado octubre 22 de 2012].
- Viloria, Joaquín (2011), «La economía anfibia de la isla de Mompox», Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, No 148, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República.
- Wilches Chaux, Gustavo (2008), «Resumen ejecutivo. La reducción de la pobreza como estrategia para la adaptación al cambio climático», PNUD, www.pnud.org.co [consultado junio 14 de 2012].

RESEÑAS

CRÓNICA DE UNA COSTOSA TRAGEDIA

El Canal del Dique. Historia de un desastre ambiental

José Vicente Mogollón Vélez

Bogotá: El Áncora Editores, 2013, 197 p.

Este libro constituye, quizá, el primer trabajo de investigación que estudia, desde una perspectiva histórica, la génesis de la destrucción y deterioro de un valiosísimo patrimonio natural como consecuencia de una obra construida por el hombre — una historia de errores forjada a lo largo de siglos. Al evidenciar y explicar el desastre ambiental generado por el Canal del Dique, José Vicente Mogollón marca un hito en la bibliografía sobre medio ambiente en el país.

Mogollón reitera que el Canal que hoy conocemos, y que es el origen fundamental del desastre, tiene muy poco que ver con la pequeñísima obra de ingeniería que los españoles construyeron en el siglo XVII, y que, en su momento, denominaron «el Dique». Ello no ha sido impedimento para que en el imaginario popular, difundido por algunos grupos de interés, se endilgue a la corona española, con visos de una gesta de su ingeniería colonial, la responsabilidad de la construcción de un gran canal que, simplemente, ha sido objeto de posteriores ampliaciones y correcciones. Se oscurece así la verdadera historia de un desastre ambiental que continuará si no se acometen las obras para detenerlo.

El daño a los ecosistemas y sus servicios

El desastre ambiental generado por el Canal del Dique se evidencia en la destrucción y deterioro de ciénagas de agua dulce y costeras, de caños y esteros, y de manglares (algunos de los cuales se ubicaban en lugares en donde el observador de hoy no se imaginaría que pudiese existir esta vegetación que crece en aguas salobres); en el daño ocasionado a los arrecifes de coral de Barú y del Rosario, y en la pérdida y el declive de diversas poblaciones de especies animales y vegetales, que se traducen, entre otras, en la escasez de la pesca, con sus consecuentes impactos sociales.

Es un desastre que tiene como causa directa la sedimentación depositada por el Canal en diversos ecosistemas, la cual se incrementó en los últimos noventa años como consecuencia del aumento sustantivo de su caudal. Y que se evidencia también en la colmatación y fragmentación de la bahía de Barbacoas, y en la sedimentación del estero de Pasacaballos, que comunicaba a esta con la bahía de Cartagena, así como en la creciente colmatación de esta última desde 1951.

Y es que solo a partir de esta fecha, según lo señala el autor (p. 29 y 31),

en un canal encajonado de 114,5 kms., las aguas del río Magdalena llegaron a la bahía de Cartagena y con ellas, los finos en suspensión, las tarullas y demás vegetación de agua dulce.... El impacto fue inmediato y dramático. En poco tiempo, las aguas azules y transparentes y los bajos corales de la bahía cambiaron por el efecto de las turbias aguas del río... ..Buena parte del sur de la bahía, en época de invierno, es ahora color «barro», como el río Magdalena.

Y de barro también se cubrieron las playas del norte de Barú dentro de la bahía, antes también coralinas, y el barro llegó también a las islas del Rosario, desde 1958, cuando se desviaron parte de las aguas del Canal hacia la bahía de Barbacoas, para disminuir los impactos de los sedimentos sobre la bahía de Cartagena. Tanto este último problema, como los otros daños ecológicos que estaba ocasionando el Canal, fueron señalados años después de su última ampliación, y en forma general, por Eduardo Lemaitre en su historia del Canal del Dique (Lemaitre, 1982).

Como escribe Mogollón (p. 113):

La pérdida de profundidades, la destrucción de manglares y la eliminación de ciénagas y caños produjo un grave deterioro que abrumó y dejó malherido al biofiltro

natural de la ciénaga de Matuna. Estos manglares por miles de años habían filtrado, decantado y limpiado las crecientes del Magdalena. Sus servicios ambientales habían hecho que existieran y prosperaran grandes arrecifes de coral en las islas de Bartú y Rosario, al costado oeste de la bahía de Barbacoas.

Hoy estos corales ya desaparecieron o acusan grave deterioro.

Las causas del desastre ambiental

Mogollón reitera que el Canal del Dique que conocemos hoy es una obra construida fundamentalmente en el siglo pasado, entre 1923 y 1984, y no como señala el muy propalado mito de que fue una gran obra producto de la ingeniería española del siglo xvii, que sería sometida a ampliaciones durante los tres siglos siguientes.

Las obras llevadas a cabo durante la Colonia, sumadas a las realizadas en el siglo xix para asegurar el tránsito de vapores, tan solo representaron el 3 % de las adelantadas hasta hoy, medidas en términos de los metros cúbicos de material dragado. En contraste, las obras del siglo xx representan el 97%, concentrándose el 27% en las realizadas en 1923-30, el 23 % en las correspondientes a 1951-52, y el 47 % a las de 1981-84 (Lemaitre, 1982, p. 61, citado por Mogollón, Tabla 1, p. 21).

En realidad, las obras realizadas en 1650 consistieron en una excavación de tan solo 3.000 varas de largo por un ancho variable de 4 a 8 varas. Su propósito era conectar al Magdalena, desde Barranca Nueva, con las ciénagas de Machado y el Negro. Se conformaba así, desde estas, un camino acuático natural que, a través de ciénagas y caños, llegaba al norte de la Matuna para comunicar con la bahía de Barbacoas y llegar al estero de Pasacaballos, último tramo de comunicación con la bahía de Cartagena. La denominación de dique a la canalización de 3.000 varas se generalizó para todo el camino acuático de entonces, y ha permanecido hasta nuestros días.

Muy pronto la canalización y la ruta hasta más allá de la ciénaga del Negro fueron víctimas de la sedimentación proveniente del Magdalena, lo que hizo necesario la excavación manual para mantenerla. Pero, a mediados del siglo xviii, la sedimentación galopante hizo imposible en época de verano la navegación de bongos y champanes desde la ciénaga de Sanaguare, a mitad de camino, hasta el río

Magdalena, teniendo que cubrir el trayecto a lomo de mula. Y, ya en el siglo XIX, no fue posible establecer la entonces revolucionaria navegación a vapor desde Cartagena hasta el Magdalena, debido a que se contaba con el mismo canalito de 1650, más unas varas adicionales producto de su mantenimiento.

Esta grave situación se intentó resolver con la rectificación y ampliación de un nuevo dique de quince kilómetros, que comunicaba a Barranca Nueva con la Ciénaga de Sanagure, con esclusas en cada extremidad para controlar el caudal de las aguas provenientes del río, y por consiguiente, la sedimentación. En 1852, dos años después de entrar en servicio, las esclusas fueron arrasadas por una creciente del río, con lo cual quedó inutilizada la obra del ingeniero norteamericano George M. Totten. Fue una tragedia para Cartagena, que se sumió en un profundo declive, a favor de la naciente Barranquilla, que tenía fácil acceso al río mediante pequeños vapores. Pero el canal de Totten, inutilizado, con una quinta parte de caudal del canal actual, tuvo impactos de consideración al traer aguas fluviales y sedimentos a ecosistemas que siempre habían sido marinos.

Entre 1878 y 1879, Rafael Núñez, entonces gobernador del Estado Soberano de Bolívar, emprendió la excavación y ampliación del Dique, como un canal a nivel, para llevarlo hasta Mahates, estableciendo así una nueva embocadura del río en Calamar y utilizando el canal de Totten. Esta obra fue facilitada por el uso de las excavadoras de cangilones.

La decisión de Núñez, de prescindir de las esclusas, a contrapelo de las lecciones dadas por la sedimentación durante más de 230 años de historia, y de las recomendaciones de los estudios hechos en 1725, 1748, 1776, 1794, 1844, y 1872, habría estado influida no solo por el fantasma del fracaso de las esclusas de Totten y de sus graves consecuencias para Cartagena, sino también por la fascinación de Núñez con el fulgurante éxito del Canal de Suez, inaugurado en 1869, con condiciones muy diferentes a las del Caribe colombiano.

Al restablecerse la comunicación con el Magdalena con barcos a vapor, Cartagena refloreció, pero no pasaron muchos años para que de nuevo el canal estuviera inutilizado. Núñez, ya en su condición de Presidente de la República, abandonó la idea del Canal. Le apostó, en vez, a la construcción del ferrocarril a Calamar, con el cual aseguró el futuro de Cartagena como gran puerto de Colombia.

Ya en los años veinte del siglo pasado, el empresariado cartagenero, al identificar una oportunidad de negocios en la navegación a vapor, emprendió un nuevo proyecto de habilitación y ampliación del Dique, con dragas de succión, prefiriendo no considerar las esclusas como parte de la obra. Y en los años cincuenta, y

después en los ochenta, por iniciativa del Gobierno Nacional, aparentemente con incidencia de la empresa que desde entonces ha monopolizado el transporte de hidrocarburos hasta Mamonal, se hicieron las obras del canal que hoy conocemos, cuya magnitud se refleja en el hecho de que el dragado correspondiente equivale a aproximadamente al 70% del que se ha hecho en sus 300 años de historia.

La obra realizada entre 1981 y 1984 fue de tal envergadura que, en la práctica, se acabó construyendo un brazo del río Magdalena con desembocaduras en las bahías de Cartagena y Barbacoas, cuyo caudal es mayor que el del río Sinú. Si bien se previeron unos sistemas para atrapar la sedimentación, estos poco funcionaron. De esta manera, el mantenimiento del Canal en 2012, centrado fundamentalmente en el dragado, tuvo un costo aproximado de \$ 12.000 millones, todo ello para el transporte de 1'200.000 toneladas de carga, en un 85% hidrocarburos.

El futuro en el pasado

Mogollón señala que, para impedir que el desastre ambiental se continúe profundizando, es necesario, entre otras acciones, disminuir sustantivamente el caudal de las aguas que, con su enorme carga de sedimentos, se embocan por el Canal del Dique desde el río Magdalena, en Calamar, hacia las bahías de Cartagena y Barbacoas. También se impone emprender una restauración dirigida a recuperar los ecosistemas deteriorados, entendiendo que ello solo es posible en forma parcial. Y la obra podría incluir la construcción de unas esclusas para el control de los sedimentos, en particular en Calamar.

Mogollón muestra que la historia del Dique, es, en retrospectiva, una historia de errores. En parte, estas equivocaciones se cometieron por el poco conocimiento que, en su momento, existía sobre la enorme fragilidad de los ecosistemas acuáticos asociados a lo que hoy es el Canal, incluyendo los humedales continentales y costeros, y las bahías de Cartagena y Barbacoas, entre otros. En parte también se cometieron cuando ya se tenía conocimiento sobre los potenciales impactos ecológicos de nuevas ampliaciones, como ocurrió en 1981-1984. Y, sobre todo, se cometieron al desconocer una de las más reiteradas recomendaciones técnicas efectuadas a lo largo de los siglos, principalmente por parte de expertos extranjeros: que el Canal tuviera esclusas para mitigar la sedimentación, la principal causa próxima del desastre ambiental.

Una aproximación que nos permitiría interpretar el por qué de estos errores, la encontramos en una reciente obra del ambientalista Julio Carrizosa (2014). En ella se muestra como en las élites colombianas han predominado unos imaginarios muy simplistas del territorio nacional que ha llevado que se haya intervenido mediante formas muy simples (que incluyen las tecnológicas), cuando el país se caracteriza por una enorme complejidad biológica, geomorfológica y cultural. Y ese choque entre las intervenciones simplistas y la complejidad del territorio ha generado, según Carrizosa, gran parte de los problemas sociales y ambientales que hoy enfrenta el país.

Sobre la gran complejidad biológica y geomorfológica de la zona de influencia del Canal del Dique, así como de la cuenca del río Magdalena, la obra de Mogollón es contundente, como lo es también sobre los imaginarios simplistas con que las élites cartageneras y nacionales concibieron y construyeron el Canal. Podríamos terminar, entonces, diciendo que las multimillonarias inversiones que se proyectan para arreglar los problemas del Dique, y para asegurar la navegación del río Magdalena, dos obras íntimamente ligadas, corren el riesgo de que se adelanten a partir de intervenciones simplistas en lo que es una cuenca hidrográfica de alta complejidad, con lo cual se ahondaría así el desastre ambiental. Y el riesgo es alto, puesto que los imaginarios simplistas de las élites sobre el complejo territorio colombiano, reforzados por intereses de corto plazo, parecen seguir predominando.

MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA
Universidad de los Andes

REFERENCIAS

- Carrizosa, Julio (2014), *Colombia compleja*, Bogotá: Jardín Botánico José Celestino Mutis, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Lemaitre, Eduardo (1982), *Historia del Canal del Dique*, Bogotá.

OPORTUNIDADES DE DESARROLLO PARA LA CARTAGENA RURAL

Pobreza rural y desarrollo humano. Cartagena de Indias
Aarón Espinosa y Jorge Alvis [Compiladores]
Bogotá: Equión, Universidad Tecnológica de Bolívar,
Instituto de Estudios para el Desarrollo, 2013, 508 p.

Históricamente, Cartagena de Indias ha sido escenario de importantes acontecimientos en el ámbito nacional. Desde la misma época de la conquista y a lo largo de toda la colonia la ciudad fue centro de atención por su posición estratégica y su importancia político-militar. Por tal razón es una urbe que ha enfrentado una cambiante dinámica sociocultural y demográfica. En su pasado remoto estuvo ocupada por varios grupos indígenas; posteriormente, su cultura fue enriquecida con la llegada de los esclavos africanos (Calvo y Meisel, 2003, 2005). Es interesante ver cómo, después de la conquista y por variadas razones, unas militares, otras políticas, otras religiosas, otras sociales y otras culturales, la ciudad ha sido epicentro constante de la atención nacional e internacional.

Todos estos hechos han forjado la ciudad que hoy conocemos. Aunque, para muchos, es fácil describir a Cartagena como una ciudad mágica y uno de los principales destinos turísticos del país, donde durante todo el año se realiza un sinnúmero de eventos nacionales e internacionales, en realidad exhibe altos niveles de desigualdad, con la mayor parte de su población viviendo en condiciones de pobreza. Esta situación ha sido ampliamente estudiada, especialmente desde finales de los años noventa, período que coincide con la puesta en marcha de dos centros de investigación, el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República y el Observatorio del Caribe Colombiano. Del mismo modo han contribuido las investigaciones de las universidades públicas y privadas de la ciudad, la Cámara de Comercio de Cartagena y más recientemente el proyecto Cartagena Cómo Vamos. Estos centros de pensamiento han llevado a cabo numerosos estudios que van desde los diagnósticos hasta las propuestas de política pública para todos los sectores y que puedan contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de su población (Viloria, 2005; Acosta, 2013; Toro, 2013; Aguilera y Meisel, 2009; Pérez y Salazar, 2007).

Un común denominador de la mayoría de estudios realizados sobre la situación socioeconómica de Cartagena es que se considera únicamente su parte urba-

na, o se considera su parte rural agregada, o no se estudia la situación de los corregimientos que hacen parte de ella y que se conocen como Unidades Comuneras de Gobierno Rurales. Es en este punto donde la obra *Pobreza rural y desarrollo humano en Cartagena de Indias* hace su mayor aporte en las investigaciones acerca de las condiciones de vida de su población. Este trabajo nace de un proyecto adelantado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDE), cuyo principal objetivo fue determinar las características socioeconómicas y fiscales de los corregimientos que forman una parte significativa del área rural y centros poblados de Cartagena y Santa Catalina, y que conforman el área de influencia del proyecto de perforación de la compañía Equión Energía Limited (bloques RC4 y RC5). Las poblaciones que se consideran parte de Cartagena son Bocachica, Caño del Oro, Punta Arena, Tierrabomba, La Boquilla (con Villa Gloria y Marlinda), Manzanillo del Mar, Punta Canoa, Arroyo de Piedra y Arroyo de las Canoas. De Santa Catalina son parte Galerazamba, Loma Arena y Pueblo Nuevo.

Esta obra tiene una importante particularidad. Dedicar, en forma sistemática, un capítulo a cada una de las poblaciones bajo estudio en donde se describen sus principales características y se destaca cada una de sus fortalezas, proponiendo acciones que lleven a potenciarlas. Al mismo tiempo, concentra su atención en todos aquellos aspectos que mantienen a la población de estos corregimientos marginados del progreso económico y social de los municipios a los que pertenecen. Si de *Pobreza rural y desarrollo humano en Cartagena de Indias* se quisiera extraer un diagnóstico general de la situación de los corregimientos de Cartagena y Santa Catalina, se podría resumir en niveles elevados de pobreza, bajos ingresos familiares, altos niveles de informalidad y un número preocupante de casos de embarazos adolescentes.

Si se comparan con la situación socioeconómica de la población rural del resto del país, las de Cartagena y Santa Catalina no presentan grandes diferencias. Es bien conocido el relativo abandono en que se encuentra la población campesina del país, condición que es agravada por los altos niveles de desplazamiento que ha causado el conflicto interno desde mediados del siglo pasado, pero que se incrementó durante la década de los años noventa (Pérez, 2012). Esto, sumado a la tendencia natural de desarrollo a favor de la urbanización, ha generado una reducción del tamaño de la población rural y, en consecuencia, una pérdida de su poder de influencia ante las autoridades gubernamentales, dejándola en el abandono que enfrentan actualmente muchas de ellas.

Del texto de Espinosa y Alvis es posible evidenciar algunas características bien interesantes en el ámbito de la economía regional y el desarrollo económico. La

primera se observa cuando se comparan los resultados de las poblaciones rurales de los dos municipios considerados en el estudio, Cartagena y Santa Catalina. Los corregimientos de esta última enfrentan una situación socioeconómica más desfavorable, con mayor pobreza, menos años de escolaridad y más bajos ingresos familiares, cuando se compara con los corregimientos que hacen parte de Cartagena. Lo anterior está estrechamente relacionado con una segunda característica: existe un vínculo directo entre los indicadores de pobreza y la distancia a que se encuentra la población rural del casco urbano del municipio al cual pertenece o el de otro municipio cercano de mayor tamaño o con mejores indicadores de calidad de vida.

Este tipo de relaciones espaciales es uno de los aspectos que hubiera sido interesante encontrar en el estudio. Las herramientas de análisis espacial se han convertido en un instrumento fundamental en la economía regional y urbana, y están siendo utilizadas por los tomadores de decisiones y organismos multilaterales. Uno de los ejemplos más reconocidos son los *mapas de pobreza* que elabora el Banco Mundial. Mediante el análisis exploratorio espacial de las variables socioeconómicas, es posible determinar, por ejemplo, si los indicadores de varias poblaciones localizadas a lo largo de un territorio se encuentran aleatoriamente distribuidas en el espacio, o si, por el contrario, existe algún patrón que determine una localización particular. De igual forma, esta herramienta de análisis permite establecer la existencia de *clusters* o agrupaciones de poblaciones en cuanto a ciertos indicadores en particular.

Para el caso de la pobreza y la calidad de vida, uno de los trabajos pioneros en Colombia es el de Pérez (2005). Utilizando tanto el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como el Índice de Condiciones de Vida (ICV) a nivel municipal y departamental, el autor encuentra que la pobreza en Colombia no se distribuye aleatoriamente en el territorio sino que, por el contrario, sigue un claro patrón, determinado principalmente por su cercanía a poblaciones (municipios o departamentos) dominantes en cuanto a sus altos o bajos niveles de pobreza. Para el caso de Cartagena y Santa Catalina, se puede observar algo similar. Por ejemplo, las poblaciones rurales que se encuentran más cerca de Cartagena (Manzanillo del Mar y La Boquilla) presentan menores niveles de pobreza, mayores ingresos familiares, mayor escolaridad de los jefes de hogar y menor dependencia demográfica en comparación con los que se encuentran a una mayor distancia. Esta relación es mencionada por Espinosa y Alvis. Sin embargo y dado que cuentan con la información necesaria, sería interesante relacionarla con información georeferenciada y analizarla con herramientas de análisis espacial y mapas de pobreza.

Otro aspecto que se hubiera podido abordar se relaciona con la accesibilidad geográfica de la población bajo estudio a diferentes bienes y servicios públicos. Por ejemplo, sería útil determinar a qué distancia se encuentra la población del hospital más cercano, del colegio más cercano, del centro cultural, de la biblioteca o centro deportivo y recreativo más cercanos. Es bien sabido que en muchos casos algunas de estas poblaciones rurales deben recorrer varios kilómetros para tener acceso a alguno de estos servicios. Esta distancia usualmente funciona como un indicador adicional para determinar el nivel de calidad de vida de las personas.

En lo que *Pobreza rural y desarrollo humano en Cartagena de Indias* se destaca sin duda es en el propósito de determinar, a través de la caracterización socioeconómica y demográfica, las acciones que podría llevar a cabo Equión Energía Limited en concordancia con las políticas públicas y planes de desarrollo establecidos por las autoridades territoriales, con el fin de contribuir al mejoramiento del desarrollo humano de la población. A este respecto los autores en cada uno de los capítulos son exhaustivos en especificar las acciones, particulares a cada grupo poblacional, que contribuirían a potenciar los recursos físicos y humanos de cada corregimiento y así lograr mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Una herramienta útil para detectar los principales problemas y plantear posibles soluciones fueron los talleres con las comunidades, en los cuales se utilizaron estrategias como la lluvia de ideas, los perfiles productivos y los diagramas organizacionales.

Según el diagnóstico de los autores, el común denominador en la mayor parte de la población rural de Cartagena y Santa Catalina tiene que ver con la necesidad de contar con una infraestructura física mínima de servicios, tales como acueducto, alcantarillado, electricidad y gas. Mientras en las áreas urbanas se ha alcanzado prácticamente una cobertura universal de estos servicios básicos, existen aún poblaciones rurales con cero cobertura, lo que refleja una vez más el abandono en que se encuentra esta población. También queda claro que los servicios de salud y educación, así como los centros deportivos, son fundamentales para iniciar cualquier transformación estructural en cualquier comunidad. Toda política que pretenda adelantarse sin haber garantizado antes estos requisitos está condenada a fracasar. Aunque a lo largo del libro no se mencionan en forma particular, considerar las características culturales de cada una de las comunidades es sin duda necesario para cualquier diagnóstico y planteamiento de propuestas de desarrollo.

El siguiente paso es orientar y potenciar las capacidades y libertades de la población, a través de la capacitación de la mano de obra con formación técnica, tecnológica y profesional, y a través de programas de orientación para adolescentes

que contribuyan a prevenir los embarazos adolescentes. Del mismo modo, el estudio dio cuenta de la necesidad de fortalecer las competencias de liderazgo y gestión del desarrollo que permitan fortalecer lo que los autores llaman la agencia local. A través de esta, las personas adquieren una serie de habilidades sociales e institucionales que les permiten empoderarse y participar en la formulación de políticas y en la toma de decisiones que afectan a su propia comunidad.

Pobreza rural y desarrollo humano en Cartagena de Indias se convertirá, sin duda, en obra de referencia obligada para quienes quieran adelantar estudios juiciosos de análisis regional para plantear fórmulas de desarrollo sostenible que contribuyan al mejoramiento en la calidad de vida de la población rural. Más importante aún, es el análisis detenido que deben hacer las autoridades locales, la empresa privada y las propias comunidades para que en conjunto dimensionen los problemas y planteen y desarrollen soluciones.

GERSON JAVIER PÉREZ VALBUENA

Centro de Estudios Económicos Regionales
Banco de la República

REFERENCIAS

- Acosta, Karina (2013), «Cartagena: Entre el progreso industrial y el rezago social», *Economía y Región*, Vol. 7, No. 1.
- Aguilera, Maria, y Adolfo Meisel (2009), «¿La isla que se repite? Cartagena en el censo de población de 2005», *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No. 109, CEER - Banco de la República, Cartagena.
- Calvo, Haroldo, y Adolfo Meisel, editores (2003), *Cartagena de Indias en el siglo XVII*, Cartagena: Banco de la República.
- Calvo, Haroldo, y Adolfo Meisel, editores (2005), *Cartagena de Indias en el siglo XVIII*, Cartagena: Banco de la República.
- Pérez, Gerson Javier (2005), «Dimensión espacial de la pobreza en Colombia», *Ensayos sobre Política Económica*, Vol. 48, Banco de la República.
- Pérez, Gerson Javier, e Irene Salazar (2007), «La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios», *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No. 94, CEER — Banco de la República.

- Pérez, Gerson Javier (2014), «La política de seguridad democrática 2002-2006: Efectos socioeconómicos en la áreas rurales», *Revista de Economía Institucional*, por publicar.
- Toro, Daniel (2013), «Public Transportation in Cartagena, Colombia: Understanding Preferences Using Discrete Choice Models», *Economía y Región*, Vol. 7, No. 1.
- Viloria de la Hoz, Joaquín (2005), «Salud pública y situación hospitalaria en Cartagena», *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No. 65, CEER — Banco de la República.

EL SITIO DE CARTAGENA: UNA MIRADA DESDE LA OTRA ORILLA

105 días: El sitio de Pablo Morillo a Cartagena de Indias

Rodolfo Segovia

El Ancora Editores, 2013, 323 p.

Esta nueva obra de Rodolfo Segovia, autor de destacados trabajos sobre Cartagena y el Caribe, se inscribe en la numerosa historiografía nacional y regional sobre el sitio de Cartagena de Indias por Pablo Morillo en 1815, que inició la reconquista española de Nueva Granada (1815-1816) y puso fin a la Primera República granadina. Está dividido en diez capítulos, además de un preámbulo y una nota de presentación. Lo completan sendos índices onomástico y biográfico, y relaciones de la Composición del Ejército Expedicionario de América, y de la documentación y bibliografía utilizadas.

La obra, en palabras de su autor, se esfuerza «por analizar las operaciones del Ejército Expedicionario de América, metamorfoseado en el Ejército de Costafirme en la Nueva Granada, antes y después de la Expugnación de Cartagena de Indias en 1815». El tema se desarrolla en dos partes que se sostienen y pueden leerse por sí solas, sin por ello perder coherencia la obra. Los primeros cuatro capítulos presentan una visión panorámica en sincronía del imperio español a finales del siglo XVIII y primeras décadas del XIX y de sus “colonias” de ultramar, e introducen al lector en el tema principal desarrollado en la segunda parte. Los seis capítulos siguientes constituyen el asunto de fondo: el sacrificio de Cartagena en 1815 durante 105 días de sitio que destruyeron la puerta antemural del virreinato y dieron al traste con la Primera República. Esta parte es analizada desde los relatos y documentos de los sitiadores, lo que constituye una verdadera novedad historiográfica.

La primera parte presenta la situación de España desde el ilustrado Carlos III; sus intrincados asuntos dinásticos y posición de España dentro de la geopolítica europea en asimétrica relación con Francia y frente a Inglaterra; las derrotas del Cabo de San Vicente y de Trafalgar, donde pierde su flota; la extensión del imperio, los metales preciosos de América y el declive económico y político en las últimas décadas del siglo XVIII. Al tiempo, muestra las ocurrencias en América con las reformas militares borbónicas en el Caribe y en Cartagena.

La independencia pasa como una ráfaga: la eclosión juntera, Quito, Caracas, la próspera Cartagena de Indias, Buenos Aires, el Estado cartagenero, sus conflictos y contradicciones. Desfilan ante nosotros el aristocrático García de Toledo, los revolucionarios hermanos Piñeres, el aguzado militar Anastasio Zejudo, el octogenario mariscal de campo Antonio de Narváez con el peso de su indiscutible autoridad y muchos otros. Concluye este abigarrado abrebocas con Bolívar, el futuro Libertador, quien a finales de 1812 llega derrotado a Cartagena pero ya con una visión de Colombia. Sus comienzos bajo Labatut, audaz coronel francés que trata de atajarlo en su fulgurante carrera hacia la recuperación del Magdalena y primera liberación de Venezuela en la Campaña Admirable; sus desavenencias con el esforzado pero poco avispado Manuel del Castillo, sobre quien el autor trata de componer la pobre visión que de él presenta la historiografía.

La segunda parte de la historia es la verdadera novedad, pues el relato y el análisis de la invasión se fundamentan en numerosos documentos de archivos españoles, desconocidos hasta el momento. Comienza con la vuelta a España y reasunción de la soberanía por Fernando VII, «el deseado» rey, que poco conocían y harto idealizaban los españoles peninsulares y americanos. Transcurre lenta y pesada la dilatada y difícil preparación del ejército expedicionario para recuperar los territorios insurrectos de América, cuando España estaba agotada y quebrada después de la guerra de independencia contra Napoleón. De no haber contado con la financiación de los comerciantes gaditanos, a través de la Comisión de Arbitrios y Reemplazos del Consulado de Cádiz, que apoyaban la invasión para no perder sus negocios y lucrativo monopolio del comercio con América, quizá no se habría podido organizar la empresa. Al final ayudó un crédito del Estado.

Empieza a mostrarse la pericia y experiencia del Teniente General Pablo Morillo en la escogencia de los efectivos y la organización del ejército. Segovia lo describe como «un competente oficial que había aprendido bajo los mejores maestros y contra formidables enemigos a dirigir la guerra haciendo la guerra, sin más tránsito vital que el castrense desde los quince años... había hecho una fulgurante carrera de sargento a mariscal de campo en el corto lapso de seis años durante la guerra contra Napoleón... Su virtud [era] la obediencia,...su orgullo el patriotismo» (Segovia, pp. 125 y 127). Le acompaña como segundo Pascual Enrile, avezado marino, jefe del estado mayor y comandante de la escuadra, quien permanecerá la mayor parte del sitio en la nave insignia, la fragata Diana, al frente del bloqueo de la Plaza y de la protección de los suministros. Ilustran el relato minuciosos cuadros

sinópticos con la composición de los contingentes del ejército: comandantes, oficiales y tropa, cuerpos de infantería, artillería, caballería e ingenieros, para un total de 10.467 hombres que zarparon en 1.492 embarcaciones armadas, entre fragatas, corbetas, goletas, barcas y faluchos.

La llegada a la isla de Margarita el 7 de abril de 1815 y el encuentro con el sanguinario Morales y sus 700 pardos venezolanos entrenados en la Guerra a Muerte contra Bolívar, no permite aún presagiar la suerte de Nueva Granada. El astuto Arismendi gana tiempo fingiendo lealtad... La organización de las fuerzas, ahora metamorfoseadas en el «Ejército de Costafirme», se describe en detalle. Después de enviar 1.600 hombres al Perú, Morillo comienza la integración del ejército con efectivos españoles y contingentes americanos, entre ellos tropas de Puerto Rico. Morales comandará 2.954 hombres. Después de destinar un contingente para defender a Venezuela el ejército zarpa hacia Santa Marta el 12 de julio. Allí recibe refuerzos hasta completar 7.130 efectivos de infantería, caballería, artillería y zapadores.

Morillo contaba con las tropas americanas, aclimatadas, para reforzar a sus pálidos europeos a quienes protegía del sol y la mucha humedad. Él mismo se guarecía bajo un paraguas verde. Pero el medio ambiente no tuvo compasión; la viruela, las fiebres tercianas (paludismo), el vómito prieto y la disenteria dieron cuenta de europeos y americanos. Los hospitales de Sabanalarga y alrededores de la ciudad se llenaban. Con minuciosidad se describe el aprovisionamiento, ahora más complicado por haberse perdido la caja de caudales en el incendio del navío San Pedro Alcántara. La incautación de cabalgaduras y ganados en la provincia de Santa Marta y en Riohacha fue exhaustiva pero los fieles samarios con Francisco de Montalvo, Capitán General del virreinato, a la cabeza fueron generosos con quien consideraron su salvador de los desmanes de Cartagena.

Finalmente comienza el ataque por tierra y el bloqueo por mar. Bien dibujados mapas muestran el trayecto del ejército que parte de Santa Marta e invade la provincia cartagenera por Tierradentro, el 11 de agosto. En septiembre sucumbirá Barranquilla bajo el fuego y las llamas. Mompox tendrá mejor suerte, su conquistador no la quema. En el mar, Enrile sigue el derrotero de Fidalgo. Morillo desembarca en Arroyo Grande el 19 de agosto y comienza a cerrar la tenaza sobre la Plaza. Las haciendas cercanas no quemadas por los cartageneros le sirven de cuartel, y en Turbaco, más fresco, se acantonan las tropas. Desde la casa de Torrecilla, en un alto, se abarca el panorama de la ciudad sitiada y de la flota surta en

el mar con dificultades. Se acerca diciembre y los vientos desarraigan las anclas. Morillo espera, bien sabe que a Cartagena, defendida por 1.600 veteranos bien atrincherados, sólo se la rinde por hambre. Conoce sus planos y fortificaciones y sabe que es inexpugnable.

Dentro de las murallas, entretanto, la situación se complica en extremo. Lo que sigue se conoce y su relato no es novedad. Los víveres escasean. Burros, perros y cueros de tenería alimentan a los cadavéricos habitantes. A Manuel del Castillo, a pesar de sus esfuerzos, las circunstancias lo desbordan. Se dice que quiere entregar la Plaza. Ido Bolívar a Jamaica, sus tropas, comandadas por Bermúdez, deponen al cartagenero y se hacen cargo de la defensa. Son combatientes que vienen de la Guerra a Muerte y se obstinan en mantener la Plaza a todo trance. Con ellos llega el futuro Mariscal de Ayacucho, el joven Antonio José de Sucre, y otros oficiales que años más tarde derrotarán a los ejércitos del Rey.

Constituye un aporte nuevo la noticia sobre el enorme número de bajas del Ejército: 3.125 entre muertos en combate, desertores y fallecidos por las enfermedades del trópico, el 44% del ejército al que se le pasó revista en Santa Marta el 27 de julio de 1815. Igualmente novedoso es saber de varias de las embarcaciones que lograron vencer el bloqueo y llevar alimentos que mantuvieron con vida a los sitiados esperanzados que el viento obligara a la escuadra a levar anclas. No les alcanzaron las fuerzas. Cuando al fin evacuaron la ciudad el cinco de diciembre, engañados por los sitiadores con el pabellón de Cartagena, entraron con víveres siete goletas, un bergantín y otra embarcación provenientes de las Antillas. «El recuento es casi que doloroso... Cayó la ciudad y cayó la Nueva Granada, y la suerte de Cartagena quedó sellada por un siglo de deplorable decadencia» (Segovia, p. 282).

El estilo ágil y ameno del autor, casi coloquial, lleva al lector a través de una historia que no por muchas veces contada deja de conmover. La gran novedad es su narración desde la mirada del invasor, que muestra, contrario al monstruo pacificador descrito en la historiografía tradicional, al militar experimentado, disciplinado, leal a su Rey, responsable y cuidadoso de sus tropas. Su inserción, como armando un rompecabezas, en el contexto global de España y Europa aclara y explica la situación vital de Cartagena, en un estudio de amplio espectro, que no encontramos en otros relatos sobre el mismo tema que se circunscriben al acontecimiento. Las consecuencias de la expugnación de Cartagena apenas se han estudiado en forma generalizada. La pérdida de más de la tercera parte de la población de la provincia y la ciudad, la destrucción de su economía y su impacto en la actual región Caribe, son temas que merecen investigarse en profundidad.

Finalmente, cabe destacar la minuciosidad de la investigación. Segovia logra bien la articulación de numerosos archivos, artículos y bibliografía. El anexo con las biografías de los actores de la historia es un valioso aporte, al igual que las precisas relaciones de efectivos militares y navales, armamento y trayectoria del ejército y la escuadra, ilustrado todo con didácticos mapas y cuadros sinópticos.

ADELAIDA SOURDIS NÁJERA

BARRANQUILLA HOY

La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI

Laura Cepeda Emiliani (editora)

Bogotá: Banco de la República, 2013, 272 p.

La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI, el más reciente libro del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena, es el número dieciocho de una extensa lista de publicaciones sobre economía y desarrollo regional producido por este grupo de investigación que comenzó actividades en 1997.

El CEER, cuya labor investigativa es indispensable para entender los hechos y actores capitales que estructuran la historia social de Cartagena —con cinco libros—, la historia económica y empresarial del Caribe colombiano —33 documentos de trabajo publicados entre 1997 y 2013— y los procesos demográficos —reunidos en dos libros— de Cartagena y las regiones colombianas, apunta con esta edición a retomar la agenda de estudios sobre las economías de las principales urbes caribeñas, que empezó en 2008 con *La economía y el capital humano de Cartagena de Indias*.

La aparición de *La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI* se debe interpretar en el contexto y la trayectoria de la labor del CEER a lo largo de sus 17 años de existencia. En efecto, el primer aporte del Centro al análisis de las economías urbanas fue *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia* (2001), una obra que reúne trabajos sobre el crecimiento en un grupo de ciudades colombianas grandes y medianas.

En esa publicación, que interpreta el agregado nacional a partir del comportamiento del mundo urbano, se mezclan las primeras contribuciones de los economistas del Banco iniciadas con los estudios pioneros de Adolfo Meisel y Jaime Bonet sobre la convergencia regional en Colombia, y de Meisel y Luis Armando Galvis sobre los factores que explican el crecimiento económico de las ciudades colombianas (Meisel y Bonet, 2001; Meisel y Galvis, 2001). Con este primer libro se echa a andar un programa de estudios de largo aliento que, ya por entonces, se orientó a constatar, mediante aplicaciones empíricas, las teorías contemporáneas del crecimiento económico, y a formular posteriormente un conjunto de propuestas para reducir las desigualdades económicas y sociales regionales en Colombia.

Una vez planteada la visión toral del rezago de la región Caribe aportada por Meisel (2011), el interés del CEER se orientó a identificar la existencia e intensidad de los vínculos de la economía regional con la nacional, lo que también permitió examinar los efectos regionales de las políticas macroeconómicas adoptadas en el centro del país. Esta estrategia de análisis se materializa en un segundo libro, *Macroeconomía y regiones en Colombia* (Meisel, 2004), donde se explica el conjunto de mecanismos de transmisión de las políticas macroeconómicas, especialmente la monetaria, así como sus impactos sobre los ciclos económicos regionales.

En perspectiva, *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia y Macroeconomía y regiones en Colombia* representa la piedra angular que fundamenta la influencia regional y nacional del CEER dentro del Compromiso Caribe, un movimiento regional de origen plural, técnicamente reflexivo y políticamente influyente, que incidió en el diseño de las nuevas políticas redistributivas, especialmente del Sistema General de Regalías, para las regiones colombianas.¹ Buena parte de la discusión académica de este proceso se recoge en Fernández et. al. (2007).

En el productivo intervalo que va de los aportes iniciales a las propuestas para enfrentar las desigualdades regionales, es decir, entre los años 2003 y 2007, el CEER procuró completar el mapa y ampliar los estudios de economía regional y desarrollo social del Caribe apelando a distintos enfoques: i) la mirada microeconómica, para examinar principalmente las actividades primarias, en especial la ganadera; ii) el subregional, que le permite estudiar las economías locales y el desarrollo en territorios que no encajan bajo la noción tradicional de frontera (como La Mojana y el Canal del Dique); y iii) el regional, con el cual se examinan las economías departamentales y locales, y en los últimos cinco años, las principales economías urbanas del Caribe, como ocurre con los estudios de Cartagena, y ahora de Barranquilla.

La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI se ubica justamente en este cruce de planos y miradas que se orientan a documentar la naturaleza de los procesos de desarrollo regional en sus distintos órdenes, y a desentrañar los principales

¹ El Compromiso Caribe se suscribió el 2 de noviembre de 2007 en Barranquilla, y fue convocado por el CEER, el Observatorio del Caribe Colombiano y Fundesarrollo. La preocupación por las desigualdades es prioritaria, el punto uno de 11 del Compromiso así lo recoge: «Convertir en política de Estado la reducción de las enormes disparidades regionales en el ingreso y en los indicadores de bienestar material» (subrayado nuestro).

obstáculos del mismo bajo la premisa de que, como se señala en el prólogo del libro, al abordar las temáticas se «contribuye a armar el rompecabezas de las dos mayores ciudades de la costa Caribe para entender su rezago frente a otras regiones del país» (p. xii).

Los trabajos reunidos en el libro se orientan a i) definir el perfil social de Barranquilla mediante el análisis de la pobreza, del déficit de vivienda urbano y de las brechas educativas; ii) documentar los cambios y perspectivas de las actividades que conforman su base económica tradicional (la industria y el puerto); y iii) mostrar la situación fiscal a fin de identificar, en perspectiva, las restricciones presupuestarias que deben superarse para financiar el desarrollo local.

Con estos fines, la obra contiene seis trabajos publicados anteriormente en la *Serie de Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* del CEER. Los textos son, en su orden, «Los sures de Barranquilla: La distribución espacial de la pobreza», de Laura Cepeda Emiliani; «La geografía del déficit de vivienda urbano: Los casos de Barranquilla y Soledad», de Luis A. Galvis; «La brecha de rendimiento académico de Barranquilla», de Juan David Barón; «El sector industrial de Barranquilla en el siglo XXI: Un análisis descriptivo», de Leonardo Bonilla Mejía; y dos de Andrea Otero: «El puerto de Barranquilla: Retos y recomendaciones» y «Superando la crisis: Las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009».

El libro profundiza en los temas sectoriales de la economía y abre nuevos frentes de análisis social. De hecho, entre 1996 y 2005, los estudios económicos de los principales centros de producción académica de Barranquilla abordaron principalmente los temas de sanidad, educación, industria manufacturera, comercio internacional y, en general, uno que otro análisis regional. Por el contrario, fueron pocos los estudios sobre economía urbana y actividades diferentes a la industria (Espinosa *et. al.*, 2010).

El primer trabajo, «Los sures de Barranquilla: La distribución espacial de la pobreza», de Laura Cepeda, sigue muy de cerca el enfoque y la metodología del trabajo de Perez y Salazar (2008) sobre la pobreza en los barrios de Cartagena. Al detallar su contenido, es inevitable pensar en los lazos comunes tanto de la realidad de cada ciudad, como de la forma en que es examinada Cartagena en el texto *La economía y el capital humano en Cartagena de Indias* (Meisel, 2008). En Barranquilla, al igual que en Cartagena, la pobreza por ingresos se relaciona principalmente con el bajo nivel de educación — medido por las tasas de analfabetismo y los años de escolaridad — y trabajo precario, es decir, con la informalidad. No hay evidencia en Barranquilla, aunque sí alguna en Cartagena, de que la inmigración

se relacione con la pobreza. Tampoco existe evidencia que relacione la pobreza en el conjunto de 158 barrios de Barranquilla y 67 de Soledad con la concentración de las muertes violentas, medida por la tasa de homicidios.

Amén de lo que, a largo plazo, pudo haber condicionado — especialmente en sus estructuras de oportunidades — el rumbo de dos ciudades fundadas alrededor de sus puertos, la una, sitio de esclavos, y la otra, territorio de libres, sí son claros algunos aspectos que determinan diferentes resultados sociales en ambas ciudades. Por una parte está el tipo de crecimiento económico, que durante la pasada década fue aprovechado más eficazmente en Barranquilla para mantener menores brechas sociales y económicas que en Cartagena y, por la otra, en Cartagena la segregación espacial y social no sólo es diferente sino que parece ser más restrictiva que en la capital del Atlántico.

Si bien el trabajo de Cepeda ofrece un perfil de la situación y de algunas dimensiones de la pobreza, y con ello aporta al entendimiento de las brechas sociales en Barranquilla, su apego en extremo a la estructura y los contenidos del trabajo de Pérez y Salazar impide relacionar con mayor detalle las características de la población con la pobreza. Por ejemplo, el trabajo relaciona pobreza por ingresos con la condición étnica y con la dedicada a labores informales, pero no vincula la condición étnica con la situación de vulnerabilidad laboral. Este argumento es importante para diseñar políticas públicas de carácter diferencial, que no sólo tengan en cuenta la distribución de los «males» en el territorio sino los grupos humanos que los padecen.

En el trabajo sobre el déficit de vivienda en Barranquilla y Soledad, Luis Armando Galvis documenta la mejora sustancial entre los censos de 1993 y 2005 que se refleja, por un lado, en el aumento del porcentaje de hogares sin déficit habitacional y, por el otro, del cambio de aquellos hogares que, aún en condición de déficit, pasaron del cualitativo al cuantitativo. Para entender estos cambios en el contexto nacional la variable clave, según el autor, es la mejora en la cobertura en servicios públicos, especialmente en Barranquilla, pero no así en Soledad.

Galvis caracteriza los hogares en déficit, modifica la metodología del dane para identificar los hogares que están en la doble desventaja de presentar déficit cuantitativo y cualitativo y, a partir de estos nuevos cálculos, utiliza modelos econométricos de tipo cualitativo para identificar la naturaleza de la escogencia de la vivienda.

Lo importante de este enfoque es que permite explorar la relación negativa entre el nivel de ingresos, la educación y la edad del jefe con el riesgo — medido a

través de una probabilidad – de que el hogar se encuentre en déficit. Además, según explica Galvis, cuando en el hogar el jefe es mujer o el jefe tiene pareja, la probabilidad de encontrarse en déficit cualitativo aumenta. La probabilidad de que los hogares de Barranquilla tengan mayor riesgo de padecer déficit cuantitativo es mayor que en los hogares de Soledad.

La ausencia más notoria del estudio es formal y deriva de la lectura «sobre-entendida» de estos resultados empíricos. De hecho, el autor no se ocupa de explicar el sentido económico ni el significado social de estos hallazgos. Para el lector, en especial si es tomador de decisiones, resulta de interés conocer, por ejemplo, las razones por las cuales ser mujer cabeza de hogar y al tiempo tener poca educación elevan la probabilidad de habitar una vivienda con alguno de los dos déficit.

El tercer trabajo, de Juan David Barón, examina las brechas de rendimiento educativo en Barranquilla, y muestra un hecho común a los municipios del Caribe colombiano: un rendimiento académico de los alumnos de las escuelas barranquilleras inferior a los estudiantes de Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga. Frente a la perspectiva de intervenir en los procesos educativos locales, Barón encuentra un resultado sugestivo: las brechas de rendimiento son notorias y persistentes a lo largo del ciclo de formación de capital humano, es decir, del grado quinto al superior, pasando por noveno y undécimo.

Para lograr los objetivos del trabajo, Barón examina los resultados del año 2009 de las pruebas estatales de calidad académica Saber 5, 9 y 11 y Ecaes, tomando siempre como referencia a Bogotá, la ciudad con mejor rendimiento en la prueba Saber-11 (antes llamadas pruebas del Icfes). El enfoque de Barón se basa en la descomposición contrafactual que tiene como fin de explicar qué tanto, en cada nivel de la brecha de rendimiento en los estudiantes de Barranquilla, se debe a diferencias en las características institucionales (establecimientos educativos) y qué parte a las de los mismos estudiantes y su entorno familiar (microeconómicas).

Entre los factores individuales y del hogar sobresalen el ingreso, la educación y la situación laboral de los padres (si la madre trabaja y el padre es directivo), la combinación estudio-trabajo y la condición étnica. Las variables asociadas a la escuela son la jornada, el valor de la pensión y el calendario. Otras variables del entorno, como la estratificación y el sitio de residencia (urbano-rural), son también analizadas.

La evidencia sugiere al autor una menor movilidad socioeconómica en Barranquilla que en Bogotá, a juzgar por la diferencia en el rendimiento académico entre estudiantes ricos y pobres de ambas ciudades, más favorable a quienes asisten a

las escuelas bogotanas. De allí que las intervenciones que pueden prescribirse a partir del estudio de Barón son claras en los orígenes (o el diagnóstico), aunque pueden ser difusas por el tiempo que tomarían en evidenciarse.

En efecto, la premisa «padres más y mejor educados exponen a sus hijos a un ambiente mucho más propicio para la acumulación de capital humano, que al final se traduce en mayor productividad y mayor bienestar económico de sus hijos» (p.128) sugiere la necesidad de sostener procesos de cambio inter-generacional, aunque, por otro lado, sean claros los impactos de tener «inversión en mejores colegios, mejores profesores y recursos disponibles para los estudiantes barranquilleros» (p.152).

El libro inicia el análisis de la economía barranquillera con el trabajo de Leonardo Bonilla Mejía sobre el sector industrial. Esta investigación busca comprobar si la manufactura ha recuperado la dinámica y participación en la estructura económica local, luego de un declive que llevó a que a finales del siglo xx Barranquilla fuera superada por Cartagena como el principal centro industrial de la Costa Caribe.

Bonilla examina aspectos como el tamaño y número de establecimientos manufactureros, la producción bruta y el valor agregado, el empleo, el movimiento de sociedades mercantiles (industrias creadas, modificadas y disueltas), e igualmente las exportaciones, los costos laborales unitarios y la localización en el territorio de estas actividades. Adicionalmente acude a indicadores que aproximan el desempeño del sector, como ocurre con los consumos de energía eléctrica para mostrar una mirada sobre Barranquilla y no exclusivamente, como ocurre con los datos de producción, del Atlántico.

El estudio de Bonilla adapta y, en algunos casos, amplía el esquema estándar de los estudios sobre la industria regional, en particular, de aquellos que analizan la estructura y evolución de la industria (Abello *et. al.*, 2000; Garay, 1998). Uno de los aportes más valiosos de Bonilla es georeferenciar la actividad industrial de Barranquilla en el territorio. Esto permite estudiar la dinámica urbana a partir de la combinación de los análisis socio-espacial (especialmente el de pobreza) y de actividades económicas, con los cuales se pueden derivar conclusiones (y acciones) en el marco del ordenamiento territorial del distrito industrial y portuario.

Del estudio de Bonilla se pueden señalar dos grandes conclusiones. La primera, relativa al desempeño de la industria y sus impactos sobre el sector real de Barranquilla, indica que la industria barranquillera muestra resultados moderadamente satisfactorios. Así, el sector ha recuperado su función de motor de la eco-

nomía local, aunque exhibe dos problemas: el débil crecimiento de la producción (más bajo que en resto del país durante la pasada década), y su poca incidencia en la creación de empleo.

La segunda conclusión es, a nuestro juicio, la más sugestiva. En la capital de Atlántico se presenta un cambio en el perfil de la manufactura, esto es, en la estructura empresarial, en los renglones líderes, en el tamaño relativo de las plantas productoras, en la relación capital-trabajo, y en la orientación a las actividades de exportación. En otras palabras, desde la pasada década se ha venido conformando una industria con empresas de mayor tamaño, progresivamente más intensivas en capital y más orientadas a los mercados internacionales, sin que deje de ser significativo el peso del mercado nacional. Ahora la industria se expande hacia el área metropolitana, particularmente hacia Soledad y Malambo.

En el segundo y último trabajo sobre la economía de Barranquilla, dedicado a la actividad portuaria, la autora, Andrea Otero, examina la importancia relativa de la industria departamental, la competitividad y la infraestructura; analiza la importancia del río Magdalena para las actividades portuarias; describe las características del puerto local —incluyendo una visión retrospectiva de su problemática; y presenta los principales indicadores de comportamiento del comercio exterior movilizado a través de los distintos muelles. Igualmente Otero expone, a manera de «futuro prometedor», algunas de las más importantes inversiones que, en teoría, pretenden mejorar la competitividad del puerto, el cuarto mayor movilizador de carga del país.

Este es el más descriptivo de los estudios compilados en el libro. La información presentada permite elaborar el siguiente diagnóstico sobre el puerto de Barranquilla hacia el año 2011: no está bien posicionado en el escalafón competitivo colombiano cuando se mide con los indicadores del Informe *Doing Business* del Banco Mundial;² uno de los mayores cuellos de botella que enfrenta es la sedimentación — empujada por la corriente del río Magdalena — del canal de acceso, que limita la navegación; carece de una política de mantenimiento del canal, aunque las inversiones futuras permiten soñar con el renacimiento de la navegación

² *Doing Business* (DB) es un indicador que mide qué tan bueno es el clima de los negocios — es decir, las facilidades para abrir y hacer empresa — en las ciudades colombianas. Se mide bienalmente desde 2007 y examina seis componentes de la competitividad: facilidad para abrir una empresa, para obtención de permisos de construcción, para el registro de propiedades, para el pago de impuestos, para el comercio transfronterizo y el cumplimiento de contratos.

por el río Magdalena, contexto en el cual el puerto de Barranquilla jugará un papel importante en la conexión de los mercados nacionales con los mundiales.

A pesar de la amplitud de la base de información utilizada en el estudio, en este brilla por su ausencia el componente de comercio exterior propuesto en el informe del Banco Mundial para 2010, que sí permite valorar el papel concedido a la competitividad portuaria en el marco de las estrategias de desarrollo industrial de la ciudad y el departamento del Atlántico.³ En efecto, hacia la fecha de publicación de la primera versión del trabajo sobre el puerto de Barranquilla, abril de 2011, ya se contaba con el reporte *Doing Business 2010*, que además agregó ocho a las trece ciudades analizadas en la primera versión del documento, en 2007.

Y, por último, en el análisis de las finanzas públicas, que puede leerse como un intento de enfrentar los cambios requeridos frente a las restricciones presupuestales de la ciudad, se evidencia la evolución positiva de la fiscalidad barranquillera. La crisis financiera de inicios de la década pasada obligó a la administración local a acogerse a los programas de saneamiento fiscal del Ministerio de Hacienda, que también lo obligó a cumplir las sanciones impuestas por la regulación colombiana (Ley 617 de 2000). Según el análisis de Otero, que sigue muy de cerca la estructura y anotaciones metodológicas del trabajo de Bonet sobre las finanzas de Cartagena (Bonet, 2008), es a partir de 2008 cuando el manejo de las finanzas públicas de Barranquilla da señales de mejorar y se convierte en «el milagro colombiano»⁴ (también debe señalarse que el milagro también se constata en la generosa representación de Barranquilla como municipio ejemplar en el desempeño fiscal, aun estando en desarrollo el convenio de desempeño suscrito con el Ministerio de Hacienda).

³ Estos aspectos son: i) los trámites que se requieren para exportar e importar un cargamento estándar de mercaderías por transporte transoceánico, ii) Registro de todos los trámites oficiales —desde el acuerdo contractual entre las dos partes hasta la entrega de la mercadería— junto con el tiempo y el costo requeridos para completarlos, iii) Registro de todos los documentos necesarios para superar los controles fronterizos de las mercancías. Cabe anotar que para mercaderías destinadas a la exportación, los trámites abarcan desde el empaquetamiento de la mercadería en fábrica hasta su partida desde el puerto de salida, y para mercaderías destinadas a la importación, los trámites abarcan desde la llegada del barco al puerto de entrada hasta la entrega del cargamento en el almacén de la fábrica (Banco Mundial, 2010).

⁴ Otero fundamenta esta referencia en las distintas alusiones registradas en una revista de farándula, en el diario local de mayor circulación y en el debate electoral por la Alcaldía Distrital en el periodo 2008-2011.

Según Otero, este cambio positivo se evidencia en el ascenso de Barranquilla en el escalafón de desempeño fiscal en el país, en la reducción y estabilización de los gastos de funcionamiento y en la notoria mejora del recaudo tributario que fueron posibles gracias a la gestión gubernamental basada en la transparencia y eficacia. Sin embargo, a pesar de esta evolución, y del esfuerzo plasmado en reformas estructurales recientes, Barranquilla sigue estando muy lejos de tener la capacidad fiscal de ciudades como Bogotá y Medellín (especialmente en el recaudo del impuesto predial), y se enfrenta a eventuales riesgos a mediano plazo que conducen a plantear la pronta cuantificación y apropiación presupuestal del pasivo pensional.

Justamente, algunas de estas reformas, como la realizada en 2008 al Estatuto Tributario de Barranquilla, no son explicadas con el debido detenimiento en el estudio. De esta reforma tan sólo se menciona que «se concibió con el fin de simplificar el sistema tributario existente, devolverle la capacidad de administración del recaudo de impuestos al distrito y garantizar mayor seguridad jurídica en las actuaciones de la Administración» (p. 221). Sin embargo, en el análisis no se hace énfasis en el antes y el después de esta reforma que se convierte en un punto de quiebre estructural de las finanzas de Barranquilla.

La lectura de los seis trabajos compilados en el libro suscita dos reflexiones finales, una de forma y otra de perspectiva. La primera se refiere al título del libro. ¿Por qué solo la economía, y no esta y el capital humano más los activos de la población de Barranquilla? A juzgar por la profundidad y la extensión de las temáticas sociales que ocupan dos tercios de esta publicación, se debe reconocer que estas, y no exclusivamente las económicas, pudieron incluirse en el título. Aunque ambas temáticas suelen discurrir por separado, algunos de los autores en contadas ocasiones sí las integran. Por ejemplo, en su estudio sobre la geografía del déficit de vivienda, Galvis hila con el análisis georreferenciado de los trabajos de industria y pobreza de Bonilla y Cepeda:

[...] el hecho de que la cobertura de servicios públicos, la cohabitación y los índices de pobreza sean más críticos en las zonas mencionadas es un resultado consistente con otras características del área de estudio, como que las oportunidades de empleo son mucho menores en dichas localidades, a juzgar por la densidad industrial y el número de ocupados en la industria (p.51).

La segunda surge con el interrogante de si la ciudad podrá, a este ritmo de avance, financiar su agenda de desarrollo productivo y de competitividad. ¿Podrá

acompañar con suficientes recursos propios las estrategias nacionales de reducción de la pobreza extrema y de ampliación de la cobertura y calidad educativa, e invertir en renglones como el de vivienda, todas estas inversiones sensibles para el desarrollo de la ciudad?

Aunque la respuesta supera el alcance de los trabajos recopilado aquí, el libro muestra el cruce de temáticas y metodologías que hoy por hoy caracteriza el enfoque de análisis regional planteado por el CEER, nutrido especialmente con la perspectiva espacial de las temáticas que estudia, y con las que indiscutiblemente ha venido aportando al entendimiento cabal de los obstáculos y posibilidades de los habitantes de la región Caribe colombiana y del país.

El valor de *La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI* supera la variedad y profundidad de sus contenidos, y se multiplica al esbozar una línea de estudios de las demás urbes del Caribe colombiano, algunas de las cuales, como Montería y Valledupar, emergen económica y socialmente en un marco urbanístico balanceado. De haberla, ojalá esta próxima empresa editorial no tome otros cinco años.

Aarón Espinosa Espinosa
Universidad Tecnológica de Bolívar

REFERENCIAS

- Abello Vives, Alberto, Elizabeth Parra, Aarón Espinosa, Dairo Novoa, Edgardo de la Cruz, Claudia Rodas, Sandra Ochoa, Dewin Pérez y Napoleón De la Rosa (2000), *Estructura industrial del Caribe Colombiano, 1974-1996*, Observatorio del Caribe Colombiano, Fonade, Universidad del Atlántico. Cartagena.
- Banco Mundial-Corporación Financiera Internacional (2010), *Doing Business Colombia 2010, comparando la regulación en 21 ciudades y 183 economías*. Servicio de Asesoría para el Clima de Inversiones del Grupo Banco Mundial, Washington D.C. (E.U.).
- Bonet, Jaime (2008), «Las finanzas públicas de Cartagena, 2001-2007», Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, N°101, Cartagena.
- Espinosa, Aarón, Daniel Toro y Jorge Quintero (2010), «El rompecabezas de la investigación económica en el Caribe colombiano: Balance de una década», en

- Respirando el Caribe N°2*, Observatorio del Caribe Colombiano, Cartagena.
- Fernández, Manuel, Wiessler Guerra y Adolfo Meisel, editores (2007), *Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia*, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Garay, Luis Jorge (1998), *Colombia: Estructura industrial e internacionalización. 1967-1996*. Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, Consejería Económica y de Competitividad, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Proexport Colombia, Cargraphics S.A., Bogotá.
- Meisel Roca, Adolfo, y Jaime Bonet (2001), «La convergencia regional en Colombia: Una visión de largo plazo, 1926-1995», en Adolfo Meisel Roca, editor, *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia*, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Meisel Roca, Adolfo, y Luis Armando Galvis (2001), «El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998», en Adolfo Meisel Roca, editor, *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia*, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Meisel Roca, Adolfo, editor (2002), *Experiencias exportadoras del Caribe colombiano*, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Meisel Roca, Adolfo, editor (2004), *Macroeconomía y regiones en Colombia*, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Meisel Roca, Adolfo, editor (2008), *La economía y el capital humano en Cartagena de Indias*, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Meisel Roca, Adolfo (2011) «¿Por qué perdió la costa Caribe el siglo xx?», en Adolfo Meisel Roca, «¿Por qué perdió la costa Caribe el siglo xx?» y otros ensayos, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Pérez Valbuena, Gerson Javier e Irene Salazar Mejía (2008), «La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios», en Adolfo Meisel, editor, *La economía y el capital humano en Cartagena de Indias*, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.

INSTRUCTIVO PARA LOS AUTORES

Introducción

1. *Economía & Región* es una publicación semestral de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Tecnológica de Bolívar que tiene como propósito divulgar, entre académicos, estudiantes y profesionales, trabajos académicos en economía y, en general, en las ciencias sociales, con especial énfasis en temas relacionados con la Región Caribe colombiana. La revista considerará para su publicación trabajos originales e inéditos de investigación, de reflexión y de revisión de la literatura, aunque podrá reproducir escritos o documentos ya publicados que, por su calidad y/o pertinencia, lo ameriten. Los trabajos serán escogidos por un Comité Editorial, previa evaluación por dos pares académicos anónimos

Presentación del texto

2. El texto debe ser enviado por medio electrónico. El archivo debe contener el escrito completo y, al final, la lista de las referencias utilizadas y los anexos, si los hay. Los cuadros, tablas, gráficos y mapas, si los hay, deberán presentarse tal como se indica más adelante.
3. El texto debe ser presentado atendiendo las siguientes pautas:

- a. El escrito debe tener una extensión no superior a 40 páginas ni inferior a 20, incluyendo cuadros, tablas, gráficos, listado de referencias y anexos. El formato debe ser Microsoft Word tamaño carta (22 x 28 cms.), con márgenes de 2,5 cms., interlineado a espacio y medio, y fuente Times New Roman 12. Las páginas deben estar numeradas en la parte superior derecha; no se debe numerar la primera página.
- b. En la primera página debe aparecer el título, que debe ser conciso y concreto, seguido de nombre del autor (o autores). Al pie de la primera página, con un remitido desde un asterisco (*) después del nombre del autor, deben aparecer su afiliación institucional y correo electrónico, seguido, si a ello hay lugar, de los agradecimientos a pares y a entidades que hayan dado apoyo financiero.
- c. En la segunda página deberán aparecer resúmenes del trabajo en español y en inglés de no más de 150 palabras cada uno. En estos resúmenes se indicarán en forma concisa los objetivos del trabajo, la metodología empleada y las principales conclusiones. Enseguida se indicarán las palabras claves del escrito y por lo menos dos números de la clasificación del *Journal of Economic Literature* (JEL).
- d. Los títulos de las secciones deben aparecer en fuente Times New Roman 12, en negrillas y a la izquierda del texto. Se numerarán en forma consecutiva con números romanos (I, II, III, IV, etc.). Si el escrito tiene más divisiones se debe emplear primero A, B, C, etc. y después 1, 2, 3, etc. En lo posible, deben limitarse a tres tipos (A, 1, a) las subdivisiones del texto.
- e. Las ecuaciones, funciones y fórmulas matemáticas deben ir en líneas separadas del texto y listadas con números arábigos consecutivos.
- f. Las notas de pie de página deben usarse con poca frecuencia y solo para aclarar o expandir alguna idea o concepto que no quepa en el texto. Los remitidos a los títulos listados en las referencias deben insertarse siempre en el texto y citarse con el apellido del autor o autores, seguido del año de publicación y de la página. Ejemplos: (López, 1990, p. 37); (Pérez y González, 1979, pp. 234-35); (Acemoglu *et. al.*, 2004, p. 89).
- g. Al final del texto deben incluirse las referencias, que es el listado de los libros y artículos consultados y/o citados para la elaboración del escrito. El listado debe hacerse en orden alfabético por apellidos de los autores (salvo en artículos periodísticos que no aparecen con autor, en cuyo caso

se incluirá según la primera letra del título). Los títulos de libros, revistas y periódicos deben aparecer en cursivas y sin negrillas o comillas. Los títulos de artículos deben escribirse en letra ordinaria, entre comillas y sin negrillas. Las referencias del Internet deben informar la fecha en que fueron consultadas. Ejemplos:

Para referenciar un libro:

Diamond, Jared (1998) *Guns, Germs, and Steel*. New York: Norton

Para referenciar un artículo en revista:

Fuchs, Victor (2001) «El futuro de la economía de la salud», *Lecturas de economía*, No. 55, julio-diciembre, pp. 9-30

Para referenciar un artículo periodístico:

Hommes, Rudolf (2009) «La crisis de la diplomacia en la región andina», *El Tiempo*, agosto 14, p. 1-15

Para referenciar un escrito bajado del internet:

Romero, Julio (2008) «Transmisión regional de la política monetaria en Colombia», Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 107, octubre, www.banrep.gov.co [consultado agosto 12 de 2009]

- h. Los cuadros, tablas, gráficos y mapas, si los hay, deberán presentarse en páginas independientes y en blanco y negro al final del texto, indicándose en el cuerpo de este los sitios apropiados para su inserción. En todos los casos, se deberá emplear numeración consecutiva independiente (Cuadro 1, Cuadro 2, etc.; Gráfico 1, Gráfico 2, etc.) e indicar al pie la fuente de información. Los gráficos y mapas se presentarán confeccionados para su reproducción directa; se deberán enviar copias de los archivos de imágenes y tablas en sus formatos originales, para poder ser reeditados en caso necesario.

Remisión y evaluación

4. Los trabajos para consideración del Comité Editorial deben ser remitidos a
Haroldo Calvo Stevenson
Director, *Economía & Región*
Facultad de Economía y Negocios
Universidad Tecnológica de Bolívar
Manga, Calle del Bouquet, Cra. 21 No. 25-92
Cartagena, Colombia
Correo electrónico: hcalvo@unitecnologica.edu.co
5. La presentación de un escrito implica que el autor,
 - a. Declara que este no ha sido publicado previamente (salvo en formato de documento de trabajo o similares) y que no ha sido sometido simultáneamente a otra revista para su publicación.
 - b. Acepta que, en caso de ser publicado su trabajo en *Economía & Región*, transferirá los derechos patrimoniales de autor a la revista.
 - c. Conviene en que *Economía & Región* editará el texto para que su presentación y redacción se ciñan al presente Instructivo.
 - d. Entiende que el envío y aceptación de un trabajo para ser evaluado no implica un compromiso de la revista de publicarlo y que las decisiones del Comité Editorial son inapelables.
6. Una vez recibido el escrito, el Director acusará recibo por correo electrónico e indicará el tiempo aproximado del proceso de evaluación, que no debe exceder de tres meses.
7. El Comité Editorial decidirá sobre su publicación con base en los conceptos de dos pares académicos anónimos. Estos árbitros serán profesionales familiarizados con el campo del escrito, quienes lo juzgarán atendiendo los siguientes criterios:
 - a. Estructura
 - b. Calidad expositiva y de argumentación
 - c. Contribución al conocimiento

GUIDELINES FOR AUTHORS

Introduction

1. *Economía y Región* is a biannual publication of the School of Economics and Business, Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena, Colombia. Its purpose is to publish academic writing and research in Economics and, more generally, in the social sciences, with special emphasis on topics related to the Colombian Caribbean region. The journal will consider for publication unedited articles containing original research, opinion essays, or surveys of the literature in particular fields. It also reprint previously published articles deemed worthy because of their quality and/or pertinence. Submitted articles are chosen by an Editorial Committee, based on the evaluations of at least two anonymous peers.

Submission of articles

2. Articles should be submitted by electronic mail to the address shown below. The manuscript should include the full text, followed by a list of references used and appendices, if any. Tables, figures and maps, if any, should be presented as indicated below.
3. The manuscript should follow these specifications:

- a. The text should have an extension between 20 and 40 pages, including tables, figures, maps, the reference list, and appendices. The format is Microsoft Word, pages in letter size (8 x 11 in.), with two inch margins on all sides, and 12 point Times New Roman font. All pages, except the first, should be numbered at the upper right corner.
- b. The title should appear in the upper first page of the paper. It should be brief and specific. Below the title, the name of the author(s) should be included together with a footnote (*), indicating the author(s) institutional affiliation, e-mail, and acknowledgements (external funding, peer contributions), if any.
- c. Below the authors' names, an abstract of no more than 150 words should be included. The abstract will briefly inform the purpose of the research, the method used, and the main findings. Following the abstract, at least three key words and two *Journal of Economic Literature* (JEL) codes should be added.
- d. Section titles should be written on the left margin in boldface, 12 point Times New Roman font. Sections should be numbered successively in upper case Roman numerals (I, II, III, IV, etc). If there are any further subsections of the manuscript, they should be numbered A, B, C, etc, and then 1, 2, 3, etc. If possible, however, the manuscript should have no more than three subdivisions (I, A, 1).
- e. Equations, functions and mathematical formulas should appear in separate lines from the preceding paragraph and should be identified with successive Arabic numerals.
- f. Footnotes must be used sparsely. Their purpose should be to clarify or expand some idea or concept that does not fit well in the text. References to works from the reference list must always be inserted in the text and should be cited by author (date, p. xx). For example: (Lopez, 1990, p. 37); (Perez and Gonzalez, 1979, pp. 234-35); (Acemoglu *et al.*, 2004, pp. 89)
- g. A list of references should be included at the end of the manuscript. It should be in alphabetical order by author (except for newspaper articles with no author, which are ordered by the first letter of the title). Books, journals, and newspaper titles should be italicized, though not in boldface or with quotation marks. Article titles should be in regular font, with quotation marks and not in boldface. Internet sources must be cited including the date of their retrieval. Examples:

Book:

Diamond, Jared (1998) *Guns, Germs, and Steel*. New York: Norton

Journal article:

Fuchs, Victor (2001) «El futuro de la economía de la salud», *Lecturas de economía*, No. 55, july-december

Newspaper article:

Bradsher, Keith (2012), «China's Banking Leaders Seek to Calm Concerns Over Loan Quality», *The New York Times*, p. 3A, November 12

Document from internet sources:

Romero, Julio (2008) «Transmisión regional de la política monetaria en Colombia», Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 107, octubre, www.banrep.gov.co [retrieved August 12, 2009]

- h Figures, tables or maps, if any, should be submitted in separate pages at the end of the manuscript, in black (no colors), and indicating where they should be inserted in the text. All tables, figures and maps should be enumerated successively in Arabic numerals (Table 1, Table 2, etc; Figure 1, Figure 2, etc). The source should be cited as a footnote to the table, figure or map. Figures and maps should be print ready. Authors should provide the source files of figures and tables, in case they need to be edited again.

Submission and review policy

4. Articles submitted for the review to the Editorial Committee should be addressed to

Haroldo Calvo Stevenson
Director, *Economía & Región*
Facultad de Economía y Negocios
Universidad Tecnológica de Bolívar
Manga, Calle del Bouquet, Cra. 21 No. 25-92
Cartagena, Colombia
E-mail: hcalvo@unitecnologica.edu.co

5. By submitting an article for publication in *Economía & Región*, the author:
 - a. Declares that it has not been published before (other than in a working paper series or similar format), and that it is not under review for publication elsewhere.
 - b. Accepts to transfer the copyright of his article to *Economía & Región*, if and when it is accepted for publication.
 - c. Agrees that *Economía & Región* will edit the manuscript to comply with these guidelines.
 - d. Understands that the submission and acceptance-for-review status of a manuscript does not constitute an obligation of the journal to publish it, and that the decisions of the Editorial Committee are final.
6. Upon receiving a submission, the Director will acknowledge receipt of the text and will provide estimated time for reviewing the paper, which should not take more than three months.
7. The Editorial Committee will decide whether a manuscript is accepted for publication or not, based on the opinions of at least two anonymous referees. These referees will be specialists in the subject matter of the article and will evaluate it on the basis of the following criteria:
 - a. Structure
 - b. Quality of exposition and argumentation
 - c. Contribution to the field of knowledge

Economía & Región

Revista de la Facultad de Economía y Negocios
Universidad Tecnológica de Bolívar

INFORMACIÓN DE SUSCRIPCIÓN

Valor de suscripción:

1 año	\$30.000
2 años	\$50.000

Incluye costos de envío

Si está interesado en suscribirse a *Economía & Región*,
por favor diligencie el formulario en línea que aparece en la siguiente dirección:
<http://publicaciones.unitecnologica.edu.co/index.php/revista-economia-region>
Una vez diligenciado el formulario, recibirá por correo electrónico la información
para efectuar el pago correspondiente.

Esta revista
se terminó de imprimir en Javegraf,
en el mes de junio de 2014,
en Bogotá, Colombia.

Participación femenina en el mercado laboral de Cartagena, 2008-2013

Dewin Pérez Fuentes, Nallydis Hernández Miranda y Grace Angulo Pico

Globalization, Territory and Institutions: The Case of Barranquilla,

Colombia, 1990-2010

William R. Baca-Mejía and Jairo J. Parada

Una propuesta de presupuesto participativo en el municipio de Sincelejo

Nayibe Padilla Villa

La economía de los Montes de María

María Aguilera Díaz

La producción agrícola en el departamento de Córdoba, 2001-2011

Saluma Castillo Guerra y Omar Castillo Núñez

Geografía económica de la región del Bajo Putumayo

Enrique Javier Burbano

DOCUMENTO

Adaptación al cambio climático en el municipio de Margarita, Bolívar

Netty Huertas Cardozo, Francisco Panesso Carreras y

Luis Enrique Garcés Pedrozo

iDe

Instituto de estudios para el desarrollo