



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

**GESTION DEL DESARROLLO Y GOBERNABILIDAD:
Opciones de política para el Departamento
de La Guajira - Colombia**

Joaquín Viloría de La Hoz */

Documento 97/44

Serie Ensayos

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
Resumen	vii
Abstract	ix
Introducción	1
PRIMERA PARTE: EL CONTEXTO	4
Capítulo 1 - Algunos aspectos relevantes de la Globalización	4
Capítulo 2 - Modernización del Estado y Apertura Económica	5
• 2.1 Consideraciones generales de la Modernización	5
• 2.2 Liberalización de la Economía	7
Capítulo 3 - Acerca de la Descentralización Territorial y Política	10
• 3.1 Ventajas de la Descentralización	12
• 3.2 Algunas desventajas	13
• 3.3 Antecedentes de la Descentralización en Colombia	14
• 3.4 Problemas de la Descentralización en Colombia	16
• 3.4.1 Problemas Institucionales	16
• 3.4.2 Problemas Financieros	16
SEGUNDA PARTE: ANALISIS INTERNO	18
Capítulo 4 - Dinámica Económica Regional	18
Capítulo 5 - Población y Economía en el Departamento de La Guajira	25
• 5.1 Panorama Demográfico	25
• 5.2 La Economía Departamental	27

Capítulo 6 - Descentralización Territorial y Finanzas Públicas	30
• 6.1 Ingresos Corrientes	30
• 6.2 Capacidad Legal de Endeudamiento	31
• 6.3 Regalías y Situado Fiscal	33
TERCERA PARTE: ESTRATEGIAS Y POLITICAS PARA EL DESARROLLO DE LA GOVERNABILIDAD	35
Capítulo 7 - Acumulación de Conocimiento: Justificación y Acciones	37
• 7.1 Por qué invertir en Capital Humano	37
• 7.2 Algunas Propuestas de Política	40
Capítulo 8 - En la Búsqueda de un Perfil Productivo Departamental	45
• 8.1 Dilemas y Potencialidades de la Economía Guajira	45
• 8.2 Alternativas de Industrialización	47
• 8.3 Propuesta de Reforma al Proceso Descentralizador	49
Capítulo 9 - Viabilidad, Institucionalidad y Gobernabilidad	53
• 9.1 Análisis de Riesgo de los Agentes	55
• 9.2 Ajustes Institucionales Básicos	59
• 9.3 Buscando los Caminos de la Gobernabilidad	62
Capítulo 10 - Algunas Lecciones de política	65
BIBLIOGRAFÍA	70

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: PIB per cápita de La Guajira comparado con el resto del país	19
Cuadro 2: Porcentaje de personas y hogares con NBI y en Miseria: datos comparativos entre Colombia y La Guajira (%) - 1993	20
Cuadro 3: PIB - Tasas porcentuales de crecimiento anual (1980-1993)	21
Cuadro 4: Evolución de la participación porcentual de las exportaciones del Caribe dentro del total Nacional (1970-1991)	23
Cuadro 5: Destino porcentual de las exportaciones de Colombia (sin la Región Caribe) y del Caribe Colombiano - 1990	24
Cuadro 6: Departamento de La Guajira: Población total censada en 1964, 1973, 1985, 1993 y tasa anual de crecimiento (%)	26
Cuadro 7: Departamento de La Guajira: Producción de carbón y sal marina (miles de toneladas)	28
Cuadro 8: PIB de La Guajira y de Colombia: Participación porcentual (%) por sectores económicos (1992)	29
Cuadro 9: Departamento de La Guajira: Proyección de ingresos (1992-1996)	31
Cuadro 10: Departamento de La Guajira: Capacidad de endeudamiento	32
Cuadro 11: Departamento de La Guajira: Comparación del Situado Fiscal con los ingresos departamentales	33
Cuadro 12: Tasas de analfabetismo (1993)	40

RESUMEN

Colombia continúa presentando uno de los contrastes que la han caracterizado durante las últimas cuatro décadas: crecimiento económico sostenido en medio de elevados índices de violencia, escaso nivel de integración socio-territorial y falta de gobernabilidad. Tal situación ha llevado a las autoridades a emprender un conjunto de reformas tendientes a viabilizar y compatibilizar los proyectos económicos, sociales y políticos con los diferentes intereses que se encuentran en juego. La adopción de un modelo de apertura a los mercados mundiales, en el que se contempla la baja de aranceles y la firma de acuerdos de integración comercial con diferentes países, se tiene como la medida más significativa en el campo económico. A nivel político, se destaca la convocatoria y conformación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, de cuyas deliberaciones y acuerdos surgió la actual Constitución Política de Colombia.

El presente trabajo parte por analizar, para el departamento de La Guajira, la incidencia de los factores externos arriba señalados; así, el contexto relacionado con la globalización de la economía y la modernización del Estado se convierte en puerta de entrada para estudiar en forma detallada la situación interna del departamento, en especial los asuntos referidos a su producción, demografía y descentralización. A partir de la interacción de ambos escenarios (el exógeno y el endógeno), se elabora una propuesta de desarrollo que permita construir en este departamento alternativas deseables y posibles de crecimiento económico, equidad social y gobernabilidad.

Como primera estrategia plantea el aumento de la inversión en capital humano, como una forma de ampliar la masa crítica departamental que luego pueda programar la gestión del desarrollo regional. La segunda estrategia consiste en identificar y seleccionar un perfil productivo departamental, que le permita a esta entidad territorial sacar dividendos de su privilegiada ubicación respecto a los mercados de Centroamérica y el Caribe. Además de los elementos técnico-económicos presenta como tercera estrategia una propuesta política de construcción de consensos que busca despertar credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía. La cuarta estrategia está relacionada con la creación de espacios de poder en La Guajira, para transformar las relaciones de exclusión o dominación interterritorial por una de cooperación con los diferentes entes territoriales y con las autoridades del nivel central.

ABSTRACT

Colombia continues to be characterized by a contrast that has marked the country for the past four decades: economic growth sustained amid high rates of violence, poor socio-territorial integration and lack of governability. This situation has led the authorities to embark on a series of reforms with the aim of making economic, social and political projects viable and compatible with the various interests at play. The adoption of a model of opening-up to world markets, under which lowering tariffs and signing trade integration agreements with other countries are being considered, is held up as the most important measure adopted in the economic field. The most significant event at the political level has been the convening and formation of the National Constituent Assembly in 1991: the current Political Constitution of Colombia is a product of its deliberations and decisions.

The study begins by analysing the effects of the above-mentioned external factors on the department of La Guajira. Against a background of globalization of the economy and modernization of the State, a detailed examination is undertaken of the internal situation in the department, especially in the areas of production, demography and decentralization. On the basis of the interaction between the two scenarios (the exogenous and the endogenous), a development proposal is advanced that allows for establishing desirable and feasible alternative ways to achieve economic growth, social justice and governability in the department.

The first strategy proposed is that of increasing investment in human capital as a way of expanding the critical mass of the department for the subsequent management of regional development. The second strategy consists in identifying and selecting a production profile for the department that will allow it to reap dividends from its privileged location vis-à-vis the markets of Central America and the Caribbean. Following the technical and economic elements, the third strategy outlined is a political one of consensus building for the purpose of establishing credibility and legitimacy with the population. The fourth strategy is concerned with empowerment with a view to transforming relationships of exclusion or domination within the department of La Guajira into one of cooperation with the various local agencies and with the central authorities.

*No podían regresar, porque la trocha que iban
abriendo a su paso se volvía a cerrar en poco tiempo,
con una vegetación nueva que casi veían crecer ante
sus ojos. "No importa", decía José Arcadio Buendía.*

"Lo esencial es no perder la orientación".

*"Cien Años de Soledad"
Gabriel García Márquez.*

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 definió a Colombia como un Estado unitario y descentralizado, democrático y participativo, en donde las entidades territoriales cuentan con autonomía y mecanismos de participación ciudadana en diversas instancias de decisión. En términos políticos, el país ha transitado desde un modelo democrático restringido a la elección popular de sus gobernantes y legisladores en los diferentes niveles territoriales, instaurándose además el ejercicio del voto programático y la posibilidad de la revocatoria del mandato a las autoridades electas, si estas no cumplen con los postulados de su programa; así mismo, la nueva Constitución a la vez que fortalece las competencias y recursos de los Departamentos, genera las condiciones institucionales que impulsan el proceso de descentralización y ordenamiento territorial a nivel del país en su conjunto.

En términos del nuevo modelo económico, se optó por la apertura de la economía a partir de la baja de aranceles y la firma de acuerdos bilaterales con diferentes países; la intención de fortalecer el **Pacto Andino** como un mercado subregional de importancia; la reorientación de la política económica hacia las exportaciones, en el entendido de ser el motor de crecimiento del producto. La nueva realidad económica impulsará actividades productivas en las cuales el país cuente con ventajas comparativas (y competitivas) y desplazará a otras por la vía de la competencia internacional, produciéndose al interior del país una relocalización de actividades y haciéndose necesario impulsar políticas para la reconversión productiva.

De acuerdo a lo anteriormente planteado, y para asumir con eficiencia y responsabilidad las transformaciones que vienen ocurriendo en el plano económico y de la descentralización, se hace necesario repensar para el departamento de La Guajira el *Proyecto Político y Económico* impulsado por su clase política tradicional, y emprender acciones urgentes por parte de las autoridades que logren revertir la situación de estancamiento en que está sumida la economía de esta entidad territorial.

Por tanto, las propuestas planteadas en el estudio de caso, para convertirse en un factor poderoso de gobernabilidad y desarrollo, deben debatirse en diferentes espacios departamentales y nacionales que contribuyan a la construcción de consensos, fundamentados en instrumentos de negociación y acuerdos legítimos, así como en la credibilidad que tenga la ciudadanía del proyecto en su conjunto.

Pero no se debe olvidar que la gobernabilidad, la descentralización y el desarrollo económico son procesos complejos adelantados por personas, para mejorar el bienestar de la población en su conjunto. En tal sentido, el departamento de La Guajira debe contar con la *tecnología adecuada*, en términos de una masa crítica que pueda asumir con responsabilidad y conocimiento un Proyecto Departamental Estratégico. Es por eso, que un regionalismo inteligente debe propender e impulsar la **formación y acumulación de conocimientos**, para volver competitivo al departamento frente a sus pares y atractivo a la inversión externa.

La producción de conocimientos se entenderá como una ventaja competitiva de las naciones (así como de las entidades territoriales subnacionales) y por tanto como una inversión, cuyos componentes centrales se encuentran en la educación, la innovación, la capacitación, el readiestramiento y la experiencia. En el presente estudio se muestran algunos aportes de la teoría económica que evalúan los efectos positivos generados por la **producción y acumulación de conocimientos** sobre el nivel de crecimiento y desarrollo económico en el mediano y largo plazo.

Un **proyecto regional contemporáneo**, acorde con los tiempos de apertura y globalización que vive la sociedad en su conjunto, parece viable para el departamento de La Guajira, sólo si se integran el arraigado regionalismo y la identidad cultural que caracteriza a su población (también conocido como **voluntad regionalista**) con la apertura económica, la descentralización fiscal y política, y la modernización del Estado; en La Guajira sus autoridades y empresarios deben entender que ya no basta con producir para el autoconsumo o simplemente para el mercado nacional: las exigencias de la economía moderna coloca a los países y a sus territorios en el camino de nuevos productos y nichos de mercado en el contexto internacional. De lo que se trata es de lograr una más eficiente asignación de los recursos escasos, a partir del cambio tecnológico y ampliación de la masa crítica regional; por esta vía, se puede aumentar la producción y productividad, sea optimando o ampliando la actual frontera de posibilidades de producción departamental. Esto último se convierte en un imperativo para La Guajira colombiana, si quiere sobrevivir en la era de la globalización de los mercados.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, el Estudio de Caso ha sido estructurado alrededor de tres partes: la primera está referido a un análisis del entorno en que se desenvuelve la sociedad colombiana en general y guajira en particular. En esta parte del trabajo se hace referencia a ciertos aspectos relevantes de la globalización, la modernización del Estado y apertura de la economía colombiana, cerrándose con el tema de la descentralización fiscal y política, en donde se exponen algunas de sus ventajas, desventajas y problemas. En la segunda parte se abordan básicamente los temas referidos a la dinámica económica y exportadora de la Región Caribe, destacándose los principales destinos para los productos regionales; así mismo, se pone especial énfasis en las actividades económicas del Departamento (minería del carbón, gas natural y sal marina; comercio; agricultura y ganadería), así como en información relevante referida a sus finanzas públicas, como Ingresos Corrientes, Regalías, Situado Fiscal y capacidad legal de endeudamiento.

La tercera parte del Estudio está referido a un conjunto de estrategias y políticas propuestas a los dirigentes, empresarios y sociedad civil de La Guajira, a partir de las cuales activar el despegue económico del Departamento; en este sentido, se presentan las potencialidades de La Guajira producto de su ubicación estratégica respecto a Venezuela, el Caribe, Centroamérica y los otros mercados sobre el Atlántico. Igualmente, se relacionan una serie de alternativas de industrialización para el departamento de La Guajira, a partir de productos como el carbón, gas, sal y bienes agropecuarios, entre otros. En lo relacionado con el tema de la descentralización, se

trae una propuesta de reforma que gira en torno a la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, al fortalecimiento del nuevo Ministerio del Interior, al esfuerzo fiscal que deben adelantar las entidades territoriales para evitar caer en *riesgo moral* (lo que también podría denominarse *pereza fiscal*) y a la utilización de técnicas en el nivel subnacional que permitan adelantar una administración transparente y eficiente, en tanto rendición de cuentas a la ciudadanía (*accountability*).

Dos estrategias que se proponen como fundamentales para sacar adelante un **proyecto modernizante de la administración y de la economía en el departamento de La Guajira** vienen a ser: la inversión en capital humano por parte del Estado, toda vez que el mercado asigna recursos subóptimos en educación y desarrollo tecnológico; por lo anterior se propone que la política pública entre a corregir este déficit; y la gobernabilidad en tanto creación de institucionalidad al interior del departamento y construcción de consensos entre actores protagónicos. En el último capítulo se intenta responder la pregunta de cómo lograr los consensos y equilibrar los disensos en esta división político-administrativa de Colombia; en este sentido, se identifican algunos actores y materias sobre las cuales se requiere pactar.

En síntesis, la viabilidad del **Proyecto Político y Económico** propuesto para La Guajira no se debe agotar en la elaboración de estudios de pre-factibilidad y factibilidad de base eminentemente técnica, sino además ser apoyado con la formación permanente de talento humano y con la construcción de un nuevo pacto social departamental y regional.

I. EL CONTEXTO

En esta parte del Estudio se presenta una visión ligera de los fenómenos que han dado origen a la mega-tendencia de la globalización, la integración económica y la liberalización de la economía, destacándose algunas diferencias con el modelo proteccionista que estuvo vigente incluso hasta la década anterior en diferentes países de América Latina. Luego se desarrolla el contenido que ha presentado el proceso de modernización del Estado en Colombia, haciendo referencia a elementos políticos y económicos como la nueva Constitución de los colombianos, las políticas de apertura económica, así como los postulados teóricos, potencialidades y limitaciones de la descentralización que se ha venido adelantando en ese país. Al final de la sección se busca develar correas de transmisión entre los elementos determinantes del contexto externo aquí presentados, con la realidad específica del departamento de La Guajira, que faciliten la formulación de políticas dirigidas a impulsar el desarrollo socioeconómico de esta entidad territorial.

1. Algunos aspectos relevantes de la Globalización

El vertiginoso proceso de globalización iniciado en la década de los 70, reorganiza el territorio de las sociedades en un nuevo entramado local/mundial, en donde se hacen cada vez más difusas las fronteras geográficas entre lo interno y externo; pero esta mega-tendencia, antes que pretender eliminar la estructura nacional, va creando las condiciones competitivas para que la economía de un determinado país o región subnacional se inserte en los circuitos del comercio mundial.

Pero la globalización no es sólo un fenómeno comercial o económico, sino una tendencia mucho más amplia que se entrecruza con otras dimensiones como la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades, el narcotráfico y el medio ambiente, para sólo citar algunas (CEPAL, 1992); además de lo anterior, la globalización se reconoce en fuerzas diversas como la descentralización, las telecomunicaciones, la informática, la cultura de los derechos humanos y los deportes; pero no sólo se globaliza lo positivo, si también algunos delitos y crímenes de carácter internacional, así como fenómenos crecientes de marginalización social, por lo que las autoridades a nivel mundial deben estar alerta para tomar los correctivos del caso.

En América Latina hasta los años 70 y 80's se actuó en la dirección de la cohesión socio-territorial y político institucional del Estado-Nación. En la mayor **integración de los mercados nacionales** actuaron la industrialización sustitutiva, así como la infraestructura en transporte y la tecnología en telecomunicaciones. Con la crisis económica que se comienza a padecer en los años 70's, no sólo se ven afectadas las finanzas públicas, sino además la propia gobernabilidad y la capacidad político-institucional de enfrentar las nuevas realidades socioterritoriales (Alves Natal, 1995).

Una vez agotado el período de sustitución de importaciones y luego de la crisis fiscal padecida por los países de América Latina, los gobiernos de la región comienzan a

adecuar sus instituciones y a formular políticas para lograr una mejor inserción de sus productos en la economía mundial, sea por la vía de los acuerdos bilaterales o a través de la integración de bloques comerciales; en una economía cada vez más globalizada, los acuerdos comerciales han sido definidos como una herramienta poderosa para garantizar la permanencia de las exportaciones de cualquier país en el mercado internacional.

Modernización del Estado y apertura económica corresponde a la respuesta que la mayoría de países de América Latina han dado a los retos impuestos por las nuevas realidades de la globalización; al interior de las políticas impulsadas para la Modernización del Estado, el estudio de caso hace hincapié en la descentralización territorial y política, así como en los factores de gobernabilidad que viabilizan la propuesta para el Departamento de La Guajira. En otras palabras, la globalización se hace más viable y sostenible cuando presenta bien especificadas limitaciones geográficas, por cuanto las variables que forman las ecuaciones sociales y económicas serán detectables, cualificables y cuantificables de manera más precisa.

De esta forma se supera el concepto abstracto y genérico de integración mundial, para insertarlo en la problemática concreta de una región subnacional; es por eso que, en términos de Boisier (1996), la *geografía de la globalización* viene a ser definida como "un único espacio y múltiples territorios".

A continuación se presentan los antecedentes y elementos conceptuales de la Modernización, y algunos acuerdos comerciales de alta significancia para el país en general y la región caribe en particular.

2. Modernización del Estado y Apertura Económica

2.1 Consideraciones Generales de la Modernización

En América Latina, la teoría sobre el desarrollo basada en la tesis del estructuralismo latinoamericano impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la década de los 60, dio fuerte énfasis al hecho que la propiedad agrícola y el sistema de exportación basado en la producción de bienes primarios o agrícolas, obstaculizaban la modernización de las economías; a partir de tal hipótesis, propugnaron por un modelo de *desarrollo hacia adentro*, basado en la sustitución de importaciones, cuya premisa era la diversificación productiva a través del fortalecimiento del sector industrial, lo cual permitiría llevar la modernización hacia todos los sectores sociales, especialmente en el campo, pero también en las ciudades y en la propia administración del Estado. El objetivo era promover la modernización en el área productiva como en la social e institucional.

Fue así como el Estado pasó a ser el centro de las nuevas estrategias, el agente a través del cual se difundía el progreso técnico a toda la economía, utilizando para ello

las políticas monetaria y fiscal (instrumental Keynesiano) para fomentar un proceso de ahorro e inversión que se autosustentara en el mercado interno. Para lograr lo anterior, fue necesario desarrollar instituciones que intermediaran en este proceso, surgiendo así las empresas públicas como brazo ejecutivo del Estado Empresario que originaron el rol de éste como productor de bienes y servicios.

Es importante señalar que en esta etapa se hizo frecuente la manipulación de la demanda agregada a través del gasto fiscal y de las políticas de remuneraciones, restándole importancia a las restricciones presupuestarias por el hecho que la política monetaria estaba subordinada a la fiscal, lo que generaba los recursos necesarios para financiar la expansión del gasto, como por la gran oferta de asistencia financiera internacional para la región.

Los acontecimientos señalados anteriormente sentaron las bases del inicio de la crisis del modelo a finales de los 70, básicamente debido a que el crecimiento económico no fue suficiente para mantener el ritmo de expansión del gasto público lo que provocó desequilibrios fiscales, a lo que se unieron otros factores tales como crecimiento excesivo del aparato burocrático e ineficiencias de las funciones públicas, que abonaron el terreno y lograron crear cierto consenso sobre la necesidad de reformar y modernizar el Estado.

La cultura política cambia en la medida en que se comienza a ver influenciada por los vertiginosos cambios económicos, sociales y tecnológicos, que en últimas pasan a formar parte de un fenómeno mucho mayor conocido como globalización de la sociedad. En el replanteamiento que se hace del Estado, ya este no ejerce de manera monopólica el poder sobre la sociedad sino que se genera una suerte de *dispersión del poder* producto de las políticas de descentralización, privatización de empresas públicas y creación de unidades autónomas del gobierno (v. gr. autonomía del Banco Central).

La Reforma del Estado que se comenzó a aplicar en Colombia de manera parcial a finales de la década pasada, presenta hoy un conjunto de estrategias y políticas que cruzan transversalmente a los diferentes sectores y actores del país: en primer término se ubica la nueva Constitución Política de Colombia, en donde se recoge en parte de los anhelos modernizadores y democratizantes del país; luego se pueden enumerar la liberalización de la economía iniciada a finales de la Administración de Virgilio Barco (1989); manejo del tipo de cambio más acorde con la política de promoción de exportaciones; impulso de la disciplina fiscal y macroeconómica en general; la reducción del gasto público, no sólo a nivel central sino también en las entidades territoriales; perfeccionamiento del sistema tributario; estímulos para atraer inversión extranjera; privatización de empresas públicas y regulación por parte del Estado de aquellas actividades en donde exista o pueda existir monopolio natural o peligros de colusión; descentralización territorial y política; la modernización administrativa de las instituciones del Estado, así como la redefinición del rol del Estado en sectores que, como educación o salud, presentan fuertes externalidades. En síntesis, durante la última década Colombia ha venido respondiendo a los rápidos cambios de la

economía mundial y a las crecientes presiones de la sociedad civil, con un conjunto de políticas y estrategias que llegan a resultados diferentes, tal como se presentan a continuación.

2.2 Liberalización de la economía

En términos estrictamente comerciales y como complemento al modelo de internacionalización de la economía, Colombia ha adoptado una estrategia de integración múltiple que busca penetrar nuevos nichos de mercado y consolidar los existentes. Dentro de sus estrategias de integración se destaca la que busca aprovechar las economías de los países cercanos, en términos de ampliación de mercados así como de complementariedad de bienes y recursos. A partir de 1994 se han venido profundizando los acuerdos existentes y se adelantan nuevas negociaciones que permitan ampliar los mercados para las exportaciones colombianas; los países de mayor proximidad geográfica, esto es los de América Latina y el Caribe, tienen una población de más de 300 millones de habitantes.

Algunos de los acuerdos de integración comercial con países latinoamericanos son los siguientes:

Grupo Andino: Este pacto está integrado por Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia. Después de más de 25 años de continua actividad, el Grupo ha conformado una Unión Aduanera (firmada en 1994), que incluye un arancel externo, una política agrícola externa, legislación sobre transportes, normas técnicas y regímenes en materia de propiedad intelectual y tratamiento a la inversión extranjera comunes. En este grupo de países, **Venezuela se destaca como un gran mercado para los productos del Caribe Colombiano, siendo La Guajira el departamento más sensible a los cambios de la economía del vecino país.**

Grupo de los tres (G3): El proceso de integración que adelantan México, Venezuela y Colombia, desde enero de 1995, a través de un tratado de libre comercio, establece disciplinas referentes al acceso a los mercados; define el programa de desgravación arancelaria a 10 años; establece compromisos en el sector de servicios y pautas de comportamiento respecto a salvaguardias, prácticas comerciales, promoción a la competencia, etc. El G3 constituye un mercado aproximado de 133 millones de habitantes y un PIB combinado de 348.000 millones de dólares. Aquí de nuevo la economía venezolana es la de mayor peso para el Departamento objeto de estudio.

Mercado Común Centroamericano (MCC): Colombia y Venezuela junto con Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica adelantan negociaciones con miras a la formación de una zona de libre comercio. El MCC cuenta con una población de 27 millones de habitantes y un PIB de 30.000 millones de dólares. Los empresarios y políticos del Caribe colombiano deben estar muy atentos a estas negociaciones, toda vez que Centroamérica es uno de los mercados más dinámicos para la economía regional, muy por encima del NAFTA y MERCOSUR.

CARICOM: El Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica y Técnica entre Colombia y los países del CARICOM (Países caribeños de habla inglesa, con excepción de Bahamas), entró en vigencia en enero de 1995, en donde se conceden preferencias a productos colombianos a partir de enero de 1998. Como se muestra más adelante a nivel estadístico, **las exportaciones de la región están bien posicionadas en los mercados de Centroamérica y el Caribe, siendo de considerable importancia para su economía profundizar en estos Acuerdos comerciales.**

Mercado Común del Sur (MERCOSUR): con el objeto de promover la conformación de una zona de libre comercio de Sudamérica, el Grupo Andino y MERCOSUR han comenzado a realizar consultas para emprender futuras negociaciones comerciales. Para el caso específico de **Chile**, existe un Acuerdo de Complementación Económica firmado en 1993 entre ambos países, en el que se contempla la formación de una zona de libre comercio en un período máximo de 5 años, (1994/1999), a través de la eliminación de los gravámenes aduaneros y las barreras no arancelarias. Para 1997, el 93% de la exportaciones colombianas quedarán totalmente liberadas, mientras que las chilenas en un 90%, para el mismo año. La participación de los productos del Caribe colombiano en el total de las exportaciones nacionales hacia este mercado subregional (MERCOSUR) ha sido históricamente reducida; en tal sentido **las estrategias en términos comerciales deben comenzar a enfatizar el posicionamiento de la producción regional y guajira en un mercado tan dinámico y promisorio como el MERCOSUR.**

Con la política de liberalización comercial y los diversos acuerdos de integración económica, las autoridades colombianas buscan generar a partir de la competencia ganancias en el bienestar de la población y de los empresarios, que se resumen en los siguientes factores (CEPAL, 1994; Ocampo, 1994):

- (1) se pueden aprovechar las economías de escala en la producción de determinados bienes, presentándose así una expansión de tales sectores;
- (2) lo anterior impulsa el proceso de especialización en la economía nacional y regional;
- (3) ayuda a disminuir las rentas improductivas que se generan por la falta de competencia
- (4) puede influir en las mayores expectativas de inversión nacional o extranjera, lo que a su vez podría conllevar a mayores tasas de crecimiento económico;
- (5) puede existir una mayor incorporación de progreso técnico y por tanto efectos sobre la productividad;
- (6) mayor acceso de los consumidores nacionales a productos en los cuales el precio internacional es menor al interno;

(7) mayor variedad en los productos; y

(8) la integración puede impulsar un modelo de desarrollo que conjugue el crecimiento económico con la equidad social. Para el caso de la Región Caribe en general y del Departamento de La Guajira en particular, se busca que los Acuerdos Comerciales sean funcionales a sus estrategias de desarrollo económico, logrando para su población los beneficios que trae consigo la globalización.

Además de los beneficios reseñados anteriormente, la integración y acuerdos de cooperación entre países ha producido un auge mundial por diferentes temas, como por ejemplo la problemática ambiental, laboral, de género y derechos humanos, entre otros. Es dable anotar, que la creación de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.) trajo explícito, a diferencia del surgimiento del GATT, cláusulas específicas sobre la protección del medio ambiente; este interés está asociado a la mayor importancia de los problemas ambientales globales, que escapan a la jurisdicción de una nación; en la misma dirección, el incremento de los problemas ambientales transfronterizos; la creciente globalización e integración de las economías nacionales; y las presiones crecientes de los grupos ambientalistas para que se cumplan las normas sobre la materia, entre otras razones. Todo lo anterior genera presiones exógenas para el cumplimiento de la legislación nacional y los protocolos internacionales.

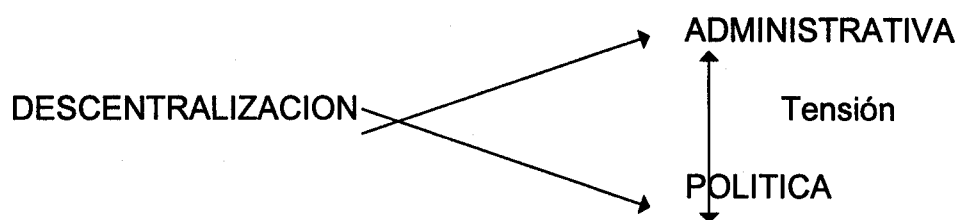
En síntesis, la liberalización de la economía y la reforma del Estado vienen a formar parte de la respuesta que en Colombia se le ha dado al fenómeno de la globalización; pero debe quedar claro sobre la modernización que “lo que está en juego en este debate no es el tamaño del Estado y ni siquiera su eficiencia, porque puede hacer eficientemente muchas cosas inútiles, sino su capacidad para conducir la sociedad y la economía...” (Tomassini, 1992, 48); esta misma inquietud sobre el tamaño del Estado la plantea otro autor (Lechner, 1995) argumentando que **“Agotado el ciclo del Estado desarrollista y cancelado el objetivo neoliberal de desmantelarlo, la tarea actual consiste en reconstruirlo”**.

Fundamentado en la idea de la *reconstitución del Estado moderno* en tanto timonel del proceso económico y político, se ha desarrollado el Estudio de Caso, como una propuesta de gobernabilidad y gestión del desarrollo regional para el departamento de La Guajira, elaborada alrededor de cuatro estrategias fundamentales: inversión en capital humano o acumulación de conocimientos; identificación y selección de un perfil productivo departamental; acumulación de poder regional (descentralización fiscal y política; creación endógena) y construcción de consensos en torno a la propuesta en su conjunto. En el Estudio se plantea con cierto nivel de profundidad uno de los temas centrales de la Modernización del Estado y de la *acumulación de poder* regional, esto es, la descentralización política y fiscal tanto a nivel de Colombia como del Departamento de La Guajira; se comienza así presentando un marco conceptual de la descentralización, destacando sus ventajas y problemas.

3. Acerca de la Descentralización Territorial y Política

La descentralización en América Latina forma parte de un proceso mucho mayor identificado como la reestructuración del Estado; en tal sentido la descentralización, sea económica o política, ya no es sólo el anhelo de algunas autoridades provinciales o movimientos sociales regionales por mayores espacios de participación, sino también un proceso promovido desde arriba por los gobiernos centrales y organismos internacionales como la forma *más eficiente* de administrar y asignar los recursos escasos. Hoy el tema se ha convertido en uno de los más importantes y polémicos de las políticas públicas en América Latina, llevando a posiciones extremas en su concepción. Uno de los elementos de debate permanente en torno a esta temática se refiere al concepto que se maneja de descentralización: para los "autoritarios" la descentralización la entienden como una división político-administrativa que les permite ejercer un mayor disciplinamiento social, control de la gestión pública y de la participación social en el país; los "neoliberales" la entienden como un paso previo a la privatización de algunos servicios públicos; los "tecnócratas" colocan el énfasis en la eficiencia del servicio (*accountability "per sé"*); y, los "regionalistas" que se inclinan más por el proceso planificador y participativo, como un mecanismo para reducir la brecha interregional.

De esta manera la descentralización genera una tensión múltiple, entre diferentes objetivos, que por simplicidad se puede resumir entre lo administrativo o fiscal (en términos del *accountability* o rendición de cuentas) y lo político, en tanto *governabilidad* o legitimidad de las autoridades ante la sociedad civil.



La dimensión política busca ampliar los espacios de participación democrática y lograr una mayor delegación de responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales, afectándose por tanto el poder de decisión y autoridad; la fiscal o administrativa tiene sus orígenes en la crisis fiscal de los años ochenta, a partir de la cual los gobiernos nacionales se vieron obligados a reducir el gasto público y transferir responsabilidades a los gobiernos subnacionales y en algunas ocasiones a los privados (Faúndez y Vilorio, 1996).

De manera sencilla la descentralización se entiende como la transferencia de recursos, atribuciones decisionales, responsabilidades técnicas y políticas y/o funciones de un nivel a otro, en un sistema que puede ser público o privado. Con la descentralización se pretende acercar el gobernante a los ciudadanos, como una forma de conseguir mayor eficiencia en el gasto público en sectores que no disponen de economías de escala suficientes que justifiquen su manejo centralizado.

Definiciones más amplias postulan que "La megatendencia descentralizadora cabalga a horcajadas en los cuatro caballos apocalípticos del cambio del modo de acumulación: la revolución científica y tecnológica...; las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil; la reestructuración del Estado y; la privatización y desregulación"(Boisier, 1991).

Fundamentado en la anterior referencia se puede argumentar que la descentralización responde por lo menos a cuatro fuerzas que se producen endógena o exógenamente tanto en el ámbito político como económico:

(1) **La Modernización del Estado**, asumiendo roles contemporáneos como la regulación del sistema económico y la transferencia de poder a diferentes instancias de la sociedad civil.

(2) Crecientes demandas de la sociedad civil por **mayores espacios de participación** en la toma de decisiones; esta descentralización se entiende como reivindicatoria de las regiones, minorías étnicas y de los movimientos sociales en general.

(3) **La reestructuración del capital** que ha traído aparejado la privatización de gran parte de las empresas del Estado, la satelización de la producción y la internacionalización de la economía; en términos económicos la descentralización puede entenderse como la respuesta a un fenómeno mucho mayor que es la globalización.

(4) Los cambios que sobre el sistema productivo, sobre las comunicaciones y los transportes en general ha generado **la Revolución Científica y Tecnológica**. Lo anterior contribuye a delinear ambientes más propicios a la descentralización a partir de la toma de decisiones.

Si se quiere contar con políticas públicas que respondan a las fuerzas endógenas y exógenas de la descentralización, es preciso identificar y reconocer sus potencialidades y limitaciones; en esta dirección apunta lo que resta del presente capítulo.

3.1 Ventajas de la descentralización

La descentralización se convierte en eficiente, cuando los gobiernos locales tienen ventajas comparativas por sobre la administración central para adelantar ciertas actividades y cuentan con **legitimidad ante la comunidad**; en tal sentido, se requiere **flexibilidad** para que los gobiernos subnacionales respondan con prontitud y acierto a los problemas de las comunidades locales y que estas cuenten con canales expeditos para expresar sus requerimientos. De acuerdo a lo anterior, en teoría **el proceso de descentralización ofrece ventajas** como las siguientes:

i) atender en forma diferenciada a las necesidades y/o preferencias de las distintas localidades de un mismo país; así, el ámbito de consumo limitado a una localidad puede llevar a procesos de innovación en la producción y administración de los bienes descentralizados, así como generar competencia, y por esta vía mayores ganancias en eficiencia;

ii) Lograr una más transparente rendición de cuentas (más conocido con el término inglés del *accountability*) en tanto hace responsable a los productores de un bien o servicio frente a la comunidad y la administración;

iii) La descentralización también debería mejorar la capacidad fiscal del gobierno en tanto generación de impuestos y aumentos de recaudación, así como obligar a las comunidades a generar su propia responsabilidad fiscal frente al gobierno.

iv) Lo anterior se facilita en la medida que, geográficamente, se acerquen oferentes y demandantes; esto se resume en el **Teorema de la Descentralización de Oates**: (Oates, 1972; 59): "Para un bien público...será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones". La idea central de Oates es que cada servicio público debiera ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima área geográfica en que se internalicen los beneficios y costos del referido servicio.

v) Los Gobiernos subnacionales pueden poseer ventajas comparativas para el desempeño de funciones en las que si bien los beneficios no son íntegramente internalizados, son atribuibles principalmente a una jurisdicción (externalidades a comunidades vecinas).

En lo relacionado con los fundamentos económicos de la descentralización, se destacan algunos como los siguientes:

a) Eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos; en este caso, se trata de proveer el servicio en forma diferenciada tomando en cuenta las demandas locales.

b) Eficiencia en el financiamiento de la prestación de bienes públicos.

c) Competencia de mercado: potencial para generar relaciones próximas con un mercado, dando impulso adicional a la eficiencia; los gobiernos compiten entre sí en la prestación de servicios a la comunidad.

d) Eficiencia productiva: mayor capacidad para administrar pequeñas unidades que benefician a la comunidad (bajas economías de escala).

Es dable anotar que las ventajas arriba señaladas no se alcanzan de manera automática una vez asumido el proceso descentralizador, por lo que corresponde a las autoridades colombianas tomar las medidas pertinentes para convertir en realidad una potencialidad y neutralizar las amenazas que le surjan a la descentralización.

3.2 Algunas Desventajas

La presentación de los puntos positivos de la descentralización no debe llevar a la falsa conclusión de entenderla como un proceso exento de complicaciones; **algunas de sus desventajas** tratan de ser minimizadas o desconocidas por los defensores de la descentralización, llevando tal actitud a cometer graves errores que de otra manera se hubieran podido evitar. Entre las posibles desventajas de la descentralización se pueden enumerar las siguientes: la toma de acciones no coordinadas entre jurisdicciones puede ocasionar externalidades negativas^(*) en términos administrativos y en la prestación de servicios; así mismo, la producción y/o provisión descentralizada de ciertos bienes públicos puede actuar en contra de las economías de escala que sí se generan en un ámbito centralizado; de otra parte, la descentralización puede implicar duplicidad o superposición de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, generándose despilfarro e ineficiencias en el sector público.

En términos de los programas de equidad y justicia social impulsados autónomamente por los gobiernos subnacionales, estos pueden llevar a migraciones ineficientes entre regiones, dándose el fenómeno conocido como *selección adversa*. De acuerdo a lo anterior se debe tener presente que **la descentralización no necesariamente conduce a la equidad**: este no puede ser un argumento para impulsar un proceso de descentralización, ya que los diferentes municipios, provincias o regiones pueden tener ingresos distintos y esto, a su turno, acentuaría las iniquidades interterritoriales.

Existe otra área de cuidado en el nexo descentralización-equidad; en este punto se plantea que la política redistributiva de un país sea diseñada y decidida a nivel del

(*) La externalidad se entiende como un efecto no intencional que se genera en el proceso productivo o de consumo, llegando a afectar a terceros; el actor que produce la externalidad (positiva o negativa) no recibe o paga una compensación por esta actividad en un monto igual a los beneficios (costos) resultantes sobre otros

Gobierno Central, y no por los Gobiernos locales. Si estos últimos deciden sobre las políticas de redistribución del ingreso en cada una de sus jurisdicciones, puede llevar a problemas de **selección adversa** al interior de un mismo país^(*)

Para el caso colombiano, el proceso de la descentralización ha encontrado orígenes diferentes: por un lado la necesidad de racionalizar el gasto público dentro de una política de modernización del Estado, y por el otro la dimensión política en tanto apertura democrática que se inaugura en la década del ochenta con la elección popular de Alcaldes y posteriormente (1991) con los postulados de la Asamblea Nacional Constituyente (Ocampo, 1995). Lo anterior ha llevado a un *modelo híbrido* de Agente-Principal y Escogimiento Público Local (*Public choice*), en donde el primer caso se aplica a países unitarios con escasa autonomía política de los gobiernos territoriales (limitando su rol a ejecutores de políticas), mientras el segundo hace referencia a los gobiernos locales que gozan de amplia autonomía fiscal y política, reforzándose la rendición de cuentas (*accountability*) del gobernante y la responsabilidad de los electores. Esta recurrencia a lo híbrido, tan característico de la política colombiana, es la forma como históricamente se le ha dado respuesta a las exigencias de cambio planteadas por diferentes sectores de la sociedad; en el caso concreto de la descentralización se realizan avances significativos en términos fiscales y de elección de las autoridades locales, pero el gobierno nacional continúa dictando la política y condicionando gran parte de los recursos que transfiriere a las entidades territoriales.

3.3 Antecedentes de la Descentralización en Colombia

La centenaria historia centralista de Colombia se remonta a la Constitución de 1886, la cual resistió diversas reformas hasta 1991, cuando la Asamblea Nacional Constituyente promulgó la nueva Carta Magna de los colombianos. En la reforma constitucional de 1968 se institucionaliza la planificación económica y se instaura el **Situado Fiscal** como una transferencia para financiar a nivel departamental los gastos en educación primaria y salud; es dable anotar que estas funciones se continuaron administrando en forma centralizada, llevando esta práctica a la larga a ineficiencias en la prestación de los mencionados servicios públicos, en tanto deficiente cobertura y mala calidad (Ferreira y Valenzuela, 1993).

En la década de los 80 se presenta un proceso de reconocimiento a las exigencias regionales por mayor descentralización y autonomía: en 1983 se expide la ley que fortalece los fiscos de las entidades territoriales (municipios y departamentos) por la vía del establecimiento de nuevas escalas tarifarias y la actualización de las bases gravables; en 1986 la Ley 12 cede a los entes territoriales recursos del I.V.A.; en el

(*) De acuerdo con la teoría de la "selección adversa", una política de esta naturaleza lleva a que las personas mejor informadas y con recursos para la movilización, se desplacen a la entidad territorial que ofrece mayores garantías para su bienestar; en tal sentido, una política distributiva regionalmente decidida puede terminar agravando los problemas entre regiones ricas y pobres.

mismo año se establece la elección de alcaldes por sufragio universal y se aprueba el Estatuto básico de la administración municipal y de la participación comunitaria en los asuntos locales. Para algunos estudiosos del tema (Wiesner, 1992; Ferreira y Valenzuela, 1993), "la elección popular de alcaldes , fortalece el federalismo fiscal en Colombia y va en dirección del modelo de "escogimiento público fiscal local..., planteando restricciones al poder público central, reduciendo la distancia entre el ciudadano y su gobernante y aumentando los canales de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión a nivel local".

De singular importancia viene a ser la creación de la Región de Planificación de la Costa Atlántica (CORPES C.A.) mediante Ley 76 de 1985 y la autorización para conformar las otras regiones. Los objetivos del CORPES se definieron como la búsqueda del desarrollo económico y social de la región, el fortalecimiento de la integración socioeconómica de los departamentos que lo constituyan, la coordinación con los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal, los asuntos referidos a la planificación y la participación en la elaboración del Plan de Desarrollo y el Presupuesto nacional. Para cumplir con sus objetivos, a los CORPES (Costa Atlántica, Centro-oriente, Occidente, Orinoquía y Amazonía) se le asignaron recursos económicos a través del Fondo de Inversiones Regionales - F.I.R. (Viloria, 1994).

En 1991 la nueva Constitución abre la posibilidad de conformar Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como entidades territoriales plenas (RET); en tal sentido, a las entidades territoriales reconocidas constitucionalmente como municipios, distritos, departamentos y territorios indígenas, se le pueden agregar a futuro las provincias (asociación de municipios de un mismo departamento), las regiones (asociación voluntaria de departamentos contiguos) y las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs). Hoy vemos a Colombia como un país que le apuesta a la descentralización territorial y política, en el entendido de ser el camino más expedito para alcanzar niveles aceptables de eficiencia, eficacia y gobernabilidad democrática; el respeto y tolerancia por la diversidad cultural se torna menos conflictivo, si su problemática y riqueza se asume de manera descentralizada, tomando en consideración a los actores locales y regionales.

En palabras de Orlando Fals Borda (1996), "el pluralismo cultural, humano y ambiental sigue predominando como fórmula vital entre nosotros (los colombianos). Quizás a esto se deba que no hayamos desaparecido como nación luego de medio siglo de violencia. La diversidad reconocible y reconocida en la unidad nacional queda consagrada con mecanismos adecuados en la ley territorial en ciernes". Este **país de ciudades y de regiones** ha dejado atrás cien años de centralismo, para comenzar el tercer milenio con un modelo descentralista en lo fiscal y en lo político, en donde la ciudadanía puede ejercer sus derechos democráticos por diferentes vías como la Elección popular de gobernantes, el Plebiscito, el Referéndum, el Cabildo Abierto, la Consulta Popular y la Revocatoria del Mandato.

3.4 Problemas de la Descentralización en Colombia

En 1991 con la expedición de la nueva Constitución Política se refuerza en Colombia el modelo descentralista, más inclinado hacia el *escogimiento público local* (*local public choice*), abriéndose la posibilidad de impulsar un proceso de ordenamiento territorial que respondiera a los principios rectores de participación, transparencia, eficiencia y eficacia. Las tendencias descentralistas en Colombia “se han expresado en épocas recientes por dos vías diferentes. La primera ha estado asociada al debate sobre la racionalización del gasto público...La segunda a las discusiones sobre apertura democrática” (Ocampo, 1995). Las vías a que hace referencia el autor han impulsado el modelo híbrido ya señalado, en donde se encuentra el origen de algunos problemas de la descentralización colombiana, los cuales pueden agruparse en dos grandes bloques:

3.4.1 Problemas Institucionales: En este bloque cabe destacar la **falta de liderazgo** al que se ha visto sometido el proceso de descentralización, toda vez que la responsabilidad institucional se ha diluido en diferentes instituciones nacionales. A nivel de desarrollo institucional se observa una **débil capacidad de gestión** en diversas entidades territoriales, en especial aquellas menores de 100.000 habitantes, así como **escasa participación** de la ciudadanía en el proceso. En lo que dice relación con la **distribución de competencias** entre los diferentes niveles de gobierno, todavía el país está a la espera de la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), pero en cambio asiste al nacimiento de múltiples leyes ordinarias que debían expedirse después de la orgánica, lo que ha llevado a afirmar que “las hijas nacen antes que la madre” (Fals Borda, 1996).

3.4.2 Problemas Financieros: de acuerdo con algunos autores (Ocampo, 1995), tal como están diseñadas las transferencias de la Nación a las otras instancias de gobierno, su aplicación le resta **capacidad de maniobra a la política fiscal**; así, a nivel macroeconómico se observa que un mayor esfuerzo tributario de las instancias nacionales aumenta de manera directa las transferencias a las entidades territoriales, pero en cambio una política restrictiva a nivel central no tiene efecto sobre el gasto de los gobiernos subnacionales. De otro lado, **no hay claridad en la asignación de transferencias** entre regiones o sectores, presentándose exceso de rigidez y a la vez de incumplimiento; lo anterior ha llevado a que en la mayoría de entidades territoriales se tenga una alta dependencia de las transferencias provenientes del nivel central, generándose lo que los economistas han denominado *pereza fiscal o riesgo moral*^(*). A nivel de endeudamiento de las entidades subnacionales se observa un **manejo procíclico**, peligroso para las finanzas públicas, en donde los departamentos y municipios que reciben altos ingresos por transferencias o regalías producto de la explotación en

(*) De acuerdo con E. Wiesner (1995, 25), el actual sistema de transferencias estimula una “letargia fiscal” tanto a nivel municipal como departamental; para la mayoría de municipios, donde sus presupuestos son financiados en gran proporción por las transferencias nacionales, las estadísticas revelan que el esfuerzo fiscal local no está aumentando significativamente, y a nivel departamental tiende a ser negativo.

su territorio de recursos naturales no renovables, terminan en una situación de sobreendeudamiento: como ejemplos poco afortunados se pueden mencionar los casos de los departamentos de Arauca y La Guajira, productores de petróleo y carbón respectivamente.

En síntesis, esta Primera Parte del Estudio ha mostrado la tendencia por la que se han encaminado la economía y la política colombianas durante la última década, destacándose la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales de comercio, la apuesta por un proceso más acelerado de descentralización y de manera más general la promulgación de la nueva Constitución Política. Son precisamente esas oportunidades que surgen de la integración comercial, la liberalización económica y la descentralización fiscal y política, las que deben conocer y aprovechar los dirigentes guajiros si quieren impulsar un nuevo proyecto de desarrollo para su departamento.

Pero un análisis de las oportunidades y amenazas del contexto externo no es suficiente para proponer una nueva opción de desarrollo; se requiere además conocer la situación interna de la entidad territorial en términos económicos y de la descentralización, para así lograr proponer lineamientos de política encaminados a conseguir los objetivos del Estudio. En tal sentido se ha estructurado la Segunda Parte que se presenta a continuación.

II. ANALISIS INTERNO

En la primera parte del Estudio de Caso se adelantó una rápida revisión de algunas tendencias mundiales relacionadas con la integración comercial, así como del contexto institucional colombiano tanto político como económico: en tal sentido, se hizo una presentación de los principios fundamentales de la Constitución Política de 1991, las políticas sobre Modernización del Estado y los principales acuerdos de integración económica suscrita con diversos países del continente. Una vez dibujado el panorama contextual en que se desenvuelven las diversas actividades en el departamento de La Guajira, se hace necesario presentar de manera sucinta la información correspondiente a la economía departamental, que pueda dar cuenta de su dinámica en los últimos años y la forma como se ha visto influenciada por los ciclos económicos y las políticas de integración comercial con países del área.

Tomando en cuenta lo anterior, los capítulos de la Segunda Parte se estructuraron alrededor de tres subtemas: la evolución de la producción y las exportaciones de la Región Caribe colombiana, y al interior de ella el comportamiento de los diferentes departamentos que la constituyen; luego se trabaja información exclusiva para el departamento de La Guajira, relacionada con su panorama demográfico y las actividades económicas más significativas, de acuerdo a su participación en el PIB departamental; y por último, se hace un análisis del proceso de descentralización fiscal a partir de estadísticas oficiales, como ingresos corrientes, recursos propios, transferencias, regalías y endeudamiento de la entidad territorial.

4.- Dinámica Económica Regional

LA COSTA CARIBE es una región natural, cultural e histórica de la República de Colombia, constituida por 8 departamentos (7 continentales y uno insular), con una población aproximada a los ocho millones de habitantes (21% del total nacional). Las principales actividades económicas que se dan en el **Caribe colombiano** son la agricultura (algodón, banano, maíz, sorgo), la ganadería extensiva, la minería (carbón, ferróniquel, gas natural, oro), el turismo (tomando como epicentro a Santa Marta, Cartagena y San Andrés) y la industria, concentrada esta última básicamente en las ciudades de Barranquilla y Cartagena.

En relación con los indicadores económicos y sociales, la región presenta niveles críticos si se le compara con el resto del país: mientras los ocho departamentos costeros concentran el 21% de la población y sólo aportan el 15% del PIB nacional, el llamado **Triángulo de Oro** Bogotá-Medellín-Cali (extendido al Distrito Capital y los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca), con una población del 37% del país produce el 47% del PIB. Lo anterior lleva a afirmar a los economistas que en Colombia la producción está más concentrada que la misma población; bien es sabido que en este país se consolidaron grandes urbes y ciudades intermedias alrededor de las cuales se desarrollaron las principales actividades económicas del país. Hoy las

estadísticas muestran que en Colombia existen cuatro ciudades con más de un millón de habitantes (de las cuales una, Barranquilla, se ubica en la región) doce con más de doscientos mil (en este bloque se encuentran cuatro del Caribe) y veinte que sobrepasan los cien mil habitantes (DANE, 1993). Este fenómeno no es común en América Latina: en la región las ciudades capitales y sus respectivas áreas metropolitanas concentran por lo general entre el 40% y el 50% de la población total de cada país.

En el país se observan grandes contrastes de riqueza entre sus distintas regiones; así, mientras el PIB per cápita nacional para 1987 estaba en US\$ 1.400 (para un total de 32 departamentos y el Distrito Capital), existían diez departamentos con un producto por habitante menor de US\$ 700 y dos por sobre los US\$ 5.000. Entre los diez departamentos más pobres del país medido a partir del PIB per cápita, cuatro hacían parte de la Región Caribe: Sucre (puesto 31), Magdalena (28), Córdoba (26) y César (24); mientras en el otro extremo, los departamentos de San Andrés y La Guajira -departamento objeto del presente Estudio- presentaban el primero y el cuarto PIB per cápita más alto del país respectivamente (Ferreira y Valenzuela, 1993).

Cuadro 1
PIB PER CAPITA DE LA GUAJIRA COMPARADO CON EL RESTO DEL PAIS
(a pesos de 1975)

Departamento /Región	1980	1985	1990	1993
Guajira	12.852	31.167	41.053	37.643
Región Caribe	14.767	14.647	16.447	18.125
Resto del país	21.335	21.340		
Total Nacional	19.974	19.947	22.764	24.221

FUENTE: ECONOMETRIA-SEI; DANE

Se observa en el cuadro anterior cómo el departamento de La Guajira presentaba en 1980 un PIB per cápita inferior no sólo con respecto al Resto del País y al Total Nacional, sino además a la Región Caribe; a partir de 1985 las cifras comienzan a ser favorables para La Guajira, en comparación con las otras regiones de referencia. Pero lo anterior no debe llamar a engaños en términos de las tasas anuales de crecimiento del PIB per cápita guajiro: mientras para el período 1980-1985 estas fueron del 19,38%, para el período siguiente (1985-1990) se redujeron al 5,66%; ya 1990-1993 presentó tasas de crecimiento anual negativas (-2,85%).

El elevado PIB per cápita que presenta el departamento de La Guajira se debe en lo fundamental a las explotaciones carboníferas que se desarrollan desde mediados de la década anterior en las minas de El Cerrejón-Zona Norte.

A nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el ponderado nacional en 1987 era del 46% de la población; si el promedio nacional de 1987 se compara con el de los ocho departamentos costeros se observa que seis tienen un NBI por encima de la media -entre ellos La Guajira (61,9%)-, siendo de nuevo la excepción San Andrés (44,2%) y Atlántico (41,5%). De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda realizado en 1993, los índices de NBI y miseria a nivel de personas y hogares se resumen en el cuadro 2.

Entre 1987 y 1993 las NBI a nivel nacional se redujeron en más de diez puntos porcentuales (10,2%), mientras que para el departamento de La Guajira la reducción fue del orden del 8,5%, casi dos puntos por debajo de la media nacional. En términos de municipios guajiros, los menores índices de NBI los presentan Uribia, Barrancas y San Juan del César; mientras al primero no se le encuentra una explicación razonable del por qué muestra guarismos tan reducidos con respecto a La Guajira y a la media nacional, en Barrancas puede que parte de las regalías del carbón hayan sido utilizadas efectivamente en obras de beneficio para la población; por su parte, San Juan del Cesar ha sido históricamente un municipio con una estable economía dependiente de la agricultura y la ganadería, en donde la institucionalidad política y económica ha jugado un rol importante en el desarrollo municipal.

Cuadro 2
PORCENTAJE DE PERSONAS Y HOGARES CON NBI Y EN MISERIA:
Datos Comparativos entre Colombia y La Guajira (%) - 1993

País/Zona	Personas:NBI	Personas:miseria	Hogares:NBI	Hogares:miseria
Colombia	35,8	14,9	29,1	10,7
La Guajira	53,4	24,4	48,7	20,2
Mpio.de Uribia	27,2	3,4	22,9	2,4
Mpio. de Barrancas	44,2	18,0	38,6	14,9
Mpio.San Juan	45,0	17,4	40,4	14,0

FUENTE: DANE - XVI Censo Nacional de Población y Vivienda, 1993.

De acuerdo con estudios de la CEPAL (Ferreira y Valenzuela, 1993,17) "La escasa relación entre el PIB per cápita y las NBI se puede explicar por la mala distribución de la riqueza y por la incapacidad del estado de convertir esos mayores recursos en ampliación de servicios en aquellas regiones de explotación minera con elevados niveles de PIB per cápita".

La participación de la Región Caribe en el PIB Nacional ha sido de escasa variación en los últimos quince años, oscilado entre el 15% y el 16%, pese a la entrada en

operación de las explotaciones de carbón (mina de El Cerrejón) y níquel (en Montelíbano); en 1980 la participación estuvo en 15.32%, siendo la más baja la de 1990 con un 15.08%; en 1992 la participación se elevó a 15.98% para caer al año siguiente a 15.00%.

Por el contrario, al interior de la Región las tasas de crecimiento del PIB han presentado amplias diferencias que se explican, entre otras razones, por el inicio de la economía minera en los departamentos de La Guajira y Córdoba, la reactivación de la actividad bananera y de confecciones, la crisis del algodón, la caída de los precios del tabaco, etc. Como puede observarse en el siguiente cuadro, para los períodos 1980-84 y 1985-89 el departamento costeño que presenta mayor tasa de crecimiento económico es La Guajira (20.50 y 8.96%), precisamente por la entrada en operación de los yacimientos carboníferos de El Cerrejón-Zona Norte.

A partir de 1990 la tasa de crecimiento de la economía guajira se desacelera, activándose la producción en los departamentos de Bolívar (11.65% de crecimiento anual), Magdalena (5.08%) y Atlántico (4.49%). Es precisamente en estos años (1989-1990) cuando se da inicio en Colombia a un acelerado proceso de liberalización de la economía, incentivando las exportaciones nacionales y la competencia en el mercado interno. En este período de apertura económica (1990-1993) las actividades productivas más beneficiadas en la Región Caribe fueron las confecciones, el cemento y los productos metalmecánicos, con epicentro en las ciudades de Barranquilla y Cartagena; los productos del mar, teniendo como zonas de producción los departamentos de Bolívar, Córdoba y Sucre; así mismo, el banano observó un incremento en producción, productividad y precio en los mercados internacionales, situación que favoreció la economía del departamento del Magdalena.

Cuadro 3
PRODUCTO INTERNO BRUTO
Tasas Porcentuales de Crecimiento anual (1980-1993)

Dpto./Región	1980 - 1984	1985 - 1989	1990 - 1993	1980 - 1993
Atlántico	0.70	3.27	4.49	2.55
Bolívar	0.84	3.16	11.65	4.14
Córdoba	2.45	5.26	3.53	3.77
Sucre	1.66	2.40	2.94	2.24
Magdalena	0.90	4.45	5.08	3.22
Guajira	20.50	8.96	0.18	11.09
Cesar	0.16	4.39	1.04	1.97
Subtotal Región Caribe	2.20	4.31	5.03	3.66
Resto país	2.26	4.64	3.45	3.44
Total Nacional	2.25	4.59	3.69	3.48

FUENTE: DANE Cuentas Nacionales

Para el período 1980-1993 la economía de la Región Caribe creció a tasas superiores respecto a la economía nacional (3.66% y 3.48% respectivamente); pero desagregando los 14 años en tres períodos se encuentra que en los dos primeros (1980-84 y 1985-89) las tasas de crecimiento anual del PIB regional estuvieron por debajo de la media nacional. Ya para los años 1990-93 la economía de la Costa Caribe se presentó más dinámica que la del país en su conjunto, con tasas de crecimiento del 5.03% y 3.69% respectivamente. **Como una primera aproximación** a los datos del cuadro analizado se podría afirmar que las políticas aplicadas en el marco de la apertura económica han favorecido a los departamentos de Bolívar, Magdalena y Atlántico, mientras en Córdoba se desaceleró la economía pero todavía para 1993 presentaba tasas de crecimiento superiores (3.53%) a las del resto del país (3.45%). Las economías departamentales de menor crecimiento regional en este período fueron Guajira (0.18%), Cesar (1.04%) y Sucre (2.94%); para el caso concreto de la economía guajira, la respuesta a tal situación puede encontrarse en el decrecimiento de su sector primario (agricultura, silvicultura, caza, pesca y minería) y de las actividades comerciales, por lo menos hasta 1992. De todos modos, el comportamiento de la economía regional durante la última década debería ser objeto de investigaciones rigurosas que permitan establecer relaciones más precisas con las políticas económicas adoptadas por el gobierno nacional.

Cuadro 4
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES
DEL CARIBE DENTRO DEL TOTAL NACIONAL (1970-1991)

AÑO	PORCENTAJE
1970	11.09
1971	13.21
1972	16.91
1973	14.98
1974	21.12
1975	18.93
1976	16.40
1977	13.21
1978	11.45
1979	11.83
1980	11.03
1981	12.55
1982	16.25
1983	9.94
1984	8.19
1985	11.42
1986	10.70
1987	13.86
1988	17.89
1990	21.08
1991	25.42

FUENTE: ECONOMETRIA - SEI (Basado en datos del DANE).

En relación con las exportaciones de la Región Caribe, estas representaban en 1990 el 25% del PIB regional, mientras que para el resto del país este valor ascendía al 15.6%; de otro lado si se mira la **orientación exportadora del Caribe** esta es mayor que la del resto del país, pasando su participación del 11% en 1970 sobre el total nacional, hasta 25% del valor de las exportaciones nacionales en 1991. De acuerdo con lo anterior, las exportaciones de la Región Caribe crecieron el 4.86% anual durante el período 1970-1991, mientras las nacionales lo hicieron para el mismo período al 4.52% por año.

En la primera mitad de la década de los 70 mejora la participación de la Región sobre el total nacional, al iniciarse y/o consolidarse las exportaciones regionales de algodón, tabaco negro y cemento, básicamente. La caída de las exportaciones en 1980 y 1981 estuvo asociada a la crisis vivida en los países desarrollados, así como a la revaluación del peso colombiano. La situación atípica del año 1982 se debe al inicio de las exportaciones de ferróníquel y carne en canal. Los bajos guarismos de 1983 y 1984 están asociados a la aguda crisis económica de Venezuela y a la devaluación de

su moneda (el bolívar) frente al dólar, perdiéndose prácticamente para la Región el mercado del vecino país. A partir de 1985/86 se da un aumento sostenido de las exportaciones de la Costa Caribe, en especial carbón, níquel, banano, mariscos, crustáceos, agroindustria, petroquímica y confecciones; así mismo, en este período la economía regional respondió favorablemente a la devaluación del peso.

La participación del sector minero sobre el total de las exportaciones de la Costa Caribe ha venido aumentando desde 1987, año en que representaba el 27%; en 1990 llegó al 45% y en 1991 descendió al 39%; pero estas cifras no deben llevar al equívoco de pensar que dentro de Colombia la región costeña se especializó en minería. En la estructura de exportaciones colombianas, la minería contaba en 1990 con el 44% del total y en 1991 con el 35%, porcentajes muy cercanos a los de la Costa.

Cuadro 5
DESTINO PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES DE COLOMBIA (sin la Región Caribe) Y DEL CARIBE COLOMBIANO - 1990

REGION	NAFTA	UE (CEE)	C. AMER. Y EL CARIBE	RESTO DE MUNDO	TOTAL
Resto del país	54.47	19.69	3.59	22.25	100
Costa Caribe	14.45	46.63	23.43	15.49	100

FUENTE: Econometría Ltda. y cálculos del autor (basado en cifras del DANE)

Los destinos de las exportaciones de la Costa Caribe Colombiana con respecto al resto del país presentan grandes diferencias; para 1990, más del 46% del valor de las exportaciones de la Región se dirigían a la CEE (actual Unión Europea-UE), el 23.43% a Centro América y el Caribe y cerca del 15% a los países que conforman actualmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). El resto de las exportaciones colombianas, excluida la Costa Caribe, se dirigían al NAFTA en más del 54%, a la CEE cerca del 20% y Centro América y el Caribe en 3.59%.

Para 1991 el cambio más importante que se registra en las cifras agregadas como *Resto del mundo*, es el repunte de las exportaciones del Caribe Colombiano a Venezuela, pasando en un año de un reducido 2.76% al 8.1% del total exportado. Estas cifras deben tenerse presente al momento de formular políticas públicas de fomento a las exportaciones regionales: estas se encuentran bien posicionadas en la Unión Europea, Centro América y el Caribe, pero se requiere reforzar la presencia de los productos de la región en los mercados del NAFTA (EE.UU., Canadá y México), MERCOSUR (especialmente Brasil, Argentina y Chile), Venezuela y los países del Sudeste Asiático.

Es dable anotar que el crecimiento de las exportaciones costeñas a partir de 1984 ha sido superior a la del resto del país (8.8% anual), tanto a nivel minero (37% anual)

como el de otros productos (31% anual); a nivel departamental, La Guajira (productor y exportador de carbón) ha sido el departamento más dinámico en términos de exportaciones, con un crecimiento promedio del 15% anual para el período 1970-1991.

De acuerdo con la información suministrada en el presente capítulo se puede comprobar que tanto a nivel regional como departamental la economía experimentó tasas de crecimiento positivas en el período 1980-1993, pero también preocupantes índices de pobreza, producto quizás de la mala distribución del ingreso; así mismo, la participación de las exportaciones regionales dentro del total nacional creció en forma sostenida entre 1970 y 1991, destacándose como sus principales destinos el mercado europeo, Centroamérica - el Caribe y Estados Unidos - Canadá.

De otra parte, el modelo de apertura económica iniciado a finales de la década pasada parece haber favorecido el crecimiento de algunos departamentos de la región, en detrimento de otros: para el caso concreto de La Guajira, las elevadas tasas de crecimiento anual del período 1980-1984 se redujeron a más de la mitad entre 1985-1989, llegando a ser prácticamente cero entre 1990 y 1993; para esta entidad territorial, la explicación de la desaceleración de su actividad productiva puede buscarse no sólo en algunas de las políticas aplicadas en función de la apertura comercial, sino además en el *punto de partida* demasiado bajo en que se encontraba la economía guajira a principios de la década de los ochenta, cuando se inician las inversiones y explotaciones mineras. En el siguiente capítulo se analiza con más detalle la estructura económica del departamento de La Guajira.

5. Población y Economía en el Departamento de La Guajira

El departamento de La Guajira es una península ubicada en la esquina nororiental de la República de Colombia, bañada por el Mar Caribe a lo largo de 350 kilómetros de litoral; por el costado oriental presenta cerca de 370 kilómetros de frontera con uno de los estados más dinámicos de la economía venezolana (Estado Zulia), mientras que por el sur y el occidente limita con los Departamentos del Cesar y Magdalena. La Guajira tiene una extensión de 20.848 km² en donde se asientan 433.361 habitantes (DANE, 1993), presentándose una densidad poblacional de 21 habitantes por kilómetro cuadrado.

5.1 Panorama demográfico

De acuerdo con la información suministrada por el Censo de 1993, Colombia tiene una población (ajustada por cobertura) de 37.422.791 habitantes, de los cuales el 21,3% (7.965.695 habitantes) reside en los ocho departamentos del Caribe colombiano y el 1,15% (433.361) se encuentra asentada en el departamento La Guajira; la población censada en esta entidad territorial (sin ajustar) fue de 387.773 habitantes, de los

cuales se calcula que cerca del 37% son indígenas, mayoritariamente de la etnia wayuu. La variación de la población departamental en los últimos 30 años, se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro 6
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA:
Población total censada en 1964, 1973, 1985, 1993 y tasa anual de crecimiento (%)

Año	1964	1973	1985	1993	Tasa crec.-% 1964/73	Tasa crec.-% 1973/85	Tasa de crec.- % 1985/93
No. Habs.	147.14 0	181.77 1	255.31 0	387.77 3	2,61	3,37	6,48

FUENTE: DANE Censo de Población y Vivienda 1993

Las tasas de crecimiento de la población para La Guajira se observan ascendentes, pasando de un 2,61% anual en el período 1964-1973, a casi un 6,5% anual para 1985-1993; el total del país por su parte registró en el último período intercensal unas tasas de crecimiento poblacional un poco superior al 3%, por lo que resulta bien particular la situación de este departamento costeño. De seguro en esta situación han influido, entre otros aspectos, las diferentes *bonanzas* (lícitas e ilícitas) vividas por la economía del departamento en las últimas tres décadas, como la actividad comercial articulada alrededor del municipio de Maicao (fronterizo con Venezuela), el cultivo y tráfico de la marihuana, así como las explotaciones de carbón y gas natural. En términos de tasas de desempleo, La Guajira presenta un índice del 6,7%, frente al 11,8% de la Región Caribe en su conjunto y al 7,9% del país en general (DANE, 1993; BANCO DE LA REPUBLICA, 1996; CORPES C.A. -ECONOMETRIA, 1996).

Todo lo anterior ha ido convirtiendo a este territorio en un departamento que no sólo retiene a gran parte sus nativos, sino que además empieza a ejercer atracción a familias y trabajadores de otras latitudes; de acuerdo con cifras oficiales (DANE, 1993) el 30% de la población censada en La Guajira había nacido en otro departamento del país o en el extranjero, siendo Maicao el municipio con mayor número de *forasteros* (47%), seguido por Ríoacha (28%) y Barrancas (24%).

Pero con todo y las elevadas tasas de crecimiento demográfico, La Guajira continúa siendo un territorio escasamente poblado, si se compara con otros departamentos del país o con la media nacional: así, mientras para 1987 la densidad poblacional promedio en Colombia era de 30 habitantes por kilómetro cuadrado, en La Guajira era de sólo 15 Hab/km²; ya para 1993 el país presentaba 33 Hab/km², mientras en La Guajira la densidad se había incrementado a 21 Hab/km². Por lo anteriormente

expuesto, una estrategia selectiva de atraer recursos humanos calificados (profesionales, inversionistas, agricultores, pescadores, artesanos, entre otros) de diferentes lugares del país y/o del exterior, cuenta con la ventaja de encontrar un departamento sin los problemas del sobre-poblamiento y con un potencial económico por explotar. Para tales fines se debería pedir asesoría y financiamiento a países desarrollados que vienen aplicando políticas públicas similares en estas materias (migraciones, colonización interior, fomento productivo) como Canadá, Israel o Australia, para sólo citar algunos.

5.2 La Economía Departamental

El departamento de La Guajira cuenta con una diversificada riqueza minera, representada por carbón, gas, sal, yeso y caliza principalmente. Primero el gas en la década del setenta y luego el carbón en la siguiente le inyectan a la economía guajira inversión y alta tecnología en la explotación de estos recursos, fortaleciéndose por esa vía la inserción de los productos regionales (carbón y gas natural básicamente) en los mercados nacional e internacional.

El potencial minero de La Guajira muestra unas reservas medidas de carbón de 3.606 millones de toneladas, que representan el 60% de las reservas comprobadas del país, que a los actuales niveles de explotación su actividad se puede prolongar hasta por 300 años. Pero además del nivel de reservas, las ventajas competitivas del carbón de El Cerrejón se encuentran también en "su alto poder calórico, el bajo contenido de impurezas, la posibilidad de explotarlos a cielo abierto, la cercanía a los puertos marítimos y el fácil acceso a éstos, gracias a su favorable topografía" (Acosta, 1995, 190).

Para el caso específico del gas, en La Guajira se han comprobado reservas por 3,5 billones de pies cúbicos, lo que da un potencial de explotación cercano a los 450 millones de pies cúbicos diarios; durante 1991 el departamento participó con más del 70% de la producción gasífera del país, o lo que es lo mismo, 103.077 millones de pies cúbicos para el año en referencia (DPTO. DE LA GUAJIRA, 1995).

Además del carbón y el gas, La Guajira también cuenta con salinas en Manaure y Bahía Honda, con una capacidad potencial de producción que oscila entre los 3 y 3,7 millones de toneladas anuales, a ser explotadas en un área aproximada de 12.000 hectáreas; otros yacimientos significativos y actualmente inexplorados son los de caliza para la fabricación de cemento y los de yeso, estos últimos presentando reservas estimadas en siete millones de toneladas.

En lo que dice relación con la economía del carbón esta entra en operación durante 1984, a través de las explotaciones de El Cerrejón, pero es en el año siguiente (1985) cuando se empieza a notar el peso de las exportaciones en las variables económicas de La Guajira, al multiplicarse por diez su valor con respecto al año anterior.

Cuadro 7
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA:
Producción de Carbón y Sal Marina (Miles de Toneladas)

Prod./Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Carbón	13.250	11.921	12.627	11.573	12.296	14.406
Sal	461,62	399,96	340,17	151,31	51,11	202,38

FUENTE: DANE

En el período 1990-1995 la producción de carbón osciló entre 11,6 y 14,4 millones de toneladas anuales, presentándose a partir de 1994 una recuperación en los niveles de explotación, que continúa en el año siguiente.

En el ámbito nacional se observa que después de tres años de decrecimiento de las actividades mineras (1991-1993) y uno de leve recuperación, para 1995 se convierte en el sector de mayor tasa de crecimiento de la economía colombiana, con un 17,4% anual, siendo las actividades más dinámicas las explotaciones de petróleo, carbón, gas y sal (Banco de la República, 1996).

En el caso de las explotaciones de sal, estas se adelantaban hasta 1992 a través de una empresa del Estado colombiano (*Concesión Salinas*), año en que es liquidada por el Ejecutivo. Se observa en el cuadro que entre 1992 y 1994 se presenta una drástica caída en la producción de sal marina cercana al 85%. La decisión de liquidar *Concesión Salinas* trajo contratiempos de abastecimiento de sal en el mercado nacional, así como graves consecuencias a la comunidad indígena, toda vez que la mano de obra empleada en esta actividad económica era en su mayoría de origen Wayúu. En 1995 el gobierno crea la *Sociedad Salinas de Manaure (SAMA)*, de capital mayoritariamente Wayúu, para explotar los salares ubicados en el municipio de Manaure.

Para 1992 el sector minero -carbón, gas natural y sal marina- aportaba el 57% al PIB guajiro y cerca del 80% del total de sus exportaciones; así mismo, representaba el 22% de la producción minera nacional. Las exportaciones de carbón tienen como destino el mercado europeo en un 72%, Estados Unidos y Canadá en un 24%, y el sudeste asiático y Latinoamérica en un 4%. Por el contrario las ventas de gas natural se adelantan en su totalidad dentro de la propia economía colombiana.

Resulta de singular importancia cruzar la variable producción con la variable población ocupada, para determinar cuales son intensivas en mano de obra y cuales en capital, entre otros factores: así, de acuerdo con la información disponible (DANE, 1992 y 1993) se sabe que el 57% del PIB departamental (sector minero) lo produce el 2,8% de su población ocupada, lo que se convierte en una muestra palpable de la alta tecnología utilizada en las explotaciones mineras (en el carbón básicamente); en el

otro extremo, el 5% del PIB (comercio) lo produce el 22% del personal ocupado, siendo este sector el que más trabajo genera a nivel departamental.

El 10% (sector agropecuario) de la riqueza es producida por cerca del 13% de los trabajadores, siendo este el sector más parejo si se compara la relación porcentaje de producto/porcentaje de ocupados. Por su parte la industria manufacturera y la construcción, que sólo aportan el 4,3% del PIB (ver cuadro que sigue), generan cerca del 10% de las plazas ocupadas. Un 30% de la población ocupada en el departamento aparece sin clasificación, lo cual puede ser considerado como una deficiencia en la información suministrada por el Censo de 1993.

Mientras a nivel nacional el sector primario genera un poco más del 25% del PIB, en La Guajira este sector se eleva a más del 67%, teniendo un gran peso las actividades mineras; para el caso del sector terciario de la economía nacional, este aporta al PIB cerca del 50%, respondiendo a la tendencia mundial que algunos economistas han denominado la *terciarización de la economía*, pero en el departamento de La Guajira el sector sólo participaba con un 28,5% del producto. Pero tal vez la situación más crítica de la economía guajira es la observada en el sector industrial, en donde sus actividades aportan menos del 1% del PIB departamental, mientras que para la economía colombiana en su conjunto el mismo sector participa con un 22%.

Cuadro 8
PIB DE LA GUAJIRA Y DE COLOMBIA:
Participación porcentual (%) por sectores económicos -1992

SECTOR	PIB Guajira	PIB Colombia	PIB Gj./PIB Col
Agropecuario	10,20	21,20	0,80
Minería	57,00	4,30	21,60
Industria	0,70	21,70	0,10
Construcción	3,60	3,10	1,90
Comercio	5,10	9,20	0,90
Otros Servicios	23,40	40,50	0,90
Total	100,00	100,00	1,60

FUENTE: DANE, CUENTAS DEPARTAMENTALES, 1992

Las anteriores cifras hacen un llamado a repensar el modelo de desarrollo que las autoridades regionales y nacionales, así como los capitales transnacionales vienen impulsando en el departamento de La Guajira desde los años ochenta: una *reprimarización* de las actividades productivas, concentrada básicamente en la minería; una economía de enclave que poco o nada irriga al resto de los sectores productivos, por lo que a nivel regional se desaprovecha en su totalidad los *encadenamientos hacia adelante y hacia atrás* que se recomienda en documentos ya

clásicos sobre estrategias para el desarrollo económico (Hirschman, 1958); comercialización o exportación de materia prima (carbón, gas, sal, ganado bovino), sin ningún nivel de elaboración, lo que impide generar valor agregado en estas actividades económicas. Alternativas a esta situación de estancamiento económico vivida en la actualidad por el departamento de La Guajira, son presentadas en el capítulo final del Ensayo.

6. Descentralización Territorial y Finanzas Públicas

En 1991 con la expedición de la nueva Constitución Política se refuerza en Colombia el modelo descentralista, más inclinado hacia el *escogimiento público local (local public choice)*, definiéndose al país como una democracia participativa a partir de recursos como el Plebiscito, el Referéndum, el Cabildo Abierto, la Consulta Popular, la Revocatoria del Mandato y la Elección popular de gobernadores; en términos de responsabilidades y recursos, se estructura una más clara asignación de competencias interterritoriales, se modifica la política del Situado Fiscal y se definen criterios para su distribución; así mismo, se introducen reformas al régimen de regalías, destacándose la creación del Fondo Nacional de Regalías. A nivel del departamento de La Guajira se hace necesario conocer ciertos aspectos referidos a la descentralización fiscal, que den luces sobre la forma como han venido manejando sus finanzas públicas y en general algunos de los recursos descentralizados.

En esta parte del capítulo se presenta la información y análisis correspondiente a ingresos corrientes, transferencias de la Nación al departamento (situado fiscal), capacidad de endeudamiento y regalías del departamento de La Guajira; a partir del monto y manejo de tales recursos se proponen en el siguiente capítulo, algunas políticas que dinamicen el esfuerzo fiscal y el desarrollo económico guajiros.

6.1 Ingresos Corrientes

De acuerdo con los datos que aparecen en el cuadro siguiente, los **ingresos tributarios** para el año 1992 representaron el 14% de los ingresos totales del departamento, el 9% durante 1993, mientras para 1995 esa participación se proyectó al 21%; al interior de los ingresos tributarios, cerca del 72% proviene de los rubros de Cervezas, Licores y Vinos Nacionales. La escasa variación observada entre 1992 y 1994 puede ser una señal de *pereza fiscal*, o lo que es lo mismo, de reducido esfuerzo para aumentar la capacidad recaudadora y/o generadora de recursos a nivel departamental.

Los **Ingresos No tributarios** han representado entre el 85% y el 90% de los Ingresos Corrientes del departamento de La Guajira, siendo las regalías de gas y carbón las que aportan los mayores recursos; en efecto, para 1995 las regalías provenientes por la explotación de gas natural representaban el 30% de los ingresos departamentales y las del carbón el 37%; en 1994 los ingresos tributarios sólo representan el 23% de las

regalías. Así mismo, como puede apreciarse en el cuadro, con la liquidación de la empresa *Concesión Salinas* los ingresos por concepto de la explotación de sal desaparecen desde 1993.

Cuadro 9
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA:
PROYECCION DE INGRESOS 1992 - 1996 (en miles de pesos corrientes **)

CONCEPTO	1992	1993	1994	1995	1996
Ings. Tributs.	1.827.940	2.181.719,5	2.166.427,8	4.319.244,5	5.183.093,3
Ing. no Tribut.	9.410.455,8	7.747.459,3	10.398.232,0	15.567.155,0	22.691.840,2
- Salinas	156.077,4	00	00	00	400.000
- Carbón	4.128.252,9	2.318.744,5	3.122.608,3	7.578.555,0	11.796.704
- Gas	3.400.802,5	5.363.375,0	5.925.338,4	6.233.800,0	8.389.376,2
- Otros	1.725.323,0	65.339,8	1.350.285,0	1.754.800,0	2.105.760,0
Rec. Capital	2.195.252,0	13.717.849,6	9.686.930,7	500.000,0	600.000,0
Tot. Ingresos	13.433.648,0	23.647.028,3	22.251.590,1	20.386.399,5	28.474.933,6

FUENTE: DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA - PLAN DE DESARROLLO 1995/1997

** Para el período 1992-1996 la inflación anual osciló entre el 25,1% y el 19,5% - Banco de la República 1996.

Una participación excesiva de las regalías en los ingresos corrientes de las entidades territoriales "representan cierto riesgo ya que la rápida expansión de un ingreso que no es tributario podría oscurecer la verdadera situación y perspectiva fiscal, tanto de la Nación como de las entidades territoriales, debido a la transitoriedad del recurso. Por otra parte, han repercutido considerablemente en la calidad y eficiencia del gasto público. 'Las regalías se toman como una lotería y las loterías tienden a ser derrochadas por lo menos inicialmente" (Ferreira y Valenzuela, 1993, 75). Alternativas de política para controlar en cierta forma los problemas anteriormente expuestos, denominados por algunos economistas como *riesgo moral* o *riesgo de comportamiento*, se presentan al final del capítulo.

6.2 Capacidad Legal de Endeudamiento

A nivel de endeudamiento de las entidades subnacionales se observa un **manejo procíclico**, peligroso para las finanzas públicas, en donde los departamentos y municipios que reciben altos ingresos por transferencias o regalías producto de la explotación en su territorio de recursos naturales no renovables (petróleo, carbón, gas natural, níquel y oro básicamente), terminan en una situación de sobre-endeudamiento: como

ejemplos poco afortunados se pueden mencionar los casos de los departamentos de Arauca y La Guajira, productores de petróleo y carbón respectivamente.

De acuerdo con la legislación vigente, la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales puede ser hasta el 30% de sus ingresos corrientes: para el caso concreto del departamento de La Guajira, los mayores ingresos han llevado a sus autoridades departamentales al sobre-endeudamiento, tal como lo muestran las cifras consignadas en el siguiente cuadro. Para 1995 el servicio de la deuda superaba en más de \$ 4.000 millones la capacidad legal de endeudamiento y para 1996 esa cifra sobrepasaba los \$ 7.000 millones; en 1995 y 1996 más del 50% de los ingresos corrientes se encuentran pignorados, retomando el departamento su capacidad de endeudamiento sólo hasta 1999 (DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA, 1995).

Cuadro 10
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA:
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO (en pesos corrientes)

CONCEPTO\ AÑO	1995	1996
I. Ingresos Corrientes	19.886.399.450	27.936.733.571
II. Capacidad Legal (30% I)	5.965.918.837	8.381.020.071
III. Servicio de la deuda	10.005.705.726	15.498.525.598
IV. Saldo (II - III)	- 4.039.786.889	- 7.117.505.527
V. Capacidad Real (%)	- 20%	- 25%

FUENTE: DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA - PLAN DE DESARROLLO 1995/1997

El problema del sobre-endeudamiento ha llevado a que se ventilen propuestas e ideas de política: para Ocampo (1995) la teoría económica y la evidencia empírica muestran que el endeudamiento debe ser utilizado por las autoridades como un instrumento de **manejo anti-cíclico** y no pro-cíclico, como ha sido el caso evidente de La Guajira; con una política anti-cíclica se ahorra en época de bonanza económica, dando la posibilidad de formular y diseñar de manera técnica y eficiente los proyectos que requiera la entidad territorial para su desarrollo. De acuerdo con el mismo autor, se debe llegar a la definición de parámetros más estrictos que midan la capacidad de pago de las entidades territoriales, como por ejemplo el ahorro operacional y no los ingresos corrientes.

6.3 Regalías y Situado Fiscal

Tanto los recursos de crédito como los provenientes por regalías y situado fiscal deben asignarse de la forma más eficiente posible, para de esa manera mejorar el bienestar de la población en su conjunto y activar las potencialidades del desarrollo económico departamental. Con respecto al Fondo Nacional de Regalías, este financiará y cofinanciará proyectos de inversión de alcance regional, en la búsqueda de "premiar a entidades con capacidad para formular y gerenciar proyectos y...llevar a cabo una sustitución de activos que permita mantener y sostener el crecimiento económico una vez agotadas las regalías" (Ferreira y Valenzuela, 1993, 76). Este último punto es de capital importancia para el departamento de La Guajira y se debe comenzar aplicar en toda su magnitud, para así lograr en el mediano y largo plazo una economía diversificada en producción y exportaciones, una vez agotados los recursos actualmente en explotación. De lo que se trata es de utilizar las regalías como motor del despegue económico departamental y no tanto como *tula rota* para financiar los gastos de funcionamiento: he aquí la diferencia entre comenzar a *sembrar las regalías* o continuar *sepultándolas*. "No hay que olvidar que las regalías directamente asignadas no tienen condicionamientos para su ejecución, pero las que se asignan a través del Fondo (Nacional de Regalías) están sujetas a ciertos requisitos y a una sana competencia para poder acceder a ellas"(Acosta, 1995, 184). Para el caso concreto del situado fiscal, con esta transferencia de la Nación a las entidades territoriales se financian los servicios de salud básica y educación primaria; el situado fiscal se ha convertido en la principal fuente de financiación de los servicios mencionados, pasando a representar en 1994 el 23% de los ingresos corrientes de la Nación, en 1995 el 23,5% y a partir de 1996 el 24,5%.

Cuadro 11
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA:
COMPARACION DEL SITUADO FISCAL CON LOS
INGRESOS DEPARTAMENTALES
(en pesos)

Año	Ingresos Totales	Situado Fiscal	Porcentaje
1995	20.386.399.460	22.089.021.000	108,3%
1996	28.474.933.571	27.346.207.998	96,0%
1997	34.169.520.284	33.854.605.502	99,1%

FUENTE: DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA - PLAN DE DESARROLLO 1995/97

En La Guajira las transferencias recibidas por concepto de situado fiscal han sido en algunos casos superiores o prácticamente iguales a los ingresos totales del departamento (ingresos tributarios, ingresos no tributarios y recursos del capital); esta situación se agrava aun más si se relacionan ingresos tributarios con situado fiscal, llegando a ser los últimos por lo menos cinco veces superiores a los primeros.

En resumen, en este capítulo se han tratado los temas diagnósticos referidos al panorama poblacional, económico y financiero de La Guajira: el departamento cuenta con una población de 433.361 habitantes, lo que representa el 1,15% del total nacional; cerca del 35% de la población guajira es de origen indígena. En términos económicos, el departamento depende en gran medida de su riqueza minera (carbón, gas natural y sal): esta actividad representa el 57% de su PIB y el 80% de sus exportaciones, participando con el 22% de la producción minera nacional. Su principal producto de exportación -el carbón- tiene como destino el mercado europeo (72%), Estados Unidos y Canadá (24%) y el Sudeste Asiático y Latinoamérica (4%). Otros sectores como el agropecuario apenas aportan el 10% del PIB y el industrial menos del 1%.

A nivel de la descentralización fiscal se ha dicho que los Ingresos Corrientes del departamento son cada vez más dependientes de los Ingresos No Tributarios (cerca del 90%), en donde se contabilizan las regalías correspondientes a la explotación del carbón y gas natural; esto ha llevado a una especie de *pereza fiscal departamental*, en donde el esfuerzo por recaudar impuestos es cada vez menor. Por último, las autoridades locales han abusado de la capacidad de endeudamiento de su entidad territorial, llevando a cabo un manejo pro-cíclico del crédito, peligroso para las finanzas públicas del departamento y los municipios. Los problemas arriba señalados pueden encontrar su origen en diversas circunstancias, como el hecho de haber delegación de ingresos a las entidades territoriales "antes de clarificar precisamente cuál es la naturaleza de las funciones transferidas. Ello ha creado ciertas presiones fiscales que actualmente están siendo estudiadas con tal de buscarles soluciones coherentes con el proceso en marcha" (Aghón y Casas, 1994, 54). Adicional a lo anterior, el *modelo híbrido* ha permitido que se avance en el proceso descentralizador, pero con escaso esfuerzo fiscal de las entidades territoriales y bajos niveles de responsabilidad de las autoridades en tanto rendición de cuentas a la ciudadanía (*accountability*). En el país se debe entender la profundización de la descentralización como una apuesta estratégica de largo plazo, en la que se intente combinar un sano manejo macroeconómico con una más eficiente gestión pública local; de ahí que en un sistema de interrelaciones como el actual (también conocido como *competencia sistémica*), las políticas regionales no deben ser ruedas sueltas sino de coordinación con las directrices macroeconómicas nacionales y con las políticas de integración comercial, para así poder construir una propuesta coherente de desarrollo y gobernabilidad.

III. ESTRATEGIAS Y POLITICAS PARA EL DESARROLLO DE LA GOBERNABILIDAD

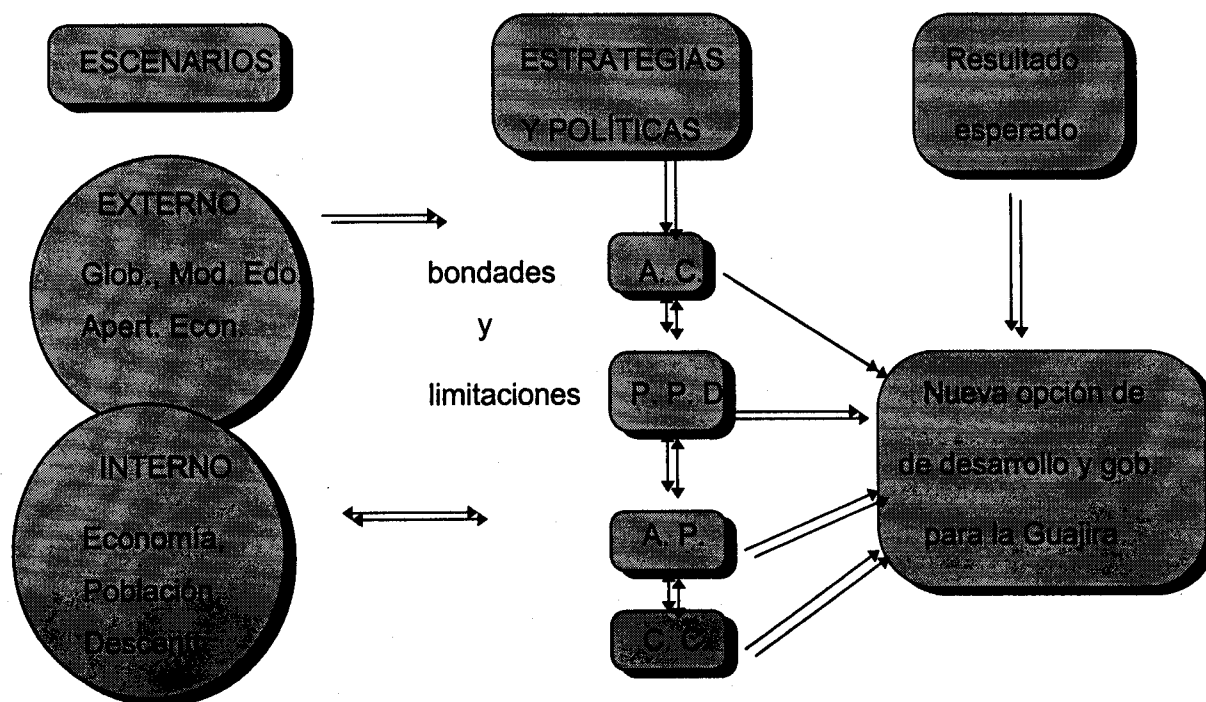
Plantear para el departamento de La Guajira un conjunto de estrategias y políticas coherentes, que permitan emprender un camino de progreso y bienestar, obliga a conocer información referida a las oportunidades que ofrece el marco institucional colombiano, tanto en el plano constitucional y legislativo como en el económico; en tal sentido, los estrategas deben identificar las oportunidades para aprovecharlas de la mejor manera posible, así como neutralizar las amenazas que puedan provenir del referido medio externo. Adicional a lo anterior, para revertir la situación de estancamiento de la economía departamental se debe llegar a conocer su dinámica interna, que permita identificar sus fortalezas y debilidades para hacerlas funcionales a una propuesta de desarrollo socioeconómico; por eso se plantea que a La Guajira hay que buscarle industrialización y desarrollos agrícola-ganaderos que hagan sostenible su economía e incrementen sus flujos comerciales. Para un proyecto de esta envergadura se requiere hacer funcional sus recursos energéticos (carbón y gas natural), los otros minerales (calizas, talco, yeso y sal), sus tierras áridas pero mecanizables y transformables en fértiles a partir de la irrigación; el mar y los paisajes por doquiera.

Una vez elaborado el análisis de escenarios internos y externos de la entidad territorial, surge la pregunta de cómo actuar para aprovechar las oportunidades del marco institucional y las condiciones favorables del departamento, y de esa manera lograr romper el *circulo vicioso del escaso crecimiento económico* en que se encuentra sumida La Guajira desde los primeros años de la presente década. Para dar respuesta a tal interrogante, en el Estudio se asume que la nueva fase de desarrollo económico tiene exigencias **sistémicas**, por lo que una falla en el sistema educativo, financiero, en la estructura productiva o en los niveles de gobernabilidad, repercute sobre el sistema en su conjunto, limitando la competitividad de la empresa, la región o el país (CEPAL, 1995).

De acuerdo a lo anterior, en el Estudio de Caso se le *apuesta* a un grupo de estrategias y políticas, como **UNO DE LOS CAMINOS** para alcanzar una mejor gestión del desarrollo regional en el departamento de La Guajira; las cuatro estrategias propuestas son las siguientes:

- i) Aumentar la inversión en la acumulación de conocimientos (educación, capacitación, tecnología, experiencia);
 - ii) Identificar y seleccionar un perfil productivo departamental (en el entendido de ser la justificación técnica y económica de la propuesta);
 - iii) Consolidar la acumulación de poder político (sea por la vía de la descentralización fiscal y política que se viene impulsando en Colombia, o creado endógenamente, al interior de la entidad territorial); y
 - iv) Generar un ambiente para la construcción de consensos, fundamentado en la credibilidad y legitimidad (viabilidad social y política de la propuesta).
- Cada una de las estrategias y políticas será detallada en los capítulos siguientes.

ALGUNOS ELEMENTOS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL



- Notas:
- A. C.: Acumulación de Conocimientos;
 - P. P. D.: Perfil Productivo Departamental;
 - A. P.: Acumulación de Poder;
 - C. C.: Construcción de Consensos.
 - Glob.: Globalización
 - Mod. Edo: Modernización del Estado
 - Apert. econ.: Apertura económica

7. Acumulación de conocimiento: Justificación y Acciones

Una nueva opción de desarrollo para el departamento de La Guajira debe considerar como primera estrategia el aumento de la inversión en capital humano, esto es, la acumulación de conocimientos como una forma de ampliar la masa crítica departamental, que luego pueda pensar y programar de manera efectiva la Gestión del Desarrollo Regional, desde el plano público como privado; es por eso que el departamento debe propender e impulsar una educación de calidad, para volver competitiva su economía frente a sus pares y atractiva a la inversión externa. Para efectos del presente Estudio, la educación se entenderá como un componente de la producción y acumulación de conocimientos, de la que también participan otros componentes centrales como la innovación, la capacitación, el readiestramiento y la experiencia.

En esta primera parte del capítulo, se presentan los elementos que justifican la inversión y otros roles del Estado respecto al capital humano, como las externalidades positivas de la educación, las tasas de retorno del sector educativo respecto a otras inversiones y las imperfecciones del mercado educativo-tecnológico, que llevan a una asignación subóptima de recursos en estos sectores. La inversión del Estado en capital humano, implica además políticas encaminadas a la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad educativa; la ampliación de los subsidios a la demanda; la creación de fondos para becas y créditos, como una forma de apoyo a los estudiantes sobresalientes (por méritos) y los de menores recursos económicos (en tanto discriminación positiva).

7.1. Por qué Invertir en Capital Humano

Para los exponentes de la **teoría del capital humano**, uno de los roles fundamentales que tiene la educación es aumentar la productividad marginal de las personas, y por esa vía incrementar la competitividad de los países; en tal sentido, resaltan los efectos positivos que genera la **acumulación de conocimientos** sobre el nivel de crecimiento y desarrollo económico.

A partir de investigaciones empíricas adelantadas sobre diferentes países se ha establecido que **períodos largos de crecimiento económico han sido precedidos por un aumento del nivel de alfabetización de la población** (Fiszbein y Psacharopoulos 1995). Para el caso de Corea del Sur, Robert Lucas^{*} explica su tasa de crecimiento anual de 6,2% por año durante cerca de treinta años (1960-1988), a partir del rápido incremento del capital humano que se presentó en ese país, tanto en la educación formal como en el entrenamiento brindado por la empresa. Por su parte, el autor japonés Kenichi Ohmae sostiene que pocos observadores han comprendido la

^{*} Artículo de Arturo Fontaine. "Visita a Chile del Premio Nóbel de Economía 1995: acerca de Robert Lucas". Diario El Mercurio. Domingo 6 de octubre de 1996, pág. E3.

importancia crítica que tiene la educación primaria en Japón. Según el autor, citado por la CEPAL (1994), no existiría “una peculiaridad del estilo gerencial derivada del carácter japonés, sino que ella respondería a los contenidos y métodos educativos empleados... En suma, este autor postula que la ética japonesa del trabajo habría sido un resultado directo del sistema educativo”, y no lo contrario como se piensa comúnmente en los países occidentales.

De otra parte, diversos estudios han demostrado que la educación es la mejor variable para explicar las diferencias entre los niveles de ingreso y la probabilidad de ser pobre; de acuerdo con tales investigaciones, uno de los factores que más explica la dispersión de ingresos es la educación, seguido por otras variables como edad, actividad económica, región, etc. Un estudio que analiza las causas de la dispersión del ingreso para siete países de América Latina, llegó a la siguiente conclusión: la educación explica el 22.1%, el tipo de empleo el 9.7%, la edad el 9.4% y el sector económico el 6.5% (Fiszbein y Psacharopoulos, 1995).

Para el caso específico de Colombia la sola variable educación tenía una contribución marginal del 27.8% con respecto a la dispersión del ingreso, mucho mayor si se compara con los otros países estudiados como Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela. En el caso chileno (Raczynski et. al., 1994), la educación explica un 26,2% de la desigualdad del ingreso, seguido por la posición ocupacional con un 14,3%, la actividad económica con el 10,1%, la Región con el 9,8% y la Edad con el 9,2%, entre otras variables.

Asimismo, un estudio de la CEPAL sostiene que a las puertas del siglo XXI, un trabajador en Latinoamérica requiere por lo menos 10 años de educación para contar con posibilidades mínimas de acceder al bienestar y alcanzar una *relativa inmunidad* frente al riesgo de pobreza. En Colombia el 87% de los que han realizado entre 12 y 14 años de estudio, son personas no pobres, de las cuales el 84% tienen ingresos superiores a 2.5 líneas de pobreza (CEPAL, 1994).

Otro aspecto relevante en términos de **externalidades positivas de la educación** se refiere a que trae aparejada mejores alternativas de igualdad de oportunidades, al cumplir un papel fundamental en términos de equidad y distribución del ingreso. En general, la inversión en talento humano busca para un país mejores niveles de convivencia social, participación, receptividad a nueva formación, acceso a bienes culturales y el requerido cambio de aptitud y actitud. Otro efecto amplio de la educación sobre una región o país, es el de tener un cuerpo de consumidores mejor informado y un electorado instruido, lo que conduce a la conformación de gobiernos más democráticos, y de esta manera contribuye a cumplir un rol integrador de la sociedad.

Todo lo anterior es una revelación de la importancia que tiene la educación en el tema de la superación de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo socio-cultural, máxime cuando se sabe (Psacharopoulos, 1992) que ésta es una de las variables más sensibles a los efectos de las políticas públicas. En la década del noventa y próximos

al tercer milenio, la Educación en el mundo se muestra como uno de los sectores de mayor crecimiento a nivel cuantitativo y cualitativo y como una de las concepciones esenciales del desempeño de la economía.

Investigaciones recientes han demostrado que la tasa de retorno de los recursos invertidos en educación no se encuentra muy alejada del rendimiento de inversiones más convencionales, como por ejemplo en capital físico; adicionalmente, los retornos de la educación en los países en desarrollo como Colombia se mantienen en un nivel mucho más elevado con relación a los países industrializados, siendo esto reflejo de la continua escasez de capital humano que se presenta en las naciones menos desarrolladas; estos hallazgos tienen implicaciones de política fundamentales. Es por eso que expertos en el tema (Psacharopoulos, 1992) sostienen que la política educacional puede ser más una preocupación privada en los países desarrollados, mientras que en países como Colombia la educación puede que todavía necesite estar sujeta al financiamiento, provisión y regulación del sector público.

En síntesis, el Estado invierte en capital humano por diversas razones entre las que se destacan cuatro fundamentales:

1. **Las externalidades positivas** que produce la educación sobre la sociedad;
2. **La aversión al riesgo** que existe en el sector privado; la incertidumbre respecto a la recuperación de costos lleva a considerar la inversión en educación como riesgosa;
3. Se considera como un **bien público**, de difícil apropiabilidad; y
4. **Las imperfecciones del mercado**, que dicen relación con la inversión subóptima en el sector; el reducido acceso al mercado de capitales para financiar la educación (falta de créditos en el sistema financiero); difícil apropiabilidad de los resultados de las investigaciones que se financian; por último, la falta de acceso a la educación acentúan los problemas de inequidad en cualquier sociedad.

Si a las externalidades positivas producidas por la educación se le agregan las imperfecciones de mercado que caracterizan al sistema educativo y de innovación tecnológica, se llega a una recomendación de política fundamental:

Los gobiernos deben invertir en capital humano, "ya que la existencia de importantes externalidades asociadas a la enseñanza conducen a que la asignación privada de recursos al sistema educativo sea siempre insuficiente" (Benavente et. al., 1995).

7.2 Algunas propuestas de política

La primera parte se ha dedicado a justificar la intervención y financiación del Estado en el sistema educativo; ahora, teniendo claridad sobre lo anterior se proponen algunas acciones encaminadas a mejorar el capital humano en el departamento de La Guajira.

En La Guajira, cobertura y calidad han sido identificadas como dos condicionantes del desarrollo que se deben intervenir para generar a partir de un nuevo modelo educativo, transformaciones socioeconómicas y culturales que le permitan al Departamento posicionarse con niveles de autonomía, competitividad y sostenibilidad frente al reto de la globalización. Es por eso, que el nuevo patrón de producción exige adecuaciones en la oferta educativa departamental y regional, que apunten no sólo a una mayor cobertura del servicio sino sobretudo a mejorar la calidad de la educación, que le permita al estudiante acceder posteriormente al mercado laboral así como a mejorar su nivel de vida, y a la economía enfrentar con éxito los desafíos de la globalización.

Una mirada rápida por los indicadores departamentales muestra que La Guajira presenta en ocasiones mejores guarismos que la Región Caribe (de la cual forma parte junto a siete departamentos más) o que la media nacional. En relación con el analfabetismo, se nota una tasa inferior para este departamento (16,9%) con respecto a la Región del Caribe colombiano (21,4%), pero superior si se compara con la media del país (11,2%).

La cobertura educacional en todos los niveles es por lo menos igual o superior a la media del país: mientras en este departamento la cobertura en los tres niveles de educación era del 74,4% para el año 1994, a nivel nacional la cobertura estaba en 71,5%.

Cuadro 12
TASAS DE ANALFABETISMO - 1993

Ítem	Colombia	Región Caribe	La Guajira
Analfabetismo (%)	11,2	21,4	16,9

FUENTE: DANE 1993; CORPES C.A. 1996

Con respecto a la modalidad de descentralización, esta es fundamentalmente de carácter municipal. Esto significa que el Municipio se convierte en la célula básica de la estructura del Estado en cuanto a la administración y control de la prestación de los servicios educativos que requiere la comunidad. Esta asignación de funciones y responsabilidades tuvo el propósito de contribuir a mejorar la eficiencia y aumentar la

cobertura educativa, estimular el acercamiento del ciudadano a dicho servicio, hacerlo más responsable del gobierno municipal y facilitar la vigilancia y control por parte de los usuarios (*accountability*).

Por la importancia que reviste el proceso de descentralización y el sistema de financiación de la educación en La Guajira, es necesario que los mismos vayan acompañados de un programa de capacitación en gestión hacia las entidades descentralizadas, de manera que el traspaso progresivo de responsabilidades administrativas tenga en cuenta la necesidad de un gasto eficiente y oportuno de los recursos.

En cuanto a la financiación de la educación pública en Colombia, esta cuenta básicamente con cuatro fuentes:

1. **El Situado Fiscal**, definido como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación a ser cedidos a Departamentos y Distritos para financiar Educación y Salud; esta transferencia constituye la principal fuente de financiamiento de la educación primaria, secundaria, y de los servicios básicos de salud de las entidades territoriales. A nivel regional, el 15% del Situado fiscal se distribuye en partes iguales entre departamentos y distritos, y el 85% restante de conformidad con la aplicación de las siguientes reglas: un porcentaje variable que asegura, junto con el 15% básico el cubrimiento de los gastos de atención de los usuarios actuales, en condiciones de eficiencia administrativa, conocido como Situado Fiscal Mínimo (SFM); éste busca mantener la asignación de recursos por lo menos en el mismo nivel del año anterior al de la vigencia de la Ley, con el propósito de no desmejorar las actuales condiciones. Para 1994 al Situado Fiscal Mínimo le correspondió el 84,6% del Situado Fiscal Total. La diferencia, luego de descontado el SFM y el 15% Básico se asigna en proporción a la población potencial por atender y el esfuerzo fiscal ponderado del sector educativo. En tal sentido, **el esfuerzo fiscal ponderado fue en 1994 el 0,4% del Situado Fiscal Total**. Es evidente que este método legal en ningún momento incentiva el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales y por el contrario aumenta sus ingresos anuales sin mayor esfuerzo de recaudación, rendición de cuentas y evaluación de resultados por parte de departamentos y distritos.
2. **Las transferencias a los municipios**: de acuerdo con la Ley 60 de 1993, la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación deberá pasar del 14% en 1994 al 22% en el 2.002; de estos ingresos, un 30% será destinado a la educación;
3. Desde 1992 existe una fuente adicional de recursos para entidades territoriales conocido como el Sistema Nacional de Cofinanciación. La idea central de este instrumento es financiar proyectos a nivel territorial en los cuales la Nación tiene un interés particular, que busca aprovechar o neutralizar externalidades positivas o negativas. Para el caso específico de educación y salud se conformó **el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS)**, el cual se constituye en un

instrumento financiero de las entidades territoriales, quienes aplican a estos recursos por la vía de concursos públicos condicionados a criterios de inversión decididos nacionalmente. Para el caso de la Guajira, la inversión en educación proveniente del FIS ha sido inferior al 1% de su presupuesto total en educación para 1994 y 1995. En el marco del proceso de descentralización, las entidades territoriales deben contar con la capacidad instalada para la elaboración y gestión de proyectos, de manera que instrumentos financieros de esta naturaleza sean utilizados eficientemente en razón de sus objetivos de largo plazo.

4. **Recursos Propios:** preocupa particularmente que la financiación de la educación recaiga mayoritariamente en las transferencias de la Nación, sea por la vía de los Departamentos o de los Municipios, máxime cuando la Ley General de Educación de 1994 establece que los Departamentos, Distritos y Municipios destinen, por lo menos, el 15% de sus recursos propios al financiamiento del sector; en la misma Ley se establecen incentivos para las entidades territoriales que destinen un porcentaje superior al 15%. **Pero la evidencia empírica muestra una tendencia a de la disminución de los aportes por la vía de los recursos propios**, fenómeno que expresa cierta pereza fiscal por parte de las entidades territoriales, al ver asegurada la entrega de recursos financieros para la educación desde el nivel central.

La *pereza fiscal o riesgo de comportamiento* en que incurren ciertas entidades territoriales (como La Guajira en este caso), lleva a una baja recaudación local, disminuyendo la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales con los residentes asentados en el territorio de su jurisdicción (*accountability*); pero debe quedar claro que el mayor esfuerzo fiscal a que se viene haciendo referencia a lo largo del presente Estudio no implica necesariamente un aumento de la carga tributaria a nivel departamental, sino el perfeccionamiento del sistema de recaudo que permita reducir la evasión a niveles razonables; el actual sistema ha llevado a que las autoridades educacionales no rindan cuenta pública de sus actos o inversiones, ni que los usuarios lo exijan, presentándose así un bajo nivel de *accountability*.

Ante la pereza fiscal, la consiguiente debilidad financiera de las entidades territoriales y sus grandes responsabilidades respecto de la educación, **se recomienda a las autoridades explorar o reforzar alternativas para la financiación de la educación**, entre las que se encuentran los Sistemas de Cofinanciación, sea por la vía de los Fondos Concursables o a través de co-pago por los padres de familia.

En líneas generales la cofinanciación^(*), como instrumento de descentralización, presenta un gran potencial para aprovechar tanto la iniciativa territorial como las posibilidades que ofrecen las externalidades interjurisdiccionales. La importancia de los

(*) En Colombia, la cofinanciación se entiende como un sistema de Fondos concursables.

fondos de cofinanciación como complemento básico de las transferencias está dada por la capacidad subnacional de crear y promover la “cultura de proyectos”, y en el incentivo para hacer funcional la entrega de recursos a las necesidades reales de las localidades.

Para el caso de la Guajira se tiene que esta es una de las fuentes de recursos que, independiente de la poca significación que tiene en la actualidad, a futuro se perfila como un nueva alternativa para financiar obras de interés social. Se pueden establecer diferentes mecanismos a través de los cuales se fomente la eficiencia en este tipo de instrumento. De una parte está la posibilidad de “premiar” o “castigar” a quienes presentan sus propuestas según su rendimiento, y de otra, requerir el cofinanciamiento como requisito para recibir recursos.

Desde luego, que las autoridades de la Guajira deberán contar con un portafolio de proyectos debidamente evaluados y priorizados para obtener el mayor grado de participación posible en los programas de cofinanciación. Así mismo, esta alternativa de financiamiento requiere de la preparación de las entidades educativas en cuanto a formulación, gestión y evaluación de proyectos, de manera que puedan concursar en igualdad de condiciones con otros municipios y regiones del país. Se trata además de que exista un entorno competitivo de establecimientos educacionales que participen del fondo para que la cartera de proyectos pueda representar las distintas necesidades y especificidades locales.

Respecto a la alternativa de cofinanciación por los padres de familia, algunas de las ventajas del sistema se relacionan con los mayores recursos que llegan a la educación primaria, no por la vía del Estado sino por la financiación de los beneficiarios (en este caso, los padres de los estudiantes). Algunos estudiosos del tema recomiendan que el gobierno no debe rehusarse a la recuperación de costos: **las tarifas selectivas para aquellos que pueden cancelar una cuota, se considera como una forma eficiente y equitativa para financiar el sistema educacional**; por esta vía, así mismo, se elude que padres y alumnos caigan en el problema de *riesgo moral*, que puede ocurrir cuando el bien público no tiene ningún costo para el beneficiario.

Otra ventaja, es la liberación de recursos por parte del Estado, los cuales puede dirigir hacia la educación de sectores socioeconómicos de mayores necesidades, a otras actividades económicas o sencillamente a reducir costos. Para disminuir las iniquidades producidas por la educación, se deben destinar fondos adicionales significativos a estudiantes de hogares de bajo nivel socioeconómico; ante las restricciones presupuestarias de los gobiernos, una forma eficiente y equitativa de financiar estos programas puede ser a través de tarifas selectivas impuestas a aquellos estudiantes provenientes de familias con posibilidades de cancelarlas.

A nivel de desventajas se observa cómo la privatización de un servicio público puede poner en riesgo la igualdad de oportunidades educacionales; volviendo al

caso específico de Chile, se puede observar que la creación de las escuelas privadas subvencionadas y co-financiadas por los padres de familia, generó un fenómeno de migración de los niños de mayores recursos hacia las escuelas privadas, quedándose en las municipalizadas los estudiantes provenientes de familias más pobres. La segmentación que se produce en términos de la calidad educativa tiene consecuencias mucho más graves que las hasta ahora consideradas; como ha sido demostrado empíricamente, hay una relación entre nivel educativo y probabilidad de ser pobre: así, a menor nivel educativo mayor riesgo de ser pobre y por tanto de encontrarse en los deciles inferiores de la distribución del ingreso.

Una manera de evitar esta segmentación, es creando mecanismos que aseguren la calidad en la educación pública, para que las escuelas oficiales puedan competir en igualdad de condiciones con las privadas. En tal sentido, se debe monitorear la calidad de los profesores, calificarlos de manera estricta, revisar de forma continua los programas académicos, exigir dedicación, disciplina y alto nivel académico a los estudiantes. Al tener garantizada la calidad, los problemas de segmentación y falta de igualdad de oportunidades educativas presentes en el actual sistema, tienden a disminuir.

La mejor asignación de los recursos oficiales, las alternativas de financiación del sistema educativo, los nuevos mecanismos de rendición de cuentas y la firma de convenios con universidades y empresas para adelantar programas de educación no formal, persiguen en el fondo mejorar los niveles de calidad y equidad en la educación, disminuir los índices de analfabetismo, así como aumentar la cobertura en los diferentes niveles educativos de la entidad territorial estudiada. A partir de esta estrategia, vista como inversión a largo plazo y medida con criterios de equidad y rentabilidad social, se busca ampliar la masa crítica departamental que pueda programar una nueva opción de progreso y gobernabilidad para el departamento de La Guajira.

8. En la Búsqueda de un Perfil Productivo Departamental

8.1 Dilemas y Potencialidades de la Economía Guajira

Varias de las actividades productivas de La Guajira se encuentran estrechamente ligadas a la suerte de la economía venezolana, país con el cual comparte este departamento una frontera de 370 kilómetros; así, cuando Venezuela ha gozado de períodos de auge o crisis económicas, en la Guajira se ha sentido su impacto positivo o negativo de acuerdo con las circunstancias. Dentro de la economía guajira, las actividades más sensibles a los cambios ocurridos en Venezuela son el comercio, la ganadería, la agricultura y la recolección de sal marina, esto es, los sectores más intensivos en mano de obra.

Aunque en 1995 las exportaciones colombianas hacia Venezuela se incrementaron en más de un 75% con respecto al año anterior, la balanza comercial continúa siendo deficitaria para Colombia y se prevé un deterioro aún mayor, como consecuencia de la devaluación del bolívar, la eliminación del control de cambio, la mayor austeridad fiscal y la recesión económica que trae aparejado el programa de ajuste, produciéndose así una disminución de las importaciones y aumento en la competitividad de los productos exportables venezolanos (Coyuntura Económica, 1996).

Por todo lo anterior, en La Guajira se debe establecer una **política de Desarrollo Fronterizo**, que permita sacar dividendos de su privilegiada ubicación dentro de Colombia con respecto al mercado venezolano y demás países de la Cuenca del Caribe, máxime cuando se sabe que *al otro lado de la frontera* Venezuela viene impulsando estratégicamente proyectos económicos de envergadura en Maracaibo y su área de influencia. En tal sentido La Guajira debe aprovechar el dinamismo económico del Estado Zulia, facilitando la integración binacional por la vía de las Cámaras de Comercio, en el entendido de ser uno de los gremios más activos en ambos países; igualmente es necesario fortalecer el Consejo Colombo-Venezolano de Gobernadores de Frontera, que tiene entre sus objetivos “velar por el fomento de las actividades comerciales, agropecuarias, industriales, turísticas y de desarrollo e integración fronteriza” (Gobernación de La Guajira, 1995, 27). En otras palabras, **la integración comercial y de infraestructura vial entre Colombia y Venezuela debe dejar atrás más un siglo de desencuentros fronterizos**, y más bien priorizar el intercambio comercial y la cooperación que se ha venido fortaleciendo en el último lustro; para el caso de Argentina y Chile el intercambio ha sido tan dinámico en los últimos años, que el economista chileno Patricio Meller* ha llegado a plantear de manera ilustrativa que “los puestos aduaneros de frontera deben remplazarse por semáforos”, si se desea una mayor integración entre su país y los demás miembros del MERCOSUR.

* Diario “El Cronista”, Buenos Aires, Argentina. 23 de Septiembre de 1996

Los empresarios y gobernantes del departamento de La Guajira deben convertirse en profundos conocedores de esta y toda la realidad económica venezolana, para así poder definir con menos incertidumbre sus estrategias comerciales y acciones gubernamentales que permitan aumentar las exportaciones departamentales al vecino país.

Lo anterior no debe llevar al equívoco de pensar que la dinámica productiva de La Guajira está sólo en función de los ciclos económicos que experimenta Venezuela; como quedó expresado con anterioridad, el sector minero aporta cerca del 60% del PIB guajiro y sus exportaciones se dirigen mayoritariamente a países miembros de la Unión Europea, a Estados Unidos y a Canadá. Pero la economía de esta subregión colombiana sigue basada en la explotación intensiva de sus recursos naturales no renovables, los que al exportarse como materia prima no generan valor agregado a la riqueza del departamento; en otras palabras, se tiene una economía dependiente de sus ventajas comparativas estáticas (explotaciones de carbón, gas natural y sal marina), en la que los niveles de procesamiento o transformación de la materia prima son prácticamente nulos.

De acuerdo con lo anterior, los desafíos para La Guajira se encuentran no sólo en aumentar las explotaciones y exportaciones mineras, sino además iniciar una fase de industrialización que le permita agregar valor a su materia prima, acceder a tecnología de punta y generar mayores fuentes de empleo al interior de su territorio; pero estos encadenamientos generados por la industrialización no deben dejarse en exclusiva a las libres fuerzas del mercado, en tanto éste no logra internalizar las externalidades positivas. En esta dirección apunta José Antonio Ocampo, actual Ministro de Hacienda de Colombia (1996), cuando afirma que **la “neutralidad de incentivos” y el carácter pasivo de la política industrial, no son necesariamente políticas óptimas.**

Para Ocampo es necesario algún grado de selectividad y activismo, incluyendo protección a ciertos sectores y subsidios a las exportaciones en otros, subsidios directos a las actividades que generan mayores externalidades y una participación activa del Estado en la promoción de nuevas actividades. La política de Estado puede variar desde lo que ha venido a denominarse **la selección de ganadores (o la posibilidad de hacer ganadores)**, hasta una de menor protagonismo oficial en el que se privilegien esquemas de interrelación entre el sector público y privado, en donde el primero actúe más como socio y coordinador que como planificador (Ocampo, 1991).

De manera más precisa, la Gobernación de La Guajira debe impulsar iniciativas público-privadas encaminadas a impulsar el desarrollo departamental, siendo necesario estudiar las experiencias presentadas en otras latitudes del mundo, como por ejemplo Italia o España. En algunas entidades territoriales de esos países se han establecido **Sociedades Mixtas de Desarrollo Regional**, con participación en el capital de los gobiernos subnacionales y la empresa privada, quienes además de profundizar la descentralización efectiva, ejecutan obras de infraestructura pública en las regiones, y se convierten en una estrategia de desarrollo alternativa, en términos de lo que podría ser el *Fomento Productivo* o el apoyo a la *industria naciente*.

Dentro del anterior marco de referencia debe diseñarse la política productiva de La Guajira, para así enfrentar con éxito los desafíos de la globalización, brindando mejor nivel de vida a su población desde los inicios del próximo milenio; en relación con el Estudio de Caso, aquí sólo se esbozan algunas ideas de política y de proyectos económicos concordantes con las directrices nacionales de mayor productividad, competitividad y apertura a los mercados internacionales.

8.2 Alternativas de Industrialización

De acuerdo con la información del DANE, el sector industrial en La Guajira aporta menos del 1% del PIB departamental, mientras en contraste el sector primario participa con más de un 67%. La industrialización de recursos mineros como carbón, gas, yeso y sal, se encuentra todavía en la simple etapa de **Ideas**, siendo muy pocos los proyectos que han alcanzado un nivel de prefactibilidad, factibilidad, diseño, presupuestación y/o financiación.

Con relación a las políticas tendientes al **incremento de la producción, mayor uso e industrialización del carbón**, se tienen algunas que ya han sido consideradas por el gobierno nacional e inversionistas extranjeros, y otras que permanecen todavía a nivel de ideas:

En primer lugar, la mayor producción carbonífera dice relación con la intensificación de las explotaciones del Cerrejón Zona Norte y la reapertura de actividades mineras en el Cerrejón central; para la exportación de los carbones procedentes del Cerrejón central, se tiene proyectado la construcción de un puerto en jurisdicción del nuevo municipio de Dibulla, con capacidad para manejar tres millones de toneladas métricas de carbón al año. El proyecto, aprobado desde 1994 por la Superintendencia General de Puertos, ha contado con la férrea resistencia de las comunidades indígenas de la zona y del propio Gobernador de La Guajira quien sostiene que "por cualquiera de los medios evitará que se construya un puerto en cercanías de la desembocadura del río Cañas", toda vez que "existen importantes áreas de la Alta Guajira, como lo es Carrizal, en donde casi naturalmente existen pequeños puertos"^(*)

Con respecto a la política de utilizar el carbón como energético, explicitada en el Plan de Expansión del Sector Eléctrico 1998-2000, los proyectos carboeléctricos aportarán al país 600 MW adicionales; dentro de estos proyectos se encuentra como prioridad la Termoeléctrica del Cesar (Termocesar), la cual generará 300 MW a partir del carbón existente en la Región Caribe.

A diferencia de lo anterior, la industrialización del carbón se encuentra en la etapa primigenia de las ideas: se habla de su procesamiento para convertirlo en coque, gas de carbón, alquitrán, aceite ligero, metanol o fabricación de briquetas mejoradas; con

(*) "El Carbón cocina una nueva encrucijada"; Diario El Espectador, jueves 17 de octubre de 1996, pág. 3C. Santafé de Bogotá, Colombia

respecto a estas últimas no sólo se lograría aumentar la demanda por carbón y satisfacer las necesidades de cocción en zonas marginadas del país, sino sobretodo puede llegar a controlar la tala indiscriminada de bosques. Pero con todo y sus posibilidades, la industrialización del carbón sigue causando desconfianza en diferentes círculos empresariales y políticos del país; tanto es así que uno de sus defensores escribe en el siguiente tono: **“Aunque, para muchos, parezca una propuesta de ciencia ficción, hay que buscarle usos alternativos al carbón; por ejemplo en la carboquímica y fomentar las investigaciones al respecto; el negocio lo justifica”** (Acosta, 1995).

Lo que en Colombia algunos entienden como *una película de ciencia ficción*, en otros países es soporte imprescindible de la economía en su conjunto:

En la República de Sudáfrica, una compañía sobresale mundialmente como el único productor de petróleo a partir del carbón; luego, a partir del carbón y del petróleo crudo, el *Grupo SASOL Limited* produce y comercializa combustibles líquidos, lubricantes, gas domiciliario, amoníaco, cera, parafina, plásticos, fertilizantes, explosivos para minería y otros productos carboquímicos (Sasol Ltd. 1995). Durante 1994 la *Minería Sasol* abasteció con 43 millones de toneladas de carbón a las otras empresas del *Holding*, las cuales se encargan de convertir esta materia prima en combustible sintético y demás productos a ser procesados en la industria carboquímica. Este *Holding* sudafricano exporta gran parte de su producción a países como Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Holanda, China, Brasil, Chile y otros países sudamericanos (Sasol Ltd. 1995).

En síntesis, para diseñar una política integral respecto a la utilización del carbón en Colombia se hace necesario no sólo conocer estas experiencias internacionales de industrialización, sino además contar con capitales privados nacionales y extranjeros, así como con una instancia encargada de investigar sobre nuevos productos a partir del carbón, usos tradicionales y alternativos del energético, y en forma general producir en la actividad minera ventajas comparativas dinámicas; estas últimas deben estar asociadas fundamentalmente con la **acumulación de conocimiento**, en donde el proceso incluya la transferencia de tecnología y el desarrollo tecnológico, así como el aprendizaje por experiencia, por esfuerzos conscientes de educación o creación de conocimiento (Ocampo, 1991).

Otra de las posibilidades reales para el despegue de la economía guajira se encuentra en la **industrialización y mayor producción de gas**, destacándose productos como el amoníaco y sus derivados, la urea, los fertilizantes y los explosivos; en esta materia, el país y el departamento deben buscar acuerdos de cooperación y asesoría internacional con sus pares en el extranjero, como por ejemplo instituciones y empresas de Canadá y Sudáfrica de amplia experiencia en el tema. De otro lado, la construcción del gasoducto Ballenas-Valledupar-Barrancabermeja lleva aparejado las bondades de la masificación del gas natural domiciliario en los municipios del sur de La Guajira, incluidos dentro del *Programa Nacional para la Masificación del Uso del Gas*. Adicionalmente la economía guajira resultará beneficiada con el proyecto de

repotenciación de Termobarranquilla, cuya generación adicional será producida a partir del gas natural procedente de La Guajira; como se sabe, a mayor producción de gas mayores las regalías para las entidades territoriales en donde se encuentren los yacimientos explotados, y posiblemente se produzca un incremento en la demanda por empleo.

En lo relacionado con la sal marina, la primera actividad de la recién creada **Sociedad Salinas de Manaure (SAMA)** debe ser la reactivación de la producción que se vio mermada a partir de 1992, con la liquidación de la empresa estatal *Concesión Salinas*. La explotación de la sal en La Guajira no es sólo un asunto financiero que debe medirse con los tradicionales instrumentos de la contabilidad, sino además hacer el análisis a partir de los beneficios sociales que genera sobre la comunidad indígena wayúu las externalidades de esta actividad productiva; la rentabilidad social medida en la generación de ingresos y de empleo indígena en una zona marginada del país, puede convertirse en rentabilidad financiera a partir de la gestión moderna impulsada por SAMA, de la generación de ventajas comparativas dinámicas (o ventajas competitivas), así como por la elaboración de nuevos productos derivados de la sal como carbonato de sodio, potasio, calcio, bromo y magnesio, entre otros, de amplia demanda en el mercado nacional.

A nivel de **políticas para la Relocalización Industrial**, La Guajira no puede seguir desaprovechando las ventajas comparativas que ofrece su estratégica ubicación respecto a los mercados internacionales, por la vía del Mar Caribe y el Océano Atlántico. Este departamento tiene 350 kilómetros de litoral, 3.600 millas cuadradas de plataforma continental y 370 Km. de frontera con la República de Venezuela; pero es necesario y urgente mejorar los diferentes servicios públicos, bancarios, las vías de comunicación y la infraestructura en general, como una forma de incentivar la relocalización o apertura de actividades productivas en esta zona del país.

Adicionalmente, se requiere impulsar una política de estímulos tributarios para así atraer a La Guajira capitales nacionales y extranjeros a ser invertidos en nuevos proyectos.

8.3 Propuesta de Reforma al Proceso Descentralizador

El elemento central de la reforma en términos institucionales debe ser la **expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)**, establecida en la Constitución Política de 1991. La Ley debe establecer claramente la distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, para evitar así duplicidad de funciones y descoordinación interterritorial; desafortunadamente para los impulsores del proceso de ordenamiento territorial en el país, las prioridades políticas del Ejecutivo y Legislativo están puestas en los escándalos que comprometen a la Administración Samper por filtración de los dineros del narcotráfico en su campaña presidencial y las deterioradas relaciones diplomáticas con Estados Unidos y Venezuela.

En lo relacionado con la falta de liderazgo institucional sobre el proceso de descentralización colombiano, se nota como un avance significativo la creación del Ministerio del Interior, entidad que tendrá a su cargo la coordinación de las iniciativas sobre el tema y la comunicación entre el gobierno central y las entidades territoriales. Así mismo, es un hecho importante que el Presidente de la República haya designado como brazo técnico de la ordenación territorial al *Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)*. A demás de lo anterior se requiere el fortalecimiento institucional y la capacidad de gestión de las entidades territoriales, en un esfuerzo conjunto de la Nación y los otros niveles de gobierno, así como potenciar la participación de la sociedad civil en los espacios democráticos establecidos.

En términos fiscales, las propuestas relacionadas con la capacidad de endeudamiento territorial y con el sistema de transferencias, fueron presentadas en los numerales 3,2 y 3,3; para Ocampo (1995), el monto de las transferencias a las entidades territoriales se debe fijar más en función de los costos que implica la prestación de los servicios descentralizados o del crecimiento del PIB nominal, que de los ingresos corrientes o gastos de la Nación. Pero más allá de esta discusión que implica una reforma constitucional, el tema de las transferencias sí debe ventilarse a partir de los conceptos de igualdad de oportunidades y *esfuerzo fiscal* para cada una de las entidades territoriales.

Partiendo del concepto de igualdad de oportunidades, y haciendo extensiva la teoría rawlsiana al análisis regional, se podrían proponer políticas públicas compensatorias, como por ejemplo incentivos a la inversión nacional y extranjera, formación de recursos (talentos) humanos, dotación de infraestructura productiva, etc., encaminadas a disminuir las desigualdades intra e interregionales que son evidentes en Colombia. Estas acciones del Estado, entendidas como **discriminación positiva**, deben ejecutarse con la precaución de no provocar en las regiones beneficiarias lo que los economistas denominan *riesgo de comportamiento o riesgo moral*. En tal sentido, los programas y proyectos regionales que se desprendan de la política pública compensatoria no deben ni mucho menos ser de corte asistencialista sino, por ejemplo, de fomento a la producción y a la productividad de la Guajira colombiana o de otros departamentos del país.

De lo arriba señalado surge lo que se podría denominar el **Esfuerzo Territorial para el Desarrollo**: sin esto, los conceptos de eficiencia y equidad se desdibujan, en tanto se premiaría a las regiones de menor esfuerzo, en detrimento de aquellas que se esmeran por conseguir mejores resultados. El **Esfuerzo Territorial** viene a ser el fiel de balanza al concepto de **Justicia Distributiva Territorial** (Boisier, 1995; Rawls, 1971), para no convertir una medida compensatoria en un desincentivo al desarrollo de las capacidades endógenas. En otras palabras, el Esfuerzo Territorial viene a ser una estructura de incentivos conducentes a logros de eficiencia y eficacia (*accountability*), en la provisión de los bienes públicos.

El proceso de descentralización al cual se ha estado haciendo referencia, no sólo se reduce a las bondades de la eficiencia y las ventajas comparativas de los gobiernos locales en la prestación de un servicio, sino apunta además a cumplir con los postulados de la estabilidad macroeconómica y el fortalecimiento de la democracia, tanto nacional como regionalmente. En otras palabras la descentralización, entendida como una de las vías por las que se puede llegar a "acumular poder" regionalmente, debe buscar una mayor gobernabilidad democrática en tanto legitimidad de las decisiones públicas sobre la materia; este proceso político a través del cual se persigue construir consensos y administrar racionalmente los disensos, requiere ser validado por la sociedad civil en su conjunto.

De acuerdo con lo arriba señalado, el proceso de descentralización en La Guajira no dependerá en forma exclusiva de variables exógenas como la promulgación de una ley o la creación de un ministerio, sino sobretodo de la constitución o fortalecimiento de institucionalidades endógenas como la asociación entre sus propios municipios, la búsqueda de cooperación con otras entidades territoriales que han logrado mayores niveles de gestión y desarrollo institucional, la cooperación técnica internacional en términos de capacitación, educación y transferencia tecnológica, entre otras. A este respecto, un estudio de la CEPAL/GTZ (Krause-Junk, 1996) sostiene que "En América Latina es probable que las nuevas unidades descentralizadas estén aún muy preocupadas de sus asuntos internos como para darse cuenta de los beneficios que podrían obtener de una cooperación intergubernamental más directa", expresada en términos de intercambio de información, programas de capacitación o el impulso de proyectos de utilidad conjunta en sectores como educación, salud o medio ambiente.

Es precisamente esta cooperación interterritorial una de las recomendaciones centrales que deberán tener en cuenta las autoridades del departamento de La Guajira, si quieren construir una descentralización en la que los factores endógenos sean tomados en consideración.

Como síntesis del Capítulo se tiene que la identificación y selección de un Perfil Productivo departamental para La Guajira estuvo compuesto por varias aristas: impulso a una política de Desarrollo Fronterizo, así como a una estrategia de *Selección de ganadores* en la que se contempla cierto margen de selectividad y activismo en la economía, que puede adelantarse en torno a la creación de una *Sociedad Mixta para el Desarrollo Regional*. En lo referente a la industrialización, se proponen alternativas a partir del procesamiento de sus recursos naturales abundantes como carbón, gas, sal y calizas; en cuanto a la relocalización industrial y la construcción de puertos multipropósito, se recomienda aprovechar las ventajas comparativas que ofrece La Guajira en términos de ubicación estratégica con respecto a los mercados mundiales.

En lo relacionado con actividades tradicionales como la agricultura, la ganadería y la microempresa, y otras emergentes o de gran potencialidad como la pesca y el turismo, no han sido tratadas en el presente Estudio; estas actividades, aunque de importancia dentro de la sociedad y economía guajiras, no fueron consideradas ya que la opción

escogida consistió en “focalizar” la atención en aquellos subsectores que más aportan al PIB departamental (minería y comercio), pero que poco irrigan al resto de la economía en términos de desarrollo.

Por último, la identificación y selección del Perfil Productivo Departamental requiere como complemento un ajuste institucional, que pasa por el perfeccionamiento de la descentralización como proceso; en tal sentido, el avance descentralizador está interrelacionado con variables exógenas y endógenas como la expedición de la LOOT, la creación del Ministerio del Interior, la estabilidad macroeconómica, el fortalecimiento de la democracia, el esfuerzo y la justicia distributiva regionales, el nivel y la capacidad organizativa de las entidades subnacionales, la mejor asignación de los recursos, mayores niveles de rendición de cuentas de las autoridades a la sociedad civil, así como la cooperación técnica y administrativa con otras entidades territoriales del país o del exterior.

9. Viabilidad, Institucionalidad y Gobernabilidad

Una nueva opción de desarrollo para el Departamento de La Guajira, debe sustentarse no sólo en elementos técnico-económicos de la factibilidad, sino además en una propuesta política de construcción de consensos; en tal sentido, se recomienda que los acuerdos sean fundamentados en instrumentos de negociación, para que la Propuesta despierte credibilidad y gane en legitimidad ante la ciudadanía. Pero debe quedar claro que las negociaciones a que se hace referencia no se limitan a la jurisdicción departamental, sino además debe ampliar su radio de acción a otros ámbitos, como por ejemplo, autoridades nacionales e incluso hacia sus pares del país o del exterior.

Lo anterior exige que los dirigentes guajiros adquieran **capacidad de negociación** ante sus interlocutores, para hacer respetar los intereses de la comunidad que representan; en tal sentido se requiere **acumular poder a nivel departamental** (Boisier, 1995), lo que puede adelantarse por dos caminos diferentes, pero no excluyentes: a través de la descentralización territorial y política que se ha venido fortaleciendo en Colombia durante la última década, o mediante la creación endógena, también conocido como la formación de un *Proyecto Político Regional*.

Sobre la primera forma de *acumular poder* ya se ha tratado con suficiente detalle en los capítulos precedentes, por lo que esta parte el Estudio de Caso estará centrada en la *acumulación de poder en el departamento*; en tal sentido se puede afirmar que la Propuesta de gobernabilidad y desarrollo socioeconómico busca crear espacios de poder en La Guajira, que logren transformar las relaciones de exclusión o dominación interterritorial por una de cooperación con otras entidades territoriales y con las autoridades nacionales. Para lograr esto es necesario indagar sobre el terreno cuál es la percepción que tendría la comunidad sobre la Propuesta a que se ha venido haciendo referencia; en tal sentido es preciso identificar los agentes sociales que tienen como escenario el Departamento: sobre estos aspectos hay que preguntarse quiénes son los agentes, quiénes los actores y sobre qué temas negociar. Para el caso concreto del departamento de La Guajira, se han identificado cuatro Agentes principales:

Modernizadores, definidos como el movimiento social que estaría dispuesto a impulsar las transformaciones económicas y políticas requeridas en La Guajira; como Agentes Modernizadores se han identificado algunos políticos y empresarios modernizantes, sindicalistas vinculados en su mayoría a la explotación y transporte del carbón, y ciertos sectores del movimiento indígena guajiro;

MATRIZ DE INTERESES FRENTE A UNA NUEVA OPCIÓN DE DESARROLLO

AGENTES	ACTIVIDAD/ACTORES	INTERESES	TEMAS A NEGOCIAR
1. MODERNIZADORES	Algunos políticos: Alcaldes, Congressistas, Diputados, otros)	Aliados	Mayores recursos y desarrollo económico; electores satisfechos
	Empresarios modernizantes	Aliados	Políticas para el fomento productivo; créditos
	Sindicatos del carbón	Aliados/ Indiferentes	Mayores y mejores oportunidades laborales
	Líderes Indígenas	Aliados/ Indiferentes	Financiación proyectos sociales y económicos; educación
	<i>Cerebros fugados</i>	Aliados	Garantías de calidad y honestidad
2. RENTISTAS	Terratenientes ausentistas (algunos agricultores y ganaderos)	Opositores	Cese de apoyo a paramilitares. Garantías de seguridad
	Comerciantes no organizados (i.e. Maicao)	Opositores/ Indiferentes	Sentido de pertenencia; asumir compromiso con Dpto.
3. DE DISTRIBUCIÓN	Sindicatos de profesores y otros trabs. oficiales	Actitud defensiva ante el cambio; temores; opositores de acuerdo a las circunstancias	mayor número de empleos; capacitación; negociación y acuerdos para lograr nuevos aliados
	Comunidades indígenas: wayúu y de la S.N.S.M.	Incrédulos y a la vez indiferentes	Impulso al mandato constitucional (ETIs). Financiación de proyectos. Educación
	Políticos Tradicionales	Opositores	
4. FÁCTICOS	Movimientos Insurgentes	Actitud estratégica de acuerdo a las circunstancias: Aliados, Opositores, Indiferentes.	Situación compleja: negociaciones por fuera de la influencia departamental.
	Narcotraficantes	Opositores (poder armado y corruptor)	Política Nacional: sometimiento a la justicia
	Paramilitares	Opositores	Entrega de armas; sometimiento a la justicia
	Contrabandistas	Opositores/ Indiferentes	Reconocer el fuerte arraigo cultural; apoyar actividades legales

Rentistas, entendidos como Agentes conservaduristas, o poco amigos de la innovación, en el campo de la productividad económica, medios de producción o asuntos políticos; en este grupo se han clasificado a los terratenientes ausentistas (muy característicos en toda la región) y a los comerciantes de diversos orígenes que se instalan en La Guajira durante un período determinado de tiempo, con el afán de amasar grandes fortunas: estas personas carecen de sentido de pertenencia y no muestran interés por los asuntos vitales del departamento;

Los Agentes **de Distribución** o lo que también se conoce como *juego de sum a cero*, en donde los actores reclaman mayor valor de un mismo producto; la estrategia propuesta al interior de este grupo es reducir al mínimo la desconfianza, atraer hacia el proceso a líderes sindicales e indígenas, mostrándoles con claridad las bondades de esta nueva opción (*creación de valor o juego de suma positiva*), y;

Fácticos o agentes que actúan al margen de la ley. Los vacíos de poder generados por la deficiente institucionalidad oficial (o falta de Estado), fueron creando circuitos ilegales a partir de las falencias históricas; la situación de este grupo se torna más complicada que los anteriores, toda vez que sus circuitos económicos o políticos se resuelven por lo general fuera de la jurisdicción departamental, como es el caso del narcotráfico, la guerrilla, el paramilitarismo y el contrabando.

9.1 Análisis de Riesgo de los Agentes

En primer lugar debe quedar claro que cualquiera de los Agentes identificados en el departamento, puede asumir un rol de *Aliado, Opositor o Indiferente* respecto al Proyecto propuesto, dependiendo de los temas que se estén negociando o de los intereses contrapuestos o complementarios; en tal sentido, un análisis a más largo plazo debe ser esencialmente dinámico, en el que se contemplen diferentes escenarios para cada uno de los Agentes. En lo que respecta al presente capítulo, se define la situación original que los actores pueden asumir frente a la Propuesta, por lo que se configura una especie de fotografía en un momento determinado del tiempo; cuando la información lo permite, se entrecruzan diferentes situaciones para llegar a un análisis de mayor dinamismo y por tanto de más largo aliento.

Una vez identificado los distintos actores protagónicos en el departamento de La Guajira, los impulsores del **Proyecto Modernizador** deben lograr atraer a los potenciales *agentes modernizadores y de distribución*, a partir de una estrategia de negociación que logre mostrar los beneficios que representaría la Nueva opción a cada uno de los grupos de interés y al departamento en general. Para el caso de los políticos modernizantes, habría que presentarles como bondades el dinamismo económico departamental, y por tanto mayores recursos de inversión, así como un

mayor número electores satisfechos. **Para evitar estrategias de suma cero o suma negativa, se deben limitar las percepciones que sobre el riesgo tienen los distintos agentes y actores, mostrando cuales son reales y cuales subjetivas.** El riesgo a que estarían sometidos los políticos, en el caso de no apoyar el Proceso, es a ser desplazados del escenario departamental por otros políticos más audaces o jóvenes profesionales de alta calificación que entienden la integralidad de la propuesta.

A nivel de los gremios de la producción y el comercio que le *apuesten* al Proyecto (Cámaras de Comercio, Asociación de pequeños y medianos empresarios, constructores, transportadores), estos deben conocer con claridad las políticas de fomento productivo a ser impulsadas desde la administración departamental y regional, aprovechar el ambiente favorable a la inversión privada, así como los beneficios que recibirían por el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos y de la infraestructura en general; los empresarios pueden ver como riesgoso el nuevo modelo de apertura económica y la competencia a que ha sido sometido el mercado colombiano, pero lo cierto es que varios de los productos regionales cuentan con las ventajas comparativas para competir con éxito a nivel internacional. Mostrar las bondades y riesgos reales del proceso, es una forma de hacerse a la confianza de sectores fundamentales (v.gr. políticos, empresarios, sindicalistas, indígenas), por la vía de manejar la incertidumbre dentro de límites tolerables.

Los sindicatos carboníferos de la Mina (El Cerrejón) y el puerto (Puerto Bolívar) podrían convertirse en aliados estratégicos de la *Nueva Opción de Desarrollo para La Guajira*, si se les logra motivar alrededor de las nuevas oportunidades laborales que se generarían al aumentar la producción departamental; así mismo, las posibilidades de industrialización del carbón, el gas natural, el yeso y la sal, a su vez crearía nuevas plazas de empleo; otra factor positivo puede encontrarse en la creciente capacitación que recibirían los trabajadores en sus propios lugares de trabajo. En esta misma dirección debe orientarse el trabajo de promoción y convencimiento que se realice con otros dirigentes sindicales, tanto del sector oficial como de la empresa privada.

Adicional a lo anterior, es necesario reducir al mínimo las percepciones de riesgo que tienen los sindicalistas y las conexiones que puedan hacer entre el Proyecto y las políticas nacionales referidas a privaizaciones o reducción de personal; de cualquier manera, si se diera el caso de despidos se recomienda que la política de capital humano esté orientada a impulsar la reconversión laboral y el reentrenamiento de los trabajadores.

MATRIZ SOBRE ANÁLISIS DE RIESGO Y SUS ESTRATEGIAS

AGENTES / ACTORES	RIESGOS	ESTRATEGIAS
1. Políticos tradicionales	Se "atrincheran" ante el riesgo de ser desplazados	Mostrar bondades y riesgos reales; atraer políticos limpios
2. Gremios de la producción y el comercio	Confusión con proceso de apertura económica	Reducir al mínimo percepciones de riesgo
3. Sindicatos	Percepción de privatizaciones y reducción personal	Bondades y riesgos; pol. de capital humano: reconversión laboral y reentrenamiento
4. Sindicatos y Guerrilla	Continuas movilizaciones populares	Campaña divulgación: contenido propuesta, costo / beneficio
5. Indígenas	Posible aumento influencia de actores ilegales	Garantías constitucionales: autonomía, etnoeducación, financiación proyectos
6. Corruptos y corruptores: narcotráfico y otros	Aumento de la corrupción y el clientelismo; surgimiento red	Combate frontal a la corrupción y delincuencia: castigos
7. Contrabandistas	Ser atraídos por el narcotráfico y/o paramilitarismo	Mostrar beneficios de legalidad vs. ilegalidad: pols. de inserción a economía formal

Las comunidades indígenas Wayúu y las de la Sierra Nevada de Santa Marta (Koggi y Wiwas básicamente), representan cerca del 35% de la población total del departamento de La Guajira, haciéndolas un componente fundamental para cualquier proyecto económico o político que se pretenda emprender en aquella entidad territorial. Las organizaciones indígenas de las diferentes comunidades han venido trabajando coordinadamente alrededor de temas comunes como los nuevos derechos constitucionales establecidos en la Carta Magna de 1991, la defensa de los territorios ancestrales, la problemática ambiental y de salubridad, así como el restablecimiento de una empresa productora de sal, que operaba en su totalidad con mano de obra indígena. Para convertirlos de incrédulos e indiferentes en *socios de viaje*, a las comunidades indígenas se les debe garantizar sus derechos a la autonomía, al

gobierno propio, a la etnoeducación (educación bilingüe de acuerdo a sus usos y costumbres) y a la financiación de proyectos económicos y sociales de positivo impacto.

Por último, pero no por eso menos importante, resulta de vital importancia contar con la experiencia y preparación de aquellos **guajiros notables** que se han destacado en el país y en el exterior, en diferentes áreas del conocimiento y de la gestión; concededores del sentido de pertenencia y orgullo regional que persigue a los guajiros por el mundo entero, es recomendable vincular al Proyecto Económico y Político a esos **cerebros fugados**, como prenda de garantía en términos de calidad, eficiencia y conocimientos técnicos.

La tarea en términos de la identificación de actores quedaría inconclusa, si no se incluyen los elementos conflictivos que en la actualidad estarían relacionados con los Agentes Rentistas y de Distribución; este **Análisis de Riesgo** es de fundamental importancia si se desea construir un escenario prospectivo en donde se contemple la viabilidad de una nueva opción de desarrollo y gobernabilidad para el departamento de La Guajira. En términos de los *Políticos tradicionales*, la Propuesta les debe producir el riesgo de verse desplazados por políticos modernizantes; como mecanismo de defensa, aquellos buscarán "atrincherarse" y atacar el proyecto, para cuyo propósito encontrarán aliados en actores ilegales como los narcotraficantes, paramilitares y contrabandistas, fomentando prácticas como el clientelismo y la corrupción.

Los corruptos y corruptores comienzan a ser considerados como actores de una problemática global, al igual que el narcotráfico, encontrándose ambos fenómenos presente en la realidad guajira; entre unos y otros (además de los tradicionalistas, ganaderos y paramilitares) se puede generar una enmarañada red de apoyo que si no es detectada y desarticulada a tiempo, de seguro bloqueará cualquier propuesta económica o política que no se inscriba dentro de sus intereses ilegales. Se debe estar alerta del fortalecimiento así como del surgimiento de redes entre los distintos grupos paramilitares, ante un mayor apoyo que posiblemente provenga de terratenientes y mafiosos, quienes encuentran una buena excusa en la inseguridad de las áreas rurales para convertirse en ausentistas y financiadores del paramilitarismo.

Una buena estrategia que tenga como objetivo impedir la conformación o consolidación de esta tenebrosa red de apoyo, debe proponerse atraer a los políticos tradicionales que no tengan vínculos con actividades ilícitas, así como a los contrabandistas guajiros que desarrollen su labor al margen del narcotráfico y el paramilitarismo, mostrándoles las bondades de trabajar dentro de la legalidad como sería la nueva propuesta de desarrollo para el departamento.

Otro riesgo que puede venir aparejado al anuncio y deficiente ambientación de una propuesta modernizante de la política y economía guajiras, dice relación con las continuas movilizaciones populares en su contra que puedan organizar los sindicatos a nivel urbano y la guerrilla en el área rural; en este punto es preciso conocer el real poder de convocatoria de los citados movimientos, que en ocasiones está sustentado

en la desinformación o asimetrías de información que se producen alrededor de temas polémicos como este. En tal sentido, le corresponde a los promotores de la propuesta emprender una amplia campaña de divulgación a lo largo y ancho de todo el departamento de La Guajira, en donde se le presente de manera clara y contundente a los empresarios y sociedad civil en su conjunto los contenidos del Plan Modernizador, sus beneficios económicos, sociales y políticos, así como los costos en que se incurrirían al optar o rechazar la Propuesta.

Lo anteriormente expuesto da luces sobre cómo llegar a constituir una **coalición de gobernabilidad**, tal como la planteada en este capítulo; para eso se requiere empezar a superar los miedos y la amenaza mutua, y transitar a una mecánica cooperativa; en los términos de la *teoría de juegos*, es necesario pasar de un escenario conflictivo en el que los actores *reclaman mayor valor* de un mismo producto (juego de suma cero), a uno de colaboración en el que el objetivo es hacer crecer la economía en su conjunto. Pero **el consenso no se está entendiendo como la unanimidad** o la superación del conflicto por la vía de eliminar físicamente las voces disidentes, sino más bien como la **cualificación de los conflictos a través de la negociación**; en otras palabras, si se concibe el conflicto como un elemento inherente al ser humano, una Propuesta de Desarrollo y Gobernabilidad debe entenderse como la construcción de consensos que persigan la transformación y cualificación de las contradicciones^(*).

Como síntesis se puede afirmar que **es fundamental para la gobernabilidad y, por tanto, para la consolidación política de un proyecto progresista, la alianza estratégica entre sectores de intereses diversos**: los acuerdos a que se lleguen dentro de la coalición de gobernabilidad entre políticos y empresarios modernizantes, sindicalistas, indígenas y otros movimientos sociales, deben permitir un equilibrio en el ejercicio del poder que evite la forma populista de hacer política, así como los peligros por favorecer a los grupos oligárquicos.

9.2 Ajustes Institucionales Básicos

Resulta de singular importancia haber develado la potencialidad competitiva de la economía guajira, identificado los actores protagónicos del departamento, delimitado los temas por negociar con cada uno de los agentes, así como considerado las percepciones de riesgo presente en los diferentes grupos de interés; pero lo anterior es insuficiente si no se complementa con los ajustes institucionales internos y externos a la entidad territorial, funcionales a la viabilidad de la propuesta.

(*) Sobre el tema de la unanimidad y los consensos hizo referencia el profesor Alain Touraine en su conferencia del viernes 8 de noviembre de 1996, dictada con motivo de la entrega del título de Doctor Honoris Causa conferido por la Universidad de Chile.

Una mirada rápida a la institucionalidad *oficial* en el departamento de La Guajira muestra cómo la realidad histórica fue creando vacíos de poder que han sido llenados por poderes paraestatales, que por lo general actúan al margen de la ley. Las comunidades asentadas dentro del territorio dominado por alguna de las organizaciones paraestatales, deben responder en primer lugar a la *autoridad de facto* y como instancia secundaria recurrir a las autoridades legítimamente constituidas, produciéndose así un conflicto entre poderes; ahora, parte de la marginalidad social, territorial, económica, cultural o étnica de La Guajira, encuentra su válvula de escape *integrándose* a organizaciones que por lo general actúan en la ilegalidad, desafiando abiertamente a las fuerzas del Estado. La comunidad guajira ha venido respondiendo a los desafíos de la marginalidad durante siglos de maneras diversas, como puede verse a continuación:

- Los indígenas wayúu han mantenido sus instituciones y autoridades tradicionales, a pesar de los enfrentamientos sostenidos primero con los colonizadores españoles y luego con las culturas mayoritarias de colombianos y venezolanos;
- Desde épocas coloniales La Guajira ha sido el lugar predilecto de los contrabandistas, importando y exportando toda clase de productos no registrados en los balances de la economía colombiana; en esta región se han acumulado cinco siglos de experiencia en el difícil arte del comercio ilícito, que luego a partir de la década iniciada en 1970 cuenta con el agravante del negocio de la droga (marihuana y cocaína). Contrabandistas y “marimberos” (nombre dado popularmente a los traficantes de marihuana) crearon a su manera instituciones de seguridad y orden, con un gran poder de intimidación y corrupción;
- Los grupos insurgentes hacen su aparición en la década del ochenta, concentrados territorialmente en las estribaciones y zonas montañosas de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá; la *institucionalidad guerrillera* se hace presente en diferentes zonas de La Guajira, en donde imponen no sólo su poder militar y su discurso político (aunque de manera intermitente), sino además el ambiente propio de una región en conflicto;
- En términos de la legalidad institucional (de mercado y del Estado), los municipios del Sur del departamento (v. gr. San Juan del Cesar, Villanueva, Fonseca y Barrancas) presentan un mayor desarrollo y acatamiento respecto a la institucionalidad, si se les compara con los municipios de la Media y Alta Guajira. Asimismo, las explotaciones carboníferas de El Cerrejón en el Municipio de Barrancas han ido creando en la ciudadanía respeto por la iniciativa empresarial y por la legalidad económica vigente. De acuerdo a lo anterior se podría pensar que en los Municipios del Sur existe un ambiente más propicio para comenzar a deliberar sobre la conveniencia de la nueva Propuesta modernizadora para el departamento de La Guajira; pero la anterior afirmación no puede ser excusa para

concentrar las acciones en el Sur, dejando en el desamparo institucional amplias zonas de la Media y Alta Guajira, porque sería cometer los errores del pasado en términos de marginalidad y abandono, creando el caldo de cultivo para el resurgimiento de nuevos grupos al margen de la ley.

La anterior radiografía sobre algunas de las instituciones, legales e ilegales, presentes en el departamento de La Guajira, da argumentos para afirmar que **mientras no exista un desarrollo institucional consolidado en esta entidad territorial colombiana, no podrá pensarse en forma seria en el tan anhelado desarrollo económico y social**. Es preocupante saber que en Colombia la incertidumbre institucional se ha constituido en una causa determinante de su estancamiento económico (Muñoz, 1993), situación que se complejiza aún más si se detalla el análisis para el departamento de La Guajira. De acuerdo con North, es precisamente la evolución e innovación de las instituciones a través del tiempo lo que ha marcado la diferencia entre países desarrollados y en desarrollo.

Fundamentado en North y Muñoz (1993), se puede argumentar que **el Estado cumple el doble rol de ser y de construir institucionalidad**, aún en momentos de apertura económica y privatización de las empresas estatales, como viene ocurriendo en Colombia. Para ser más precisos, esta construcción y ajuste institucional requerido para el departamento de La Guajira se encuentra delimitado por el marco constitucional y el acelerado proceso descentralizador que vive el país; así mismo, pasa por la creación del Ministerio del Interior y la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT); desgraciadamente, la discusión sobre los proyectos de ley (LOOT y/o Región) sigue aplazándose en el Congreso de la República, en donde la crisis política de Ejecutivo y Legislativo continúa siendo su prioridad.

De aprobarse la LOOT en el Congreso de la República, se podría contar con una más clara distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales; pero así también con nuevas instituciones como las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) - o asociación voluntaria de departamentos -, como un paso previo para constituir Regiones como Entidad Territorial (RET); las Provincias o asociación de municipios pertenecientes a un mismo departamento; y las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) en donde se reconoce la autoridad tradicional y autonomía de estas minorías étnicas, entre otras. Las ETIs se deben convertir en una experiencia interesante para el departamento, toda vez que en ellas se conjugarían la nueva institucionalidad constitucional colombiana y las instituciones tradicionales de los indígenas guajiros: esto puede ser el inicio de un largo proceso de negociación, que permita llegar a acuerdos concretos respecto al abandono de prácticas económicas ilegales por parte de los indígenas, mientras el Gobierno en sus distintos niveles se comprometa a respetar las diferencias culturales, así como a impulsar políticas públicas, sociales y productivas, que entren a beneficiar a las comunidades indígenas.

De otra parte, los ajustes institucionales requieren que al interior de la comunidad guajira se fortalezcan **las redes sociales**, para que así la sociedad civil haga respetar no sólo los acuerdos a que se lleguen respecto a la nueva opción de desarrollo departamental, sino además los principios de democracia, transparencia y honestidad. En términos de la modernización de la gestión pública departamental y municipal, se debe llegar en La Guajira a una mejor y más oportuna rendición de cuentas de los administradores y autoridades locales a sus propias comunidades. Esta rendición de cuentas o *accountability*, debe estar en función de los criterios de eficiencia, transparencia, responsabilidad y honestidad que tendrán que cumplir los servidores públicos, pero así mismo se requiere que los miembros de la comunidad adquieran *conciencia de ciudadanía* y exijan a las autoridades resultados, pero siempre dentro del estado de derecho.

9.3 Buscando los Caminos de la Gobernabilidad

En Colombia, la falta de alternativas reales y la subsecuente participación limitada de la comunidad en los asuntos políticos de su interés, ha originado conflictos al interior de la sociedad, que son abordados por el Estado desde su forma tradicional, esto es, recurriendo a la fuerza para *superar* el disenso: en vez de abrirse puertas y ventanas para negociar el conflicto, en la mayoría de ocasiones se prefieren las **soluciones esquinadas** o negociaciones de suma negativa, en donde el contradictor es *eliminado en forma física*.

Además de la exclusión política y la reacción social, se presenta el agravante de la inconsciencia creciente al interior de los miembros de la sociedad: este problema de grandes connotaciones encuentra sus causas, por un lado, en la irrupción del individuo consumidor por encima del ciudadano; y por la otra vía, en el sistema político y económico que produce un acelerado proceso de marginalización social. Por ambos caminos se llega al mundo de los individuos que cada día presentan menos conciencia de ciudadanos y se comprometen escasamente con el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Adicional a lo anterior, en diferentes zonas del territorio nacional (incluido el departamento de La Guajira) históricamente se ha observado un creciente vacío de poder, en donde la ausencia del Estado ha sido llenada por organizaciones de diversos orígenes e intereses que imponen *su ley y formas de organización social*; en tal sentido se ha venido estructurando un territorio dividido: la política y la economía formales de un lado, y gran parte de la sociedad civil y la economía informal en el otro extremo.

Esta preocupación llevó a que durante las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente se tratara en forma profunda el tema de **la unidad en la diversidad**, lográndose acuerdos significativos con minorías étnicas (indígenas y negritudes), grupos alzados en armas, movimientos religiosos y regionalistas, entre otros. En este sentido, la Constitución Política de 1991 reconoció a Colombia como un país

multiétnico y pluricultural, en el que se deben respetar las diferencias étnicas, lingüísticas, regionales, de credos religiosos, etc. El esfuerzo de los Constituyentes consignado en la Carta Magna estuvo orientado a lograr para Colombia un marco institucional y normativo de pluralidad, que facilite el proceso de democratización y convivencia pacífica.

La crítica situación de orden público en diferentes zonas del territorio nacional, así como la percepción de vacíos de poder o de ingobernabilidad por gran parte de la sociedad civil, fué asumida por los constituyentes como una justificación adicional para impulsar y fortalecer el proceso descentralizador tanto fiscal como político. La descentralización, entendida “como escenario de reorganización política, económica y cultural” (Restrepo, 1992) se convierte así en una *apuesta* a través de la cual se busca no sólo mayores niveles de gobernabilidad en las diferentes regiones del país, sino también eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos, y la rendición de cuentas de las autoridades a la comunidad regional.

Para alcanzar el ideario arriba señalado, el desarrollo legislativo posconstituyente en Colombia debe esforzarse por impulsar un sistema jurídico ágil y creíble ante la comunidad en su conjunto; así mismo, requiere un mecanismo administrativo único, eficiente y transparente, que tenga presencia en todo el país; y por último, lograr una real integración del territorio nacional, entendido como el espacio geopolítico sobre el cual el Estado ejerce diversas competencias y soberanía. En tal sentido, la modernización del Estado en términos jurídicos, administrativos y políticos, es una condición necesaria, más no suficiente, para avanzar hacia estadios superiores de democratización.

Las **condiciones para alcanzar la democracia** están además en relación con el establecimiento de un Sistema Político Abierto, pluralista, en el que tengan cabida las diversidades sociales y sea posible la competencia política; pero en un sistema pluralista se requiere que compitan **alternativas reales** a las tradicionales, como la nueva opción de desarrollo propuesta para La Guajira, para que los electores y la sociedad en su conjunto puedan escoger dentro de una baraja de posibilidades. Así mismo, se hace necesario crear una **Conciencia de Ciudadanía** más allá de la otorgada formalmente; se requiere de los ciudadanos guajiros un sentido de pertenencia respecto al proyecto económico y político departamental, que se comprometan *afectivamente* en la política de La Guajira desde sus roles diversos y cotidianos.

Al generarse las condiciones para el establecimiento de un Sistema Político Abierto, así como para la negociación, la creación de Conciencia de Ciudadanía y el perfeccionamiento del marco procedimental del Estado, se tienen los principios fundamentales de la gobernabilidad en tanto construcción de consensos alrededor de una **Nueva Propuesta Política y Económica para el departamento de La Guajira**.

Como se ha sostenido a lo largo del presente Ensayo, de lo que se trata es de ofrecer algunos elementos conceptuales y de gestión que permitan transitar de un *modelo deseado* pero abstracto, a una *imagen posible, factible y viable* que tome en consideración no sólo la realidad política y social del departamento, sino además la crítica situación de gobernabilidad y las condiciones económicas del país en su conjunto.

En **síntesis**, se han identificado para La Guajira cuatro agentes protagónicos: los Modernizadores, los Rentistas, los de Distribución y los Fáticos, señalando para cada uno de ellos los temas a negociar y los elementos conflictivos (Análisis de Riesgo); a partir de lo anterior se obtuvieron los elementos para diseñar lo que en Ciencia Política se conoce como *Coalición de Gobernabilidad* o, lo que es lo mismo, una alianza estratégica entre diferentes sectores. Luego se trató el tema de los ajustes institucionales requeridos en La Guajira, no sólo para lograr la construcción de consensos alrededor de la presente propuesta, sino además para llenar los vacíos de poder que en la actualidad han sido ocupados por diferentes poderes paraestatales.

El fortalecimiento de la institucionalidad está referido a la creación del Ministerio del Interior, a la aprobación de la ley de ordenamiento territorial, a la modernización de la gestión pública en el departamento y municipios de La Guajira y a la consolidación de sus redes cívicas. Al final se trata de compaginar los conceptos de gobernabilidad, democracia y conciencia de ciudadanía, a partir de los cuales se crea el ambiente de consenso que requiere este nuevo proyecto para La Guajira. Si se generan las condiciones para articular los intereses técnico-económicos con los políticos y sociales, se tiene el ambiente de consenso que requiere la nueva propuesta de gobernabilidad y desarrollo para el departamento de La Guajira.

10. Algunas Lecciones de Política

Hablar de globalización, integración económica o apertura comercial con respecto al departamento de La Guajira, obliga siempre a echar una mirada rápida a la historia de este territorio ubicado estratégicamente en la esquina nororiental de Colombia, como una punta de lanza que América del Sur extiende sobre el Mar Caribe. Desde períodos coloniales, la península guajira se convirtió en sitio predilecto para los contrabandistas neogranadinos y venezolanos, así como para piratas que tenían como epicentro de sus actividades la Cuenca del Caribe; ya desde el siglo XVI los Cronistas de Indias (Castellanos, 1886; Julian, 1980) traen noticias de las relaciones amistosas y el intercambio comercial entre los indígenas wayúu (denominados *guajiros* por los españoles) y los piratas, corsarios o bucaneros ingleses, franceses y holandeses. De otra parte, y como una manera de acabar con esa marginalidad a que fue sometida La Guajira durante el Período Colonial, así como para aprovechar su estratégica ubicación respecto a los mercados mundiales, el Libertador Simón Bolívar propuso construir la capital de la Gran Colombia en las costas caribeñas de esta península. Esta idea nunca fructificó, pero la marginalidad continuó caminando de la mano con los crecientes volúmenes de comercio ilegal de diferente procedencia.

En pleno siglo XX Maicao se convierte en el municipio colombiano que tal vez transa los mayores volúmenes de contrabando a nivel nacional y La Guajira como la ruta predilecta para sacar ilícitamente café, ganado vacuno y otros productos; desde la década de los setenta irrumpe el negocio global de las drogas, siendo la marihuana el producto que mayor incidencia tuvo sobre la economía y la sociedad guajira en general. Pero todo no puede ser ilegalidad en su integración con los mercados nacional y mundial: en las dos últimas décadas se inician las actividades de extracción de gas natural y carbón (y la exportación de este último), sumándose a la ya histórica explotación de las salinas de Manaure.

Lo anterior puede ser indicio de cómo una parte de la sociedad guajira ha respondido históricamente a las adversidades, tanto naturales como políticas; pero hoy la tendencia a la globalización y la apertura de los mercados se enmarca en una institucionalidad económica que regiones y países deben respetar y aprovechar, si en realidad desean salir bien librados de los desafíos planteados por el comercio mundial a las puertas del tercer milenio.

Si bien la globalización analizada en su conjunto ofrece un incremento significativo de los intercambios comerciales entre los diferentes países, presentándose un *juego de suma positiva*, cuando se particulariza el análisis a regiones subnacionales o países en específico se develan situaciones de *ganadores* pero también, y más problemático aún, de *perdedores*. Estudios empíricos muestran que cuando un país se decide por un modelo de apertura económica, a su interior se producen ajustes productivos, especialización, relocalización de la producción, etc. que benefician a algunas zonas del país mientras otras no logran reconvertir su economía a las exigencias del mercado mundial; todo depende de la rotación y asignación de recursos, de la

inversión y acumulación de capital (humano, físico, financiero) y de la forma como los países, regiones y empresas se coordinen para afrontar los retos de la competencia en apertura.

Ante el riesgo cercano de convertirse en víctima de la globalización, en el Estudio de Caso lo que se ha hecho es plantear un conjunto de estrategias y políticas que ayuden a construir una propuesta de gobernabilidad y desarrollo socioeconómico para el departamento de La Guajira. A continuación se presentan las lecciones que sobre política pública ha dejado el desarrollo de este Ensayo:

1. La descentralización política y fiscal en Colombia se debe entender como el camino a través del cual el Estado logra un mayor acercamiento a la sociedad civil, lo que se ve reflejado en mayores espacios de participación y gobernabilidad;
2. Si se quieren aprovechar las oportunidades que ofrece el marco institucional y revertir el estado de estancamiento de la economía guajira, se debe actuar por lo menos sobre cuatro dimensiones estratégicas y así alcanzar una mejor gestión del desarrollo regional: invertir en capital humano (educación, capacitación, rentrenamineto, tecnología, experiencia); identificar y seleccionar un perfil productivo departamental (se convierte en una especie de justificación técnica y económica); acumular poder político (sea por la vía de la descentralización o la creación a través de un nuevo proyecto político); y construir consensos, fundamentados en la credibilidad y legitimidad (lo que se podría entender como la viabilidad social y política de la propuesta);
3. Con respecto a la inversión en capital humano, se parte por reconocer las externalidades positivas que genera la educación, la capacitación y el desarrollo tecnológico, para sólo citar algunos; si a lo anterior se le agregan las imperfecciones del mercado educativo-tecnológico en cuanto asignación subóptima de recursos, la política pública deberá estar orientada a la inversión y regulación del sector por parte del Estado; de lo que se trata es de formar una amplia masa crítica departamental, que pueda pensar y programar la gestión del desarrollo en el departamento de La Guajira;
4. En lo relacionado con la economía departamental, la descomposición del producto muestra que el sector minero aporta cerca del 60% del PIB y las exportaciones de carbón representan el 80% del total exportado; para la economía guajira esta considerable dependencia de un solo sector se debe constituir en factor de preocupación, pues su estabilidad, crecimiento o estancamiento se convierte en función de los mercados carbonífero y gasífero básicamente. De acuerdo a lo anterior, la recomendación para La Guajira es buscar la diversificación de su producción y de sus mercados, a partir de lo que en el Estudio de Caso se denominó la identificación y selección de un Perfil Productivo Departamental. Para el efecto se identificaron alternativas de industrialización a partir de la utilización de sus recursos naturales como carbón, gas natural, sal y calizas básicamente; en

este punto se presentan experiencias similares ocurridas en otros países, como una forma de *desmitificar* la industrialización de recursos como el carbón;

5. Para algunos economistas (Ocampo 1991), la neutralidad de incentivos y el carácter pasivo de la política industrial, no se considera como política óptima; más bien se requiere algún grado de selectividad y de interrelación entre los sectores público y privado, en donde el primero actúe más en su rol de socio y coordinador que como planificador; en este marco de política selectiva cabe los programas de relocalización industrial, desarrollo fronterizo, así como los proyectos portuarios. En cuanto al programa de Desarrollo Fronterizo debe tenerse como prioridad el fortalecimiento de los lazos comerciales y de cooperación con Venezuela, las Antillas Holandesas y otros países del Caribe. De lo que se trata es que el departamento se especialice en ciertas actividades económicas, aproveche sus ventajas comparativas y gane en competitividad;
6. En el tema relacionado con la descentralización se propone que el referido proceso vaya acompañado de niveles crecientes de *accountability* o rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía, que haga posible una eficiente gestión pública local; en esta misma línea, la legislación debe ser explícita respecto a los incentivos para aumentar el *esfuerzo fiscal territorial* y el castigo si el endeudamiento de las entidades subnacionales se maneja de manera *pro-cíclica*;
7. Aunque es muy importante para las entidades territoriales contar con recursos crecientes que permitan el financiamiento de sus proyectos de inversión, se debe conocer si el origen es por ingresos tributarios o no tributarios; si se enmarcan dentro de la primera clasificación se tiene un departamento o municipio con creciente *esfuerzo fiscal*; por el contrario, cuando el incremento se presenta por la vía de los ingresos no tributarios, la respuesta para La Guajira se encuentra en el volumen de regalías que ha venido recibiendo durante la última década.
8. Los recursos provenientes de regalías deben asignarse en forma eficiente, para superar lo que algunos economistas han denominado el *síndrome de la lotería*, que no es otra cosa sino despilfarro, baja rendición de cuentas y *pereza fiscal*. Lo que no se quiere es que los síntomas y dolencias de la *Enfermedad Holandesa* padecida por muchos países exportadores de petróleo, lleguen a este departamento carbonero a través de una nueva enfermedad denominada "*Regalias-tis*";
9. Adicional a lo anterior, la nueva opción de desarrollo para el Departamento de La Guajira debe sustentarse en una propuesta política de construcción de consensos;

* Se conoce como "enfermedad holandesa" a la reacción de la economía ante un mejoramiento del sector externo. Ello puede ocurrir mediante un ingreso de capitales extranjeros o a través del mejoramiento del precio de exportación de un sector tipo "enclave". Lo que sucede es la apreciación del tipo de cambio real y la reducción de la producción de bienes transables en favor de los no transables - construcción, comercio y servicios (Hausmann 1990)

en tal sentido, se recomienda que los acuerdos se fundamenten en instrumentos de negociación, para que la misma despierte credibilidad y gane en legitimidad ante la ciudadanía. Las negociaciones a que se viene haciendo referencia no se circunscriben a la jurisdicción departamental, sino que además debe ampliar su radio de acción a otros ámbitos, como por ejemplo, autoridades nacionales e incluso hacia sus pares del país o del exterior. Lo anterior exige que los dirigentes guajiros adquieran **capacidad de negociación** ante sus interlocutores, para hacer respetar los intereses de la comunidad que representan; en tal sentido se requiere **acumular poder a nivel departamental** (Boisier, 1995), sea a través del proceso descentralizador que se ha venido fortaleciendo en Colombia durante la última década, o mediante la creación endógena (también conocido como la formación de un *Proyecto Político Regional*);

10. Para viabilizar la propuesta de gobernabilidad y desarrollo es necesario no sólo pensar en la capacidad de negociación antes dicha, sino además identificar en el departamento a sus actores protagónicos, los temas y la agenda a negociar, que permita llegar a construir una *Coalición de Gobernabilidad o Alianza estratégica* entre diferentes sectores de la sociedad guajira. Una vez identificado los actores se debe adelantar un *Análisis de Riesgo* a través del cual sea posible reconocer en ellos su condición de Aliados, Opositores o Indiferentes respecto a la propuesta, en un momento determinado del tiempo; un análisis más riguroso implica tomar en cuenta la condición dinámica de los Agentes a través del tiempo, en donde cada uno de ellos puede asumir un rol de aliado, opositor o indiferente, de acuerdo a las circunstancias o los temas que se encuentren en la mesa de negociación;
11. Todo lo anterior resulta insuficiente, si no es complementado con los ajustes institucionales internos y externos a la entidad territorial, funcionales a la viabilidad de la propuesta. La construcción y/o fortalecimiento de la institucionalidad desde el Estado, el mercado y la sociedad civil, busca llenar los vacíos de poder y así mermar las fuerzas de la ilegalidad presentes en La Guajira, que actúan a nombre del narcotráfico, la guerrilla, el paramilitarismo y el contrabando. Tales arreglos encuentran su base en la Constitución Política de 1991, la apertura económica y el acelerado proceso descentralizador que se viene aplicando en el país;
12. El desarrollo institucional también está referido a la creación del Ministerio del Interior, la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la delimitación de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, la modernización de la gestión pública de municipios y departamentos, así como el fortalecimiento de las redes sociales;
13. De la institucionalidad que se crearía una vez aprobada la LOOT, los guajiros deberían centrar sus esfuerzos en las entidades administrativas y/o territoriales que a mediano plazo marcarán el paso en términos del desarrollo y la gobernabilidad regionales; estas instituciones dicen relación con las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs), la Región Administrativa y de Planificación (RAP) y la Región como Entidad Territorial (RET) del Caribe Colombiano. En un departamento donde

cerca del 35% de su población es de origen indígena, las ETIs vendrían a reconocer su institucionalidad tradicional, así como a llenar los vacíos de poder que el Estado colombiano no ha podido copar en su totalidad. En lo relacionado con la institucionalidad regional, La Guajira y los restantes departamentos del Caribe colombiano son los llamados a continuar impulsando el proyecto de LOOT hasta su aprobación definitiva por el Congreso de la República y la sanción presidencial, toda vez que en su articulado se encuentran espacios que permiten fortalecer el proyecto de comunidad regional reclamado históricamente.

Como bien lo resume un estudio adelantado por encargo del Departamento Nacional de Planeación (Mesa et. al., 1995, 135), es que "...en el Caribe la implantación de Región es un asunto de todos los actores, porque allí el anhelo de autonomía y reconocimiento de su comunidad constituye la opción para reivindicar sus intereses ante el poder central". Bien vale la pena recordar los estrechos lazos históricos y culturales que unen a los pobladores del Caribe Colombiano con sus ancestrales aspiraciones de mayor autonomía en términos políticos y económicos; **su "voluntad regionalista se expresa en términos de suscripción explícita de un Proyecto Político Regional en el que es comprobable que la institucionalidad ha estado precedida por la regionalidad"**(Mesa et. al 1995,173); de ahí la importancia que el *Proyecto Departamental* esté articulado al **Proyecto Político Regional** al que hacen referencia los autores señalados. En síntesis, si se logran crear las condiciones que tiendan correas de transmisión entre los intereses técnico-económicos con los sociales y políticos, se habrá generado el ambiente de consenso que requiere un **nuevo proyecto de desarrollo y gobernabilidad para el departamento de La Guajira.**

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Medina, Amilkar. (1995). *Escritos 5*. Medellín, Colombia.
- Aghón, Gabriel y C. Casas. (1994). *Descentralización Fiscal en América Latina: una Comparación Preliminar*. Quito, Ecuador: Seminario Internacional de Descentralización Fiscal, organizado por el Proyecto CEPAL/GTZ. Mimeo.
- Alves Natal, Jorge Luiz. (1995). *Separatismo, Fragmentacao e Crises do Estado no Brasil pos-75: una 'leitura' a partir do imbroglio socio-territorial e Político-institucional*. Santiago de Chile: Seminario Internacional sobre Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración.
- Banco de la República. (1996). *Indicadores Económicos de Colombia. Primer trimestre de 1996*. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia.
- Benavente, José M. y G.A. Crespi. (1995). *Una Caracterización del Sistema Innovativo Chileno*. Santiago de Chile: Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Boisier, Sergio. (1991). "La descentralización: un tema difuso y confuso". En D. Nohlen, comp., *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas, Venezuela: Ediciones Nueva Sociedad.
- ----- (1994). *La Gestión del Desarrollo Regional en Economías de Mercado Abiertas y Descentralizadas (el caso chileno)*. Santiago de Chile: ILPES/DPPR, Serie Ensayos Doc. 94/24.
- ----- (1995). *En Busca del Esquivo Desarrollo Regional: Entre la Caja Negra y el Proyecto Político*. Santiago de Chile: ILPES/DPPR.
- ----- (1996). *La Geografía de la Globalización: un Único Espacio y Múltiples Territorios*. Santiago de Chile: ILPES/DPPR.
- Borges Méndez, Ramón. (1996). *El Estudio de Caso como Instrumento Pedagógico y de Investigación en Políticas Públicas*. Estudio de Caso No. 4. Santiago de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile - CIEPLAN.
- Castellanos, Juan de. (1886). *Historia del Nuevo Reino de Granada*. Madrid, España: Ed. A. Pérez Dubrull, 2 v.
- CEPAL. (1992). *Equidad y Transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile.

- ----- (1994). "Tecnología y Educación: la Producción y Acumulación de Conocimiento como Fuerza motriz del Desarrollo". En CEPAL, Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago de Chile.
- ----- (1995). *Modelos de Desarrollo, Papel del Estado y Políticas Sociales: Nuevas Tendencias en América Latina*. Distribución restringida, LC/R.1575. Santiago de Chile.
- Cepeda Ulloa, Fernando. (1993). *Algunas Instituciones claves para la Gobernabilidad*. Washington, D.C.: Seminario "Estado, Desarrollo y Estabilidad", organizado por el BID.
- CORPES COSTA ATLÁNTICO, ECONOMETRIA - SEI. (1992). *Plan de exportaciones de la Costa Atlántica y Sistema de Información y Seguimiento de las Exportaciones*. Informe final, Anexos, Tomo 1. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia.
- ----- (1996). *Estudio de la Caracterización del empleo, el desempleo y los ingresos laborales en la Región Caribe, resultados preliminares*. Santa Marta, Colombia.
- *Coyuntura Económica* (1996). Volumen XXVI #2, Junio de 1996. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia.
- DANE- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1993). *Colombia: Censo de Población y Vivienda 1993*. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia.
- DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA. (1995). *La Guajira con sentido de grandeza: Plan de Desarrollo 1995-1997*. Ríohacha, Colombia.
- EMBAJADA DE SUDÁFRICA. (1996). *Sudáfrica: Panorama General*. Santiago de Chile: Folleto editado y publicado por la Embajada de Sudáfrica en Santiago.
- Fals Borda, Orlando. (1996). *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia.
- Faúndez, Alejandra y J. Vilorio. (1996). *Veinte Años del Fondo Nacional de Desarrollo Regional-FNDR: Diagnóstico y Análisis Crítico*. Santiago de Chile: Ensayo presentado al Magíster en Gestión y Políticas Públicas - Universidad de Chile.
- Ferreira, Ana y L. Valenzuela. (1993). *Descentralización Fiscal: el caso colombiano*. Santiago de Chile: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Serie Política Fiscal No. 49.
- Fiszbein, Ariel y G. Psacharopoulos. (1995). "Income inequality trends in Latin America in the 1980's". En N. Lusting, comp., *Coping with austerity, poverty and inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

- Hausmann, Ricardo. (1990). *Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico*. Caracas, Venezuela: Banco Central de Venezuela.
- Hirschman, Albert. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, Yale, University Press, U.S.A.
- Julian, Antonio. (1980). *La Perla de América: Provincia de Santa Marta*. Bogotá, Colombia: Ed. Academia Colombiana de Historia.
- Krause-Junk, Gerold. (1996). "La Descentralización Fiscal en América Latina: una Perspectiva Internacional". En CEPAL/GTZ, *Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos*. Santiago de Chile.
- Lechner, Norbert. (1995). "La Reforma del Estado y el Problema de la Conducción Política". *Perfiles Latinoamericanos*. 7, FLACSO sede México. Ciudad de México.
- Meisel, Adolfo. (1994). "Rezago Relativo y Creciente Integración, 1950-1994", en A. Meisel, comp., *Historia Económica y Social del Caribe Colombiano*. Santafé de Bogotá, D.C. Colombia: Ediciones Uninorte -Ecoe Ediciones.
- Meller, Patricio. (1993). "América Latina en un mundo eventual de bloques económicos". En CIEPLAN, *Estrategia comercial chilena para la década del 90*. Santiago de Chile.
- Mesa, Saul, A.L. Hincapié y F. Tobón. (1995). *Evaluación Ex-Post de los CORPES- Informe Final*. Medellín, Colombia: Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia (CIDE).
- Muñoz, Oscar. (1993). "Hacia el Estado Regulador". En O. Muñoz, comp., *Después de las Privatizaciones Hacia el Estado Regulador*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Oates, Wallace. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, Chicago, San Francisco, U.S.A.
- Ocampo, José Antonio. (1991). "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo". *Pensamiento Iberoamericano*. 20.
- ----- (1995). *Ponencia Inaugural del Seminario Internacional de Descentralización Fiscal*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Serie Política Fiscal No. 7. Santiago de Chile.
- Psacharopoulos, George. (1992). *El Impacto Económico de la Educación: lecciones para los diseñadores de política*. Santo Domingo, República Dominicana: Centro Internacional para el crecimiento económico (CIDE).

- Putnam, Robert. (1994). *Para Hacer que la Democracia Funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas, Venezuela: Editorial Galac.
- Raczynski, Dagmar. (1994). *Estudio sobre Características y Factores Determinantes de la Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile: Diagnóstico y Lecciones de Política*. Componente 1: "Características y Factores Determinantes de la Pobreza en Chile. Informe de Avance No. 5 Final". Investigadores auxiliares: Pilar Romaguera y Claudio Bonacic. Santiago de Chile.
- Rawls, John. (1971). *Teoría de la Justicia*. Ciudad de México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- República de Colombia - Ministerio de Educación Nacional. (1995). *Matrículas, Docentes y Establecimientos Educativos en Colombia - 1994*. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia.
- Restrepo, Dario. (1992). *Descentralización y Neoliberalismo (Balance de un Proceso)*. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia: Fondo Editorial CEIR - REALIDAD MUNICIPAL.
- SASOL LIMITED. (1995). *Annual Report 1995*. Johannesburg, Republic of South Africa.
- Tomassini, Luciano. (1992). "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo". En *Revista de Ciencia política*, vol. XIV, Nos. 1-2. Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Touraine, Alain. (1995). *Qué es la Democracia?* Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO. (1996). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Vilorio De La Hoz, Joaquín. (1994). *Elementos para un Ordenamiento Territorial en la Sierra Nevada de Santa Marta*. Trabajo de Tesis para optar al título de Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Santafé de Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Wiesner Durán, Eduardo. (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización*. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia.
- ----- (1995). *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia: DNP, ANIF, FINDETER.