

**ESTRUCTURA, DINAMICA Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ECONOMICO  
DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA**

**LUIS BARRAZA ESCAMILLA  
DENISE RANGEL LOZANO**

**Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Planificación Territorial**

**Director**

**EDGAR NARVAEZ OSPINO  
Economista-Planificador**



**UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA  
POSTGRADO DE PLANIFICACION TERRITORIAL, GESTION REGIONAL Y  
LOCAL DE PROYECTOS  
SANTA MARTA D.T.C.H**

**1995**

T25.  
PPT  
00016  
Ej. 1

91997Z

## TABLA DE CONTENIDO

	pág.
<b>INTRODUCCION</b>	<b>9</b>
<b>1. RASGOS GENERALES</b> .....	<b>12</b>
1.1 ASPECTO HISTORICO.....	12
1.1.1 <i>El territorio</i> .....	12
1.2 ASPECTOS FISICOS.....	12
1.2.1 <i>Ubicación geográfica</i> .....	12
1.2.2 <i>Localización</i> .....	13
1.2.3 <i>Límites</i> .....	14
1.3 ASPECTOS SOCIALES.....	15
1.3.1 <i>Población</i> .....	15
1.3.2 <i>Educación</i> .....	17
1.3.3 <i>Salud</i> .....	22
1.3.4 <i>Vivienda</i> .....	27
1.3.5 <i>Pobreza</i> .....	28
<b>2. ANALISIS GLOBAL DE LA DINAMICA ECONOMICA Y POLITICAS DE DESARROLLO</b> .....	<b>30</b>
2.1 ECONOMIA Y LA GESTION DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL MARCO DEL NUEVO ORDEN ECONOMICO.....	30
2.1.1 <i>Antecedentes</i> .....	30
2.1.2 <i>El nuevo paradigma</i> .....	32
2.1.3 <i>Evolución de la dinámica de acumulación en Colombia</i> .....	35
2.2 DINAMICA NACIONAL DE ARTICULACION EN EL NUEVO MODELO.....	40
2.2.1 <i>Dinámica de la articulación</i> .....	42
2.2.2 <i>Perspectivas de la articulación regional</i> .....	46
2.3 LA GESTION DEL DESARROLLO DEPARTAMENTAL EN EL MARCO DEL NUEVO ORDEN ECONOMICO.....	50
2.3.1 <i>El marco jurídico y económico</i> .....	50
2.3.2 <i>Los aspectos de carácter operativo: la experiencia de los departamentos líderes</i> .....	54
<b>3. LA ECONOMIA EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA</b> .....	<b>56</b>
3.1 EVOLUCION.....	56
3.2 PRINCIPALES SISTEMAS DE PRODUCCION DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA.....	65

3.2.1 Cultivo de Banano.....	65
3.2.2 Cultivo de Palma Africana.....	67
3.2.3 Cultivo de Maíz.....	68
3.2.4 Cultivo de Yuca.....	69
3.2.5 Cultivo de Mango.....	70
3.2.6 Cultivo Arroz de riego.....	71
3.2.7 Sector Pesquero.....	72
3.3 TURISMO.....	74
<b>4. LAS CUENTAS REGIONALES EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA</b>	<b>77</b>
4.1 LAS CUENTAS REGIONALES COMO INSTRUMENTO DE MEDICION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO.....	77
4.2 ANALISIS DE LA ESTRUCTURA Y DINAMICA ECONOMICA DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA.....	79
4.2.1 Año 1980.....	79
4.2.2 Año 1985.....	83
4.2.3 Período 1980-1985.....	88
4.2.4 Año 1990.....	91
4.2.5 Período 1985-1990.....	96
4.2.6 Año 1992.....	99
4.2.7 Período 1990-1992.....	104
4.3 PRODUCTO INTERNO BRUTO PER-CAPITA.....	108
4.4 ESTRUCTURA URBANA DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA. APROXIMACIONES.....	109
<b>5. ORGANIZACIONES Y ACTORES ECONOMICOS.....</b>	<b>119</b>
5.1 CONSIDERACIONES GENERALES.....	119
5.2 EL SECTOR EMPRESARIAL DEL DEPARTAMENTO.....	120
<b>6. POLITICAS DE DESARROLLO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL.....</b>	<b>132</b>
6.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO "EL SALTO SOCIAL".....	132
6.1.1 Fundamentos del plan.....	132
6.1.2 Políticas del plan nacional de desarrollo.....	136
6.2 PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 1995-1997 "POR LA RECONSTRUCCION DEL MAGDALENA".....	144
6.2.1 Fundamentos.....	144
6.2.2 Objetivos del plan.....	145
6.2.3 Educación.....	145
6.2.4 Salud.....	146
6.2.5 Políticas.....	152
6.2.6 Estrategias.....	153
6.3 OBSERVACIONES AL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 1995-1997 "POR LA RECONSTRUCCION DEL MAGDALENA".....	162
6.3.1 Consideraciones generales.....	162
6.3.2 Consideraciones acerca del contenido.....	164
6.4 ANALISIS DE COHERENCIA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998 "EL SALTO SOCIAL".....	171

**7. LA ECONOMIA DEPARTAMENTAL Y SUS PERSPECTIVAS DE INSERCIÓN  
INTERNACIONAL. PERSPECTIVAS DE DESARROLLO.....175**

**8. CONCLUSIONES .....182**

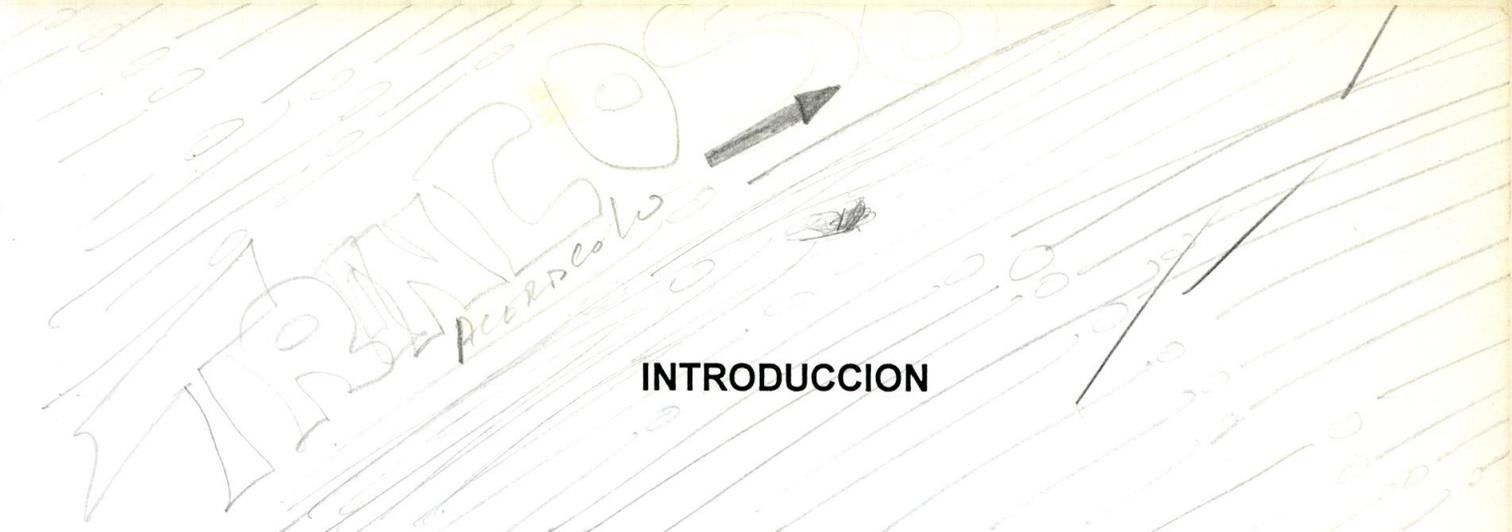
**BIBLIOGRAFIA**

**ANEXO**

## LISTA DE TABLAS

	pág.
TABLA 1. Ubicación, distancia, área, altura y temperatura media por municipios	15
TABLA 2. Población total por sexo en cabecera municipal y resto del municipio 1993	16
TABLA 3. Población por sexo, según grupos de edades	17
TABLA 4. Departamento Magdalena. Indicadores estructura económica. Precios constantes de 1975. En millones de pesos año 1980	81
TABLA 5. Especialización absoluta según sectores, en 1980	82
TABLA 6. Departamento Magdalena. Indicadores estructura económica. Precios constantes. En millones de pesos año 1985	85
TABLA 7. Especialización absoluta según sectores, en 1985	86
TABLA 8. Departamento del Magdalena. Indicadores estructura económica. Precios constantes de 1975. En millones de pesos año 1990	93
TABLA 9. Especialización absoluta según sectores, en 1990	94
TABLA 10. Departamento del Magdalena. Indicadores estructura orgánica. Precios constantes de 1975. En millones de pesos año 1992	100
TABLA 11. Especialización absoluta según sectores, en 1992 constantes de 1975. En millones de pesos año 1992	102
TABLA 12. Departamento del Magdalena. Ordenamiento de centros urbanos 1973	112

TABLA 13. Departamento del Magdalena. Ordenamiento y movilidad de centros urbanos según tamaño 1985	113
TABLA 14. Departamento del Magdalena. Ordenamiento y movilidad de centros urbanos según tamaño censo de 1993	114
TABLA 15. Empresas en el departamento del Magdalena según nivel de activos y sectores económicos	123
TABLA 16. Empresas según grupos de nivel de activos	124
TABLA 17. Potenciales del Departamento del Magdalena	179



## INTRODUCCION

La elaboración del presente trabajo pretende abordar de manera analítica los planteamientos que en materia de desarrollo formula y ejecuta el nivel departamental en torno a los criterios de eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales, conceptos alrededor de los cuales se tejen gran cantidad de confusiones. Ser eficiente no implica ser eficaz, ni ser eficaz implica ser eficiente. En nuestro caso la *eficiencia* está referida a hacer bien alguna acción, mientras que la *eficacia* se refiere a la acción o acciones que se deben ejecutar. En ese sentido este trabajo responde a la necesidad de plantearse una reflexión sobre la eficiencia y eficacia en la formulación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo del departamento del Magdalena, en el marco del modelo económico vigente y con una orientación al análisis de los aspectos del desarrollo económico, habida cuenta que el proceso de reorganización del Estado le asigna a este ente territorial la responsabilidad y competencia de la "promoción del desarrollo económico dentro de su territorio" (Art. 298 de la Constitución Política). Esto implica necesariamente la coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad entre la Nación y los departamentos, en la búsqueda y adopción de políticas que garanticen el cumplimiento de tales competencias.

Considerando que la planificación del desarrollo territorial parte de las particularidades económicas, sociales, políticas, ambientales e institucionales de

cada región, el presente trabajo toma como referencia las interrelaciones e interdependencias de estos factores, pero sólo explora para efectos de análisis la variable económica, con la información que aceptamos pertinente revisar, analizar y evaluar, y que a nuestro concepto debe referenciarse como base importante y punto de partida en la elaboración de políticas, programas, planes y proyectos de desarrollo de carácter estatal.

En algunos temas, el trabajo se extiende con la intención de que se constituya, además del análisis establecido como límite, en un documento didáctico que sirva de apoyo e instrumento que contiene información básica para la planificación territorial.

Para abordar la temática planteada y como marco de referencia y de ubicación en el departamento, se esboza de manera esquemática el proceso de poblamiento del territorio y algunos aspectos sociales que están fuertemente incididos por el desarrollo económico y que de igual forma estos aspectos inciden en el desarrollo económico.

Como marco de referencia para la orientación general del trabajo propuesto se hace un análisis de la dinámica económica nacional, regional y departamental con la finalidad de establecer niveles de coherencia con el orden económico mundial actual, el cual se desarrolla en función de la articulación de las regiones con el entorno universal y alrededor de las relaciones económicas efectivas y potenciales. En ese sentido se estudia si la gestión del desarrollo nacional y departamental

articulan las realidades económicas externas vigentes, y las realidades locales que a su vez inciden en los aspectos del desarrollo territorial.

Para este análisis se toma como referencia los antecedentes en torno a la dinámica de la acumulación capitalista, la evolución de esa dinámica y el nuevo paradigma de la acumulación. En este punto se toca cuáles han sido los efectos ocasionados por la implantación de un nuevo modelo económico que varió de manera fundamental el esquema de acumulación de nuestro país, el cual pasó de un esquema proteccionista a un esquema de libre competencia, sin considerar las condiciones propias de nuestro territorio.

También se analiza la economía en el departamento y los principales sistemas de producción agropecuaria practicados, los cuales se constituyen en la mayor fuente de ingresos del departamento y en el sector con mayor participación en el producto interno bruto departamental, y se hace un rápido análisis de la actividad turística en el departamento y un recorrido en torno a sus potencialidades geográficas, naturales y ambientales.

Uno de los aspectos centrales que se desarrollan es el análisis de la estructura y dinámica económica del departamento en el período 1980-1992, tomando como referencia los indicadores de las cuentas regionales del DANE, cuyo resultado muestra claramente la orientación y la vocación del desarrollo departamental, lo cual está complementado con el análisis de la cantidad de organizaciones empresariales según niveles de activos y sectores de la producción, en donde se vislumbra de manera general la capacidad e iniciativa empresarial del sector privado en el

departamento. De igual forma se mira la participación por habitante en el PIB departamental y se desarrolla una aproximación a la estructura urbana del departamento, y se establecen unos criterios básicos para definir la nueva jerarquía urbana departamental, lo cual es factor fundamental en la territorialización de las políticas de desarrollo que pretenda implementar el nivel gubernamental de la jurisdicción.

Para verificar el cumplimiento de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad en las políticas de desarrollo, se elaboró un análisis acerca de la coherencia entre los niveles departamental y nacional, donde se toma como fundamento la revisión sistemática del Plan de Desarrollo Departamental 1995-1997 "Por la reconstrucción del Magdalena", y el Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social", en donde se analiza si el departamento asume las políticas, programas y proyectos que la Nación plantea como estrategias del gobierno actual, en el marco del orden económico vigente, y a su vez, si la Nación plantea estrategias para las condiciones y necesidades propias del departamento en particular y la región caribe en general.

El énfasis de este ensayo sobre los aspectos económicos del departamento obedece principalmente a la aceptación de la premisa de que el crecimiento económico soporta el andamiaje del desarrollo global, y que la consecución del bienestar social responde principalmente a las posibilidades que ofrece la consecución del crecimiento económico. Esto no quiere decir que el crecimiento económico sea sinónimo de desarrollo, pero sí debe entenderse que genera desarrollo a partir de considerar la aplicación de ese crecimiento en aspectos que

verdaderamente reflejan el bienestar colectivo, tal como los aspectos sociales, ambientales, políticos e institucionales, en términos de equidad.

En síntesis, este trabajo considera algunos aspectos que a nuestro juicio sirven como fundamentación práctica en la formulación de las políticas de desarrollo del departamento, que sistemáticamente han sido desconocidas en los diferentes planes de desarrollo departamentales. Se espera que los planteamientos aquí elaborados sean tomados como beneficio de inventario y que trasciendan del nivel académico a la instrumentación de carácter conceptual, metodológico y operativo en las escalas de planificación del desarrollo territorial.

# 1. RASGOS GENERALES<sup>1</sup>

## 1.1 ASPECTO HISTORICO

### 1.1.1 El territorio

El actual departamento del Magdalena perteneciente a la costa colombiana del Caribe fue una de las zonas inicialmente descubiertas del territorio nacional, pues desde 1499 fueron bordeadas sus costas, mientras que solo 38 años más tarde don Gonzalo Jiménez de Quesada comenzó la Conquista del Imperio Chibcha y fundó a Bogotá, cuando ya Santa Marta tenía gran prestigio como base de las expediciones hacia el interior. Desde aquella temprana época se emprendió el reparto político del Nuevo Reino de Granada en Gobernaciones que recibieron distintos nombres y eran vastos territorios asignados a los más importantes conquistadores. El poco conocimiento de las tierras no permitió establecer límites determinados entre una y otra Gobernación, salvo el caso de variaciones geográficas naturales plenamente identificables; de aquí surgió la usurpación de territorios y por consiguiente las represalias de los conquistadores, que en muchas ocasiones terminaron en desenlaces trágicos.

---

<sup>1</sup> Gobernación del Magdalena. Departamento Administrativo de Planeación-DANE. Anuario Estadístico. 1992

Inicialmente, el territorio del departamento del Magdalena perteneció a la Gobernación de Nueva Andalucía, cuya costa se extendió desde el Cabo de la Vela hasta el Golfo de Urabá. Luego hizo parte de la Gobernación de Santa Marta situada sobre la margen derecha del río Magdalena, una vez fraccionada la Nueva Andalucía.

Hacia el año de 1535 siendo el gobernador y capitán general de la provincia de Santa Marta, don Pedro Fernández de Lugo, se efectuó la división político administrativa en los territorios de esta región, quedando separada de la Gobernación de Cartagena por el río Magdalena.

Con el descubrimiento de nuevas tierras y la organización de la presidencia de Santafé en 1564, la parte que hoy pertenece al departamento del Magdalena, se incluyó como provincia de la mencionada presidencia.

Cuando fue creado el virreinato de Santafé en 1724, la citada región conservó el carácter de provincia con la denominación de Santa Marta; suspendido el virreinato en 1726 y restablecido en 1746 continuó hasta la época de la Independencia, en la cual conservó la provincia con la denominación anterior.

Estaba constituida por tierras de Santa Marta y Riohacha extendiéndose desde la desembocadura del río Magdalena a lo largo de su margen derecha hasta el sur del actual municipio de Ocaña, en el departamento de Norte de Santander, y desde

Dibulla bajando por el sector central montañoso de la Sierra Nevada de Santa Marta para atravesar por Fundación, y ensancharse en el sitio que hoy ocupa Chiriguaná, e internarse en la Sierra de Perijá hasta la república de Venezuela.

En 1810 la división política del virreinato de Santafé comprendía la provincia del Magdalena, integrada por los territorios del Magdalena, el nuevo departamento del Cesar, la zona de Ocaña y algunos municipios de los Santanderes.

Con la creación de la Gran Colombia y por la ley fundamental expedida en Santo Tomás de Angostura el 17 de diciembre de 1819 el Magdalena formaba parte del departamento de Cundinamarca; existió como tal por espacio de cinco años; pero la ley sobre división territorial de Colombia del 25 de julio de 1824 fraccionó el territorio nacional en doce departamentos; quedó el Magdalena como uno de ellos, el cual se extendía desde el Golfo de Urabá hasta Punta Gallinas o sea toda la Costa Atlántica de Colombia, abarcando los actuales departamentos de la Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar Norte y Centro, Sucre, gran parte de Córdoba y norte de Antioquia.

Con la desmembración de la Gran Colombia y por ley fundamental de noviembre 17 de 1831 de la Nueva Granada, se volvió a contemplar la misma división existente en 1810. De las quince provincias en que quedó estructurado el nuevo Estado, el Magdalena fue una de ellas conformada por los departamentos de Magdalena, Cesar, Guajira y parte de Norte de Santander.

La Constitución de 1843 efectuó una nueva división de la República, por entonces conocida como Nueva Granada, en provincias, estas a su vez en cantones y estos en distritos parroquiales; 20 provincias fueron conformadas, incluida en ellas la de Santa Marta. En 1856 fue segregado de la provincia de Santa Marta, el Valle del río Cesar y se creó la provincia del Valle de Upar.

La Confederación Granadina de 1857 estuvo integrada por 8 estados, siendo uno de ellos el del Magdalena formado por las provincias de Santa Marta, Riohacha, Valle de Upar, parte de Mompós y Ocaña. En 1871 por la ley 153 del Estado Soberano del Magdalena, este cedió a la nación para su administración directa como Territorios Nacionales, las tierras del actual departamento de la Guajira.

Con el cambio del Gobierno Federal a Central en 1886 fueron abolidos los estados y organizados los departamentos que siguieron con los mismos límites que tenían las antiguas divisiones político-administrativas. Un transitorio replanteamiento territorial separó los departamentos de Santa Marta y Riohacha; su efímera duración no alcanzó a tener un año porque la ley 65 de 1909 suprimió dicha división retornándose a la anterior conformación y así continuó hasta el 21 de junio de 1967, fecha en que por ley 25 del Congreso de Colombia, se creó el departamento del Cesar con algunos municipios del departamento del Magdalena, el cual quedó integrado finalmente por 20 municipios con sus respectivos corregimientos, caseríos e inspecciones de policía.

El nombre del departamento del Magdalena parece haber sido tomado del de nuestra gran arteria fluvial que se le denominó Magdalena porque el día del descubrimiento de su desembocadura, llevada a efecto por don Rodrigo de Bastidas, 1° de abril de 1501, la iglesia celebra la fiesta de Santa María Magdalena.

### **Proceso de ocupación del territorio<sup>2</sup>**

Esta tiene importancia para el examen y comprensión de las relaciones entre el comportamiento de las colectividades humanas y el medio geográfico, en el que se incluyen las actividades económicas que generan formas de desarrollo y en donde se considera al hombre como objetivo final.

Los primeros informes históricos sobre el asentamiento humano datan del siglo XVI, ya que los primitivos pueblos por su vida nómada, en continua lucha con otras tribus no se preocuparon por perpetuar los hechos principales de su historia, la brega por la existencia fué el único ideal de los aborígenes.

Muy contados fueron los grupos nativos que por medio de signos dejaron constancia de su pasado. Algunas huellas o vestigios que se salvaron inicialmente, fueron posteriormente saqueados por los conquistadores quienes con ambición desmedida hicieron de la conquista una etapa de la historia caracterizada por el choque violento de dos culturas: el hombre de la edad de hierro (conquistadores) con el hombre de la

---

<sup>2</sup> IGAC. Magdalena, características geográficas. Santafé de Bogotá, 1993

edad de piedra (indígenas). El pillaje, los impulsó a destruir templos y reducir a cenizas importantes poblaciones culminando con una execrable esclavitud. Alonso de Ojeda fondeó en 1498 o 1499 la bahía de Portete. En 1501 Rodrigo de Bastidas, siguió el trayecto Punta de Coquibacoa, Cabo de la Vela y decidió recorrer Guajira, hasta la desembocadura del río Ranchería, pasó por último a la bahía de Santa Marta y regresó a España con un gran botín. Un año más tarde Ojeda equipó otra expedición y recorrió la misma área costanera; a partir de entonces se intensificó la acción conquistadora. En 1504 el Consejo de Indias condenó a los Indígenas Caribes a la esclavitud por encontrarlos culpables de pecados como la idolatría, la sodomía y la antropofagia. Aprovechando esta coyuntura se les despojó de tierras.

En 1508, el Rey de España encargó a Ojeda la fundación de las primeras colonias en el litoral. Ojeda sin embargo, no había escogido aún a Santa Marta para la colonización, sus carabelas se dirigieron hacia Cartagena.

Posteriormente los centros más importantes donde residían españoles y alrededor de los cuales se desarrolló la máxima actividad colonizadora, administrativa y catequizadora fueron las ciudades de Santa Marta, Valledupar, Riohacha, Mompós, Tenerife y Tamalameque hacia finales del siglo XV.

El contacto con los españoles y la vida en agrupaciones numerosas fomentaron epidemias de sarampión, viruela y otras enfermedades; tomando gran incremento el mestizaje. En conclusión, gran parte de la población indígena desapareció durante

los siglos XVII y XVIII bien por el exterminio de los españoles, por las enfermedades o porque fuera absorbida por la creciente población blanca y negra.

A la llegada de los conquistadores al territorio magdalenense encontraron aborígenes descendientes de los Caribes y los Arawak, quienes por presentar particularidades más o menos análogas y ocupar regiones similares constituyeron grupos y subgrupos que tomaron el nombre del cacique gobernante o del lugar de residencia.

Los españoles distinguieron varios territorios denominados "provincias" casi todas ellas llevaron nombres geográficos desconociéndose si correspondieron a subdivisiones culturales o sociopolíticas; pueden mencionarse entre otras: Betoma, Tairona, Carbón, Caribes, Orejones, Taironaca, Macongana, Arhuaco, Chimila, Sondagua y Pacabuy. No se cuenta con información exacta para ubicar las diferentes tribus en cada provincia.

## **1.2 ASPECTOS FISICOS**

### **1.2.1 Ubicación geográfica**

La zona del territorio nacional que constituye el departamento del Magdalena está posicionada en el norte del país, sobre la margen oriental del río del mismo nombre que cubre la parte baja y plana hasta encontrar las costas del mar Caribe, las

cuales, para el departamento, se extienden desde la desembocadura del río hasta la Boca de Palomino, sitio limítrofe con el departamento de la Guajira.

Dentro de su configuración general presenta un sistema geográfico independiente formado por la Sierra Nevada de Santa Marta, que le da a esta región características especiales, pues dentro de ella se pueden encontrar desde los terrenos más bajos, varios de ellos anegados o inundables durante casi todo el año, hasta las áreas de las nieves perpetuas sobre los picos que conforman esta extraordinaria formación orogénica.

La situación antes descrita le da al territorio del Magdalena grandes ventajas. En primer lugar, su contacto con el mar Caribe lo ha convertido en un puerto de singular importancia dentro de la economía nacional, además de poseer playas de gran belleza que lo han llevado a ser uno de los sitios de mayor interés turístico del país. Por otra parte su capital es terminal del Ferrocarril del Atlántico que atraviesa la Zona Bananera y comunica a la costa del Caribe con el interior del país.

### **1.2.2 Localización**

El departamento del Magdalena está situado al norte del país en la gran región del Caribe dentro de las siguientes coordenadas extremas:

- a) El punto más septentrional se localiza en la punta del Neguanje en el litoral Caribe, a los 11°36'58" de latitud norte.

- b) El sitio más meridional se encuentra al sureste de El Banco en la isla El Jobo del río Magdalena a  $8^{\circ}56'25''$  de latitud norte.
- c) El punto más oriental se halla en el límite con el departamento del Cesar, donde nace el río Mamancanaca en la cuchilla de Icacui, a los  $73^{\circ}32'50''$  al oeste de Greenwich.
- d) El extremo occidental se encuentra sobre una pequeña isla del río Magdalena, al oeste de la ciénaga de Moreno y al noreste del corregimiento de Yucal en el departamento de Bolívar, a los  $74^{\circ}56'45''$  al oeste de Greenwich.

### 1.2.3 Límites

El territorio del Magdalena limita con el mar Caribe y con los departamentos de la Guajira, Cesar, Bolívar y Atlántico, con un perímetro aproximado de 1.065 km, repartido en las siguiente forma:

1. Mar Caribe 220 km
2. La Guajira 80 “
3. Cesar 390 “
4. Bolívar 265 “
5. Atlántico 110 “

La ciudad de Santa Marta, capital del departamento dista de Barranquilla 102 km, de Cartagena 244, de Valledupar 273 y del Banco 312 km, por carretera.

TABLA 1. Ubicación, distancia, área, altura y temperatura media por municipios

Municipios	Localización		Distancia a la capital del dpto. km	Fundación (año)	Área municipal km 2	Altura sobre el nivel del mar (Metros)	Temperatura media (grados centígrados)
	Latitud norte	Latitud oeste					
Santa Marta	11° 15'	74° 13'	0	1525	2323	6	27°
Aracataca	10° 36'	74° 12'	88	1885	1985	40	28°
Ariguaní	9° 51'	74° 14'	216	1966	1670	175	27°
Cerro Sn. Antonio	10° 20'	74° 52'	210	1525	242	11	28°
Chivolo	10° 1'	74° 38'	310	1974	607	26	28°
Ciénaga	11° 1'	74° 15'	35	1538	1777	3	28°
El Banco	9° 0'	73° 59'	297	1871	800	25	28°
El Piñón	5° 15'	74° 18'	200	1760	536	7	28°
Fundación	10° 31'	74° 11'	95	1902	1135	45	28°
Guamal	9° 9'	74° 14'	396	1747	554	25	28°
Pedraza	10° 12'	74° 55'	215	1791	484	12	28°
Pivijay	10° 28'	74° 37'	150	1774	2106	3	28°
Plato	9° 48'	74° 47'	266	1620-1626	2607	20	28°
Puebloviejo	11° 0'	74° 7'	40	1929	678	2	28°
Remolino	10° 42'	74° 43'	160	1814	599	7	28°
Salamina	10° 29'	74° 48'	175	1762-1765	172	6	28°
San Sebastián	9° 14'	74° 21'	315	1748	413	25	28°
San Zenón	9° 15'	74° 30'	325	1751	233	25	28°
Santa Ana	9° 19'	74° 35'	335	1751	2179	25	28°
Sitionuevo	10° 47'	74° 43'	126	550-17510	948	5	28°
Tenerife	9° 54'	74° 52'	285	1543	694	20	28°

Fuente: Municipios Colombianos Senado de la República Presidencia, Bogotá, en IGAC. Magdalena características geográficas. Santafé de Bogotá, 1993.

Fuente-Encuestas municipales de Colombia 1990

## 1.3 ASPECTOS SOCIALES

### 1.3.1 Población

Los datos poblacionales que se registran en este tema se toman como un referente básico de planificación, pero en ningún momento representan un análisis demográfico riguroso que concierne a un trabajo más amplio sobre esta temática.

Para los límites de esto se trabaja con la información básica del XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda de 1993, elaborado por el DANE, según el cual el departamento del Magdalena presenta un total de 913011 habitantes; de estos el 61% está localizado en las cabeceras municipales (Tabla 2).

**TABLA 2. Población total por sexo en cabecera municipal y resto del municipio 1993**

Población Ajustada:

MAGDALENA: 913011 habitantes

SANTA MARTA: 279958 habitantes

Población Censada Municipios	TOTAL			CABECERA			RESTO		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Santa Marta	244415	117165	127250	210915	100128	110787	33500	17037	16463
Aracataca	36518	18852	17666	16023	8098	7925	20495	10754	9741
Ariguani	24742	12951	11791	11251	5778	5473	13491	7173	6318
Cerro Sn. Antonio	16825	7972	8853	8907	4232	4675	7918	3740	4178
Chivolo	13918	7551	6367	7876	4122	3754	6042	3429	2613
Ciénaga	116686	59448	57238	62684	30851	31833	54002	28597	25405
El Banco	43270	22450	20820	32266	16124	16124	11004	6326	4678
El Piñón	13980	7151	6829	10183	5140	5043	3797	2011	1786
Fundación	39884	20007	19877	29187	14526	14661	10697	5481	5216
Guamal	23800	12433	11367	5981	2879	3102	17819	9554	8265
Pedraza	13263	7029	6234	2256	1180	1076	11007	5849	5158
Pivijay	40266	20602	19664	19323	9553	9770	20943	11049	9894
Plato	73534	35811	37723	42135	20449	21686	31399	15362	16037
Puebloviejo	16900	8820	8080	7201	3620	3581	9699	5200	4499
Remolino	9193	4950	4243	7673	4104	3569	1520	846	674
Salamina	7865	4158	3707	4093	2085	2008	3772	2073	1699
Sn. Sebastián	16023	8968	7055	4038	2198	1840	11985	6770	5215
San Zenón	6309	2978	3331	1992	993	999	4317	1985	2332
Santa Ana	33127	17450	15677	9749	4838	4911	23378	12612	10766
Sitionuevo	19740	9851	9889	13196	6420	6776	6544	3431	3113
Tenerife	21600	10003	11597	6229	3009	3220	15371	6994	8377
<b>TOTAL</b>	<b>831858</b>	<b>416600</b>	<b>415258</b>	<b>513158</b>	<b>250327</b>	<b>262813</b>	<b>318700</b>	<b>166273</b>	<b>152427</b>

FUENTE: DANE. XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda 1993. Medio magnético, 1994

La población del departamento está compuesta por el 37% en el rango de 0 a 14 años, el 59% de 15 a 64 años, que representa a la población económicamente activa, y de más de 65 años por el 4% restante (Tabla 3).

**TABLA 3. Población por sexo, según grupos de edades**

Edad	Hombres	%	Mujeres	%
0-4	49205	5.91	47555	5.71
5-9	51466	6.18	46852	5.63
10-14	49998	6.01	59016	7.09
15-19	43029	5.17	42779	5.14
20-24	50746	6.10	44551	5.35
25-29	34179	4.10	35582	4.27
30-34	30735	3.69	30062	3.61
35-39	24834	2.98	23865	2.86
40-44	20107	2.41	22754	2.73
45-49	15288	1.83	15193	1.82
50-54	11922	1.43	11954	1.43
55-59	9682	1.16	9818	1.18
60-64	8765	1.05	8406	1.01
65-69	5760	0.69	5644	0.67
70-74	4420	0.53	4941	0.59
75 y más	6464	0.77	6286	0.75
Total	416600		415258	

FUENTE: DANE. XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda 1993. Medio magnético, 1994.

### 1.3.2 Educación

"Un año más de estudios por encima del promedio puede traducirse en un aumento del PIB de 3 %".<sup>3</sup>

La Educación es un factor fundamental para el desarrollo económico y la equidad social puesto que a mayor nivel académico son mejores las posibilidades de acceder a un más alto nivel de ingresos los que a su vez redundan en un nivel de vida superior por las oportunidades que se ofrecen al trabajador y sus familias; pero son bien conocidos los problemas que afectan la educación en el país y por ende al

<sup>3</sup> Arango Estructura Económica de Colombia.

departamento del Magdalena, básicamente se puede señalar la gran incidencia que ejerce los frecuentes ceses de actividades de los educadores, la falta de interés de los profesores por mejorar sus condiciones y las de los estudiantes lo que se refleja en una capacitación desactualizada y una gran desmotivación por parte de los *alumnos*, agravados por los problemas económicos que aquejan a muchos profesores y por el bajo salario que devengan, recibido por lo general en forma atrasada; existen además educadores que deben afrontar problemas sociales y políticos por la violencia que atenta contra el sector educativo a nivel regional y nacional. Aunada a la anterior situación encontramos las dificultades propias de la distribución geográfica del departamento con zonas marginales de difícil acceso a las que no llega el desarrollo tecnológico y en muchos casos ni siquiera un maestro.

El Departamento del Magdalena presenta una población de 388.437<sup>4</sup> habitantes en edad de demandar el servicio educativo, de los cuales, según el Plan de Desarrollo "Por la Reconstrucción del Magdalena", el mayor porcentaje de población sin atender pertenece al rango etéreo entre los tres (3) y los seis (6) años, correspondiente al nivel que debe recibir educación pre-escolar, nivel fundamental para la formación básica.

El Magdalena presenta un índice de mayor cobertura para el nivel de básica primaria, aunque es inferior a la cobertura nacional; pero en términos generales la oferta de cupos para este nivel sigue siendo inferior a la demanda. El incremento

---

<sup>4</sup> DANE. XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda, 1993.

del 2.2 % de cupos <sup>5</sup> es escaso frente a un aumento de la población potencial escolar mucho mayor.

Otro aspecto es la diferencia educacional entre la población rural y urbana; en el sector urbano se encuentra la mayor cantidad de profesores y estudiantes, además se cuenta con el apoyo de la educación privada, a diferencia de las zonas rurales en donde en términos generales sólo se tienen las escuelas oficiales y en algunas cabeceras municipales se cuenta nada más con uno o dos colegios nacionalizados de bachillerato (femenino y masculino). Aunado a este aspecto, las pocas escuelas y colegios no cuentan con la dotación y la infraestructura requerida para prestar el servicio en buenas condiciones, de hecho el Magdalena presenta un indicador del número de alumnos por establecimientos por encima del parámetro nacional cuyo valor es de 102.9, razón por la que la Subdirección de análisis y desarrollo de la información educativa del MEN recomienda " que la primera prioridad en el esfuerzo por ampliar la cobertura en la educación básica primaria debe otorgarse al Departamento del Magdalena y ser focalizado hacia la inversión en infraestructura física. <sup>6</sup> .

Por otro lado, el analfabetismo rural es mayor al analfabetismo urbano en condiciones de pobreza y la tasa de deserción altas; tal vez por el ambiente social y económico del niño campesino , el cual generalmente contribuye activamente al

---

<sup>5</sup> Documento MEN- DNP -UDS-DEC 2518 Pág. 9-10.

<sup>6</sup> Documento MEN- DNP -UDS-DEC 2518, Pág. 12.

sustento de la familia. Este último es uno de los aspectos en los cuales se debe enfatizar para promover mecanismos que le permitan al niño del campo asumir ambos roles. Es el caso de los niños que deben trabajar a temprana edad y que, por abandonar sus estudios, pronto olvidan lo poco que han aprendido en sólo dos o tres años de enseñanza precaria. Esa enorme masa con escasos conocimientos teórico-prácticos aporta luego muy poco al crecimiento económico, a la productividad real del departamento y es una de las claves de su pobreza. La persona pobremente educada es incapaz de producir, de aportar económicamente valores sustanciales. Las sociedades modernas requieren, para lograr altas tasas de crecimiento en el ingreso per cápita, garantizar por lo menos once años de educación a todos los habitantes y coberturas de educación superior cercanas al 30 % de los jóvenes en edad de asistir a la universidad.

En relación a los docentes, se observa paradójicamente que un gran número se encuentra en la ciudad capital en tanto que en el área rural se carece de ellos, además su preparación académica no es la más adecuada, sobre todo en el sector rural en donde se encuentran profesores sin títulos, y los más antiguos con un nivel académico muy bajo, porque antiguamente no había criterio para seleccionar los docentes, lo que convierte el estudio en una actividad rutinaria en donde año tras año se repiten las mismas lecciones, inclusive los mismos ejercicios. Aspectos como los anteriores afectan sustancialmente la calidad del servicio educativo. Esta situación es supremamente preocupante, sobre todo si se considera lo señalado por

el Plan de Desarrollo Económico y Social 1.990 - 1.994 **La Revolución Pacífica** en el sentido que : “ Los alumnos de las Escuelas Normales tienen los más bajos resultados en las pruebas del ICFES y las facultades de Educación tienen los más bajos requisitos para ingreso “<sup>7</sup>

En el Magdalena se cuenta con cuatro instituciones de Educación superior; una oficial y tres no oficiales, ubicadas todas en la capital del departamento, en las que al parecer no se ha considerado la realidad social, cultural y económica del territorio, para adecuar las necesidades de capacitación acorde con los programas que ellos desarrollan, proyectándolas a la situación del Departamento a la fecha en que salgan las promociones de las diferentes facultades. En este sector la oferta sigue siendo muy reducida comparada con la alta demanda de cupos, además de los costos que a veces superan el promedio de ingresos de una familia.

Según el experto Ricardo Lucio, en el país sólo hay 7 universidades que cumplen con los estándares internacionales, los cuales son :

- Tener programas de 5 áreas distintas del conocimiento;
- Contar con programas de posgrado
- Hacer investigación,
- Garantizar un grupo de profesores de planta.
- Que por lo menos el 40 % de los docentes tengan posgrado.

---

<sup>7</sup> DNP. Plan de Economía Social 1.987 - 1.990 , Pág. 110

Sólo califican la Nacional de Bogotá y de Medellín, la de Antioquia, la UIS, los Andes, la Javeriana y la Universidad del Valle <sup>8</sup>

Como podemos observar ninguna de las Universidades de la Costa califica, lo que permite preguntar; teniendo en cuenta el proceso de apertura, de internacionalización, de bloques económicos y de ventajas competitivas que se vive actualmente, cuáles han de ser sus perspectivas de desarrollo si nuestro recurso humano no cuenta con una escuela de formación en la que se construya el conocimiento y se le prepare para ser competitivo en el mercado internacional.

Existen además algunos centros de educación a nivel tecnológico que contribuyen a satisfacer la demanda de estudios superiores, pero sería interesante conocer si existe algún trabajo de investigación que indique la calidad de la educación impartida puesto que puede convertirse, para el estudiante, en una frustración mayor a la de no haber accedido a la educación superior, cuando una vez ha obtenido su título tiene que desarrollar una actividad diferente porque no tiene oportunidad en el mercado laboral.

### **1.3.3 Salud**

El sector de la salud se constituye en un elemento esencial en el proceso de construcción del desarrollo económico y del bienestar social en la medida en que se consideren las interdependencias que existen entre la existencia de una adecuada salud para participar efectivamente en los procesos productivos que requieren mano

---

<sup>8</sup> Revista Cambio 16 Colombia # 122 - Oct. /95 Pág.32

de obra calificada y no calificada y la reciprocidad de estos como aporte al proceso de mejoramiento tecnológico de la región.

En el Departamento del Magdalena se establecieron como principales causas de mortalidad para 1993 las siguientes:

- Enfermedades Cardiovasculares
- Causas violentas
- Tumores malignos
- Traumatismos y fracturas
- Infecciones del aparato respiratorio
- Deficiencias nutricionales
- Origen hídrico
- Perinatal
- Infecciones parasitarias
- Maternas

Para el año de 1994 se presentan las mismas diez primeras causas de mortalidad, observándose un descenso en la tasa de causas violentas y maternas pero manteniendo el mismo lugar.

A nivel general se observa una relación directamente proporcional entre los municipios con alto índice de NBI y su tasa de mortalidad, debido precisamente a las condiciones de carencia absoluta en que viven sus habitantes, malnutrición, hacinamiento, falta de vestuario e inadecuada higiene, aunadas al escaso

abastecimiento de agua potable y a la carencia de servicios para la eliminación sanitaria de los desechos sólidos. El 85 % de los municipios del departamento presentan más del 70 % de NBI ; un 10 % en el nivel de 41 a 69 % de NBI y un 5 % con menos del 40 % de NBI<sup>9</sup>.

Llama la atención que ocupa el segundo lugar la mortalidad generada por causas violentas y traumatismos debido a los movimientos armados que operan en la región y a las alteraciones de orden público que con frecuencia se presentan, especialmente en los municipios de Ciénaga, Fundación y Santa Marta, en ese orden.

"El problema de la desnutrición en el Departamento del Magdalena muestra una tendencia creciente (...) los municipios más críticos por esta causa son Santa Marta, Ciénaga, Salamina, Pedraza y El Banco <sup>10</sup>". Esta apreciación es preocupante no sólo para el sector salud sino en los otros niveles del desarrollo humano ya que un alto porcentaje de población malnutrida y/o desnutrida merma su capacidad física de rendimiento laboral porque se incrementa el índice de morbilidad y genera reducción de ingresos, los que a su vez determinan carencias alimenticias, constituyéndose entonces un círculo vicioso en el que se desconoce cuál es el origen y cuál el final. Según estudios médicos realizados, la desnutrición y /o malnutrición afecta negativamente determinadas capacidades de los niños, decisivas para el aprendizaje básico lo que a su vez limita su desarrollo intelectual y por ende su productividad económica presente y futura.

---

<sup>9</sup> Plan Sectorial de Salud Dpto. del Magdalena Pág. 13.

<sup>10</sup> Ob. Cit. Pág. 17

En el área de saneamiento básico se observa la gran deficiencia que presenta el Departamento en cobertura de acueducto y alcantarillado urbano y rural; en el caso de los acueductos sólo los de Santa Marta, Ciénaga, Fundación, Aracataca, Pivijay, Plato y El Banco poseen planta de tratamiento, no obstante los análisis de agua del laboratorio departamental indican que no son bien operados y con frecuencia la población consume agua contaminada, lo que da origen a la proliferación de las EDA (enfermedades diarreicas agudas), la hepatitis, el colera, el tifo, etc.

En cuanto a los mataderos y los mercados públicos, en términos generales presentan deficiencias en su estructura física y funcionan sin los mínimos requisitos exigidos por el Ministerio de Salud.

Con relación a las coberturas, no han variado en los últimos diez años. Para 1995 hasta septiembre llegaba al 13.88 % que se prevee subirá hasta llegar en diciembre aproximadamente al 18 %. La situación de las coberturas tiene una explicación que se origina en los recursos presupuestales asignados por Minsalud anualmente, los cuales son insuficientes para suplir las necesidades actuales de recursos humanos, (desde 1977 está congelada la creación de plazas) y suministros. Por tanto, mientras se mantenga el mismo recurso humano y la misma infraestructura las coberturas seguirán iguales porque no se tiene capacidad para atender un mayor número de pacientes. Actualmente las Empresas Sociales del Estado con presencia en el departamento cubren un 18 %, el ISS cubre aproximadamente un 20 % y las clínicas privadas un 7 %, lo que nos reporta una población cubierta del 45 % aproximado, dejando descubierta un 55 % de la población que probablemente asiste donde los

promotores de salud o donde los teguas, ya sea por razones culturales o por las dificultades de movilización y acceso por lo disperso del territorio departamental.

Con la implementación del régimen de seguridad social se prevee ampliar la cobertura en salud a las personas más pobres y vulnerables que no están amparadas por este servicio. Los beneficiarios deben ser identificaddos por las diferentes entidades territoriales como integrantes de los estratos 1 y 2, a quienes les corresponde un subsidio denominado UPC. (unidad de pago por capitación). Con esto el nivel central pretende mejorar la cobertura y subsidiar la oferta, lo que obliga a las instituciones prestadoras de salud pública a mejorar la calidad de prestación de su servicio. Pero desafortunadamente las entidades territoriales no han mostrado interés por realizar el censo que identifique a los beneficiarios, por ello y a pesar de ésto, el Servicio Seccional de Salud está liderando el proceso en 4 municipios que están próximos a ser carnetizados. Al parecer la Nación no ha apoyado en la medida necesaria a los municipios en la gran responsabilidad que les asiste puesto que de no aplicar el SISBEN su comunidad no tendrá acceso a la seguridad social con las implicaciones legales que esto pueda ocasionar y por otro lado no llegarán recursos para sus hospitales, puestos y centros de salud. Los mecanismos de participación comunitaria disponen la participación activa en el control y toma de decisiones en el sector salud, tales como la adecuada inversión de los recursos, la presentación de proyectos y evaluación del régimen.

Aspectos como los señalados permitirán el acceso de mayores recursos al sector estatal siempre que se preocupe por volverse eficiente y eficaz con capacidad para competir con el sector privado puesto que los recursos se le asignarán previa

presentación de una cuenta de cobro por las personas atendidas pero a su vez éstas personas pueden optar por el servicio asistencial en el sector privado o público, inclinándose seguramente por la institución que mejor atención le preste.

#### **1.3.4 Vivienda**

En el departamento del Magdalena se observa un alto déficit de vivienda, especialmente en los centros urbanos, causado por la rapidez con que crece la población, además de la cantidad de vivienda subnormales que deben ser reemplazadas.

El antiguo ICT, hoy INURBE, ha desarrollado una importante labor en la construcción de vivienda urbana para la población de menores ingresos y posteriormente con el programa de lotes con servicios, pero aún así hay muchos niveles del conglomerado social que no tienen acceso a este tipo de programas. Le sigue en orden de participación el BCH que financió la construcción mediante préstamos individuales y además construyó directamente ambiciosos programas de vivienda orientados hacia la clase media.

Para el período 1980-1985 el sector vivienda mostró una alta participación en el PIB departamental, disminuyendo paulatinamente en los períodos 1985-1990 y 1990-1992, tal como se observa en las tablas 8, 10 y 12.

Para la vivienda rural se cuenta con el Fondo de Vivienda Rural administrado por la Caja Agraria, pero dada la situación de esta entidad es poco lo que ha hecho al respecto, salvo el caso coyuntural originado por la emergencia sucedida en la Ciénaga Grande en junio de 1995, en el marco del Plan de Alivio Social.

En el departamento el 86% de las viviendas son casas, el 8% apartamentos, un 5% tipo cuarto y un 1% de otro tipo; de estas viviendas el 80% son de bloque o ladrillo, el 12% de bahareque, el 5% de madera burda, el 2% de guadua u otro vegetal y el 1% de material de desecho. El 31% de estas viviendas tiene piso de tierra, un 3% piso de madera y el 33% de otro material. además se percibe un alto índice de hacinamiento, lo que confirma el déficit en este sector; un 37% albergan a seis personas o más, un 15% a 5 personas, 15% a 4 personas, un 13% a tres persona, un 55% a 2 personas y un 6% a una persona. También se presenta alta demanda por servicios públicos, el cual se convierte en un freno a los planes de vivienda: un 15% de las viviendas no tienen energía eléctrica, un 31% de acueducto, el 55% de alcantarillado y el 13% de las viviendas carecen de todos los servicios.

### **1.3.5 Pobreza**

El departamento del Magdalena presenta índices de Necesidades Básicas Insatisfechas que varían según el tipo de indicador utilizado, pero que sin embargo se ubican en el contexto de la marginalidad y la pobreza. Así según las Estadísticas Sociales en Colombia elaboradas por el DANE, encontramos que aplicando los

indices de NBI, el Magdalena presenta un 54% de hogares pobres, y el 74% en la zona rural. El 59% de las personas del departamento son pobres, mientras que en el sector rural el 79% de las personas son pobres.

*Dado el proceso económico  
al que se le llama NTA*

## **2. ANALISIS GLOBAL DE LA DINAMICA ECONOMICA Y POLITICAS DE DESARROLLO**

### **2.1 ECONOMIA Y LA GESTION DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL MARCO DEL NUEVO ORDEN ECONOMICO**

#### **2.1.1 Antecedentes**

La economía mundial durante el proceso keynesiano de acumulación capitalista, fundamentado en el sector secundario, centró su acción en una clara estrategia de mayor división del trabajo al interior de las empresas, complementado por un sistema eléctrico mecanizado para aumentar la productividad; regulación estable por parte del Estado en la relación capital-trabajo, como procedimiento para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo, con el fin de dinamizar el mercado interno, bajo la lógica del pacto social planteado por Keynes.

El proceso productivo desarrollado en esta fase, se caracteriza principalmente por exigir intensiva cantidad de mano de obra, con una fuerza de trabajo organizada en sindicatos, con una producción masiva y centralizada de bienes estandarizados, fundamentadas en economías de escala y centradas en la oferta hacia el mercado interno, con espacios de gran tamaño para la producción (grandes industrias).



El modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones) surge como estrategia para suplir la demanda que existe en el mercado interno de productos básicos de consumo final. Con este modelo toma fuerza un nuevo proceso de acumulación capitalista centrado en el sector secundario de la economía.

En este nuevo proceso de acumulación surge el Estado como agente oferente en la provisión de infraestructura y servicios para garantizar al capital las condiciones materiales en la reproducción del trabajo (vivienda, salud, educación, seguridad, etc). Además, aparece el Estado como empresario en la producción en ciertos sectores básicos de la economía en donde el capital privado no podía hacerlo. Esto suponía un aparato de Estado centralizado que pudiera independizar su acción y operar fuera de las presiones seccionales ó regionales, con características tecnocráticas y sin considerar variables de carácter político.

El paradigma keynesiano se vino a menos como consecuencia de un estatismo crónico presentado en la economía mundial. Se necesitaba introducir elementos nuevos capaces de dinamizar los procesos productivos y por ende el proceso de acumulación de capital que a su vez permitiera cambiar la lógica del Estado ante el problema de la producción económica y la reproducción del trabajo.

El cambio de paradigma en el modelo de acumulación capitalista surge como una necesidad de adaptar la producción y en general la economía a nuevas condiciones

sociales, en la búsqueda de los objetivos del proceso de acumulación capitalista (generación de excedentes, desarrollo de mercados, regulación de las condiciones generales de producción, esquema flexible para la movilidad del capital, máxima rentabilidad de las inversiones).

### **2.1.2 El nuevo paradigma**

El nuevo orden económico se ha caracterizado por la direccionalidad hacia las fuerzas del mercado (demanda), bajo un contexto internacional y global

Los principales cambios ocurridos en la producción, implicaron en primer lugar, el desmonte de las grandes empresas que ocasionaban un estatismo en la movilidad del capital, originándose un cambio sustancial en las relaciones de trabajo y producción dentro del proceso productivo. Por un lado, este cambio se centró en el desplazamiento de la mano de obra y producción requeridas hacia pequeñas unidades productivas ubicadas preferencialmente en la periferia de la empresa matriz. Este nuevo mecanismo al interior de los procesos productivos dió origen a la *satelización* de la producción, lo cual a su vez, por la proliferación en la oferta de servicios hacia la empresa, establece también un proceso de *atomización* alrededor del proceso productivo inicial.

De esta forma, aparece la estrategia de la descentralización del proceso productivo, beneficiando a los pequeños productores proveedores de servicios a la empresa

mayor, en tanto se beneficia este por no cargar a su rubro la carga prestacional directa que ocasionaría un trabajador nominal de la empresa, lo que les permite asimilar un esquema operacional flexible en las inversiones de capital.

Este nuevo esquema *fomenta e impulsa* de manera acelerada al sector *terciario de la economía*, cambiando las premisas básicas del desarrollo planteado por la fase anterior que fundamentaban el crecimiento económico en el sector secundario y en un estrecho vínculo entre la producción primaria y la producción industrial.

A las premisas anteriores y en búsqueda de lograr mejor y mayor productividad y competitividad, mayor eficacia y eficiencia, se suma el nuevo esquema organizacional de las empresas, el cual busca la reestructuración mediante la integración de todos los procesos productivos, a través de un manejo integral y bajo una visión global dirigida hacia el mercado demandante de su producción. Esto permite al nuevo modelo de acumulación poder vislumbrar posibles clientes tras las fronteras internacionales, lo que conlleva, obviamente a la desterritorialización de capitales, estableciendo empresas filiales en donde la demanda y las condiciones lo indiquen.

Este mismo proceso de reestructuración organizacional de las empresas enfatiza en primera instancia el uso intensivo de tecnología en los procesos productivos, la cual al tiempo que desplaza mano de obra, le demanda mayor calificación. El nuevo

modelo exige que el trabajador se renueve en su creatividad e iniciativa, adaptándose siempre a los procesos cambiantes del desarrollo tecnológico .

El desplazamiento de mano de obra por tecnología, ocasiona un impacto fuerte en la reducción del sindicalismo como movimiento social.

Esta dinámica de acumulación al pasar de un esquema de satisfacción de demanda interna de mercados, a una economía de acumulación a través de todo el mundo, varía de manera importante las relaciones comerciales entre los países, originando una serie de pactos y acuerdos contraídos entre diferentes grupos de naciones, pasando de la competencia entre países a la competencia entre bloques económicos.

En resumen, puede afirmarse que el actual modelo económico, centra su acción en la dinámica del mercado internacional y direccionado bajo criterios de eficiencia y eficacia (competitividad y productividad), fundamentada en la innovación tecnológica como actividad de punta dentro del proceso de acumulación, la satelización de la producción (descentralización de los procesos productivos), el paso de la competencia entre países a la competencia entre bloques económicos y la necesidad en el trabajador de adaptarse fácilmente a procesos cambiantes en la producción. El rol del Estado cambia los términos de intervención y centralización de los procesos de direccionamiento de la economía y el subsecuente paternalismo, característico del modelo keynesiano.

### 2.1.3 Evolución de la dinámica de acumulación en Colombia

Si entendemos por acumulación el proceso de reproducción del capital, fundamentalmente en su forma ampliada, con todas las características e implicaciones que esto tiene, podemos afirmar que en lo que va transcurrido del presente siglo encontramos 3 fases claramente delimitadas:

PRIMERA FASE: Corresponde al período anterior a la gran crisis de los años 30.

Se caracteriza porque el proceso productivo estaba sustentado básicamente sobre el sector primario de la economía; hasta este momento el peso relativo de la industria era muy bajo (menos del 15% del PIB) y el sector de los servicios era igualmente débil.

En términos de acumulación a través del comercio internacional, se venía presentando desde la primera década del presente siglo un repunte significativo en el monto de las exportaciones sobre la base de la producción y exportación del café (las exportaciones pasan de US 10 millones en 1900 a US 127 millones en 1929).

Este proceso de acumulación es altamente significativo hasta el punto que se afirma con razón que el café hizo posible la primera fase del proceso de industrialización del país teniendo en cuenta que como consecuencia de la actividad cafetera se produjeron los capitales que posteriormente dieron fuerza a la actividad industrial.

Como característica necesaria de resaltar en este proceso de acumulación encontramos que la actividad exportadora se da fundamentalmente sobre la base de un solo producto: el café; vale decir, es una economía monoexportadora lo cual va a incidir negativamente en el crecimiento económico en los momentos de recesión internacional y en el período de las dos guerras mundiales. La vulnerabilidad de nuestra economía es elevada al quedar atada a los vaivenes de precios y demandas de nuestro principal y casi único producto de exportación.

SEGUNDA FASE: Desde comienzos de los años 30 hasta finales de los años 60

El proceso de acumulación de capital en este período se orienta hacia el sector secundario de la economía debido a la inflexión que se produce con la crisis de los 30 al reducirse el abastecimiento de los bienes de consumo que eran adquiridos mediante importaciones; hecho este que se asume como un reto para producir internamente bienes de consumo final tales como textiles, confecciones, calzado, productos alimenticios, etc.

De esta manera se da inicio a lo que se conoce como el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) el cual se extiende inicialmente hasta fines de los años 50 y se caracteriza por una modificación en la composición de la oferta interna industrial sustituyendo bienes de consumo corriente y en alguna medida bienes de consumo durable. Podría decirse que se trata de lo que los economistas llaman sustitución temprana.

Desde finales de los años 50 adquiere gran importancia el proceso de sustitución de bienes intermedios y de capital, el cual se agota muy rápido debido a la estrechez del mercado interno. Esta fase se extiende aproximadamente hasta el año 1968 cuando, mediante el decreto 444, se adopta la política de promoción de exportaciones.

En este punto se aprecia un viraje muy importante en la orientación de la economía y el manejo de la política económica cuando se reconoce una situación de estancamiento por el agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones. Se miran entonces los mercados internacionales como la solución para el logro de la expansión y la consolidación de la base industrial.

En términos de acumulación o reproducción ampliada hay un cambio sustancial por cuanto la disponibilidad de divisas se convierte en determinante de los movimientos cíclicos de la reproducción.

Como puede apreciarse, la política básica de orientación de la economía hacia los mercados internacionales no es nueva. De igual manera el reconocimiento de la insuficiencia del mercado interno para una gran expansión industrial tampoco tiene nada de novedoso. Ya desde finales de la administración Lleras Restrepo se había cuestionado el modelo sustitutivo y se tomaron medidas precisas para su reorientación a un modelo exportador.

TERCERA FASE: Desde mediados de los años 70 hasta la fecha.

La crisis capitalista de 1974 induce cambios apreciables en el proceso de acumulación capitalista en Colombia. En un primer momento se trata de la introducción y el desarrollo de los planteamientos básicos de la corriente monetarista (neoliberal) que irrumpe con fuerza en los escenarios académicos de Estados Unidos e Inglaterra y se adopta en Colombia hasta llegar a producir decisiones concretas de política económica en el gobierno Barco, de manera especial y generalizada con la administración Gaviria, y se continúa el proceso en la actual administración.

Algunos cambios fundamentales de esta última fase tienen que ver con la profundización de la internacionalización de la economía. Se produce también un profundo replanteamiento en las relaciones entre estado, capital y trabajo, de manera tal que el "pacto social keynesiano" va a romperse con el fin de que el capital logre una mayor flexibilidad y capacidad de maniobra frente al trabajo, lo cual tiene una gran incidencia positiva en la reproducción del capital.

La necesidad de adecuar el conjunto del aparato estatal a las nuevas condiciones y exigencias de este modelo de acumulación ha producido un reordenamiento general de carácter fiscal, político, financiero, las cuales tienden a viabilizar y propiciar los cambios económicos proyectados. El punto culminante de todo este proceso de replanteamiento, lo constituye sin duda la Constitución Política de 1991.

Finalmente y ya como consecuencias del nuevo modelo económico de acumulación, es importante señalar:

- La contracción de la producción agrícola nacional lo cual está creando problemas de desabastecimiento de la demanda interna con productos nacionales y su consecuente reemplazamiento por bienes importados. Tratándose de la seguridad alimentaria nos parece muy peligrosa esta situación, la cual, curiosamente, va en contravía de las políticas trazadas por los países del Primer Mundo en el mismo sentido.
- La reprimarización de la economía, vista como una inclinación de nuestra economía hacia la producción y exportación de bienes del sector primario. En este aspecto puede señalarse que si bien es cierto en los últimos años han tomado fuerza las exportaciones de nuevos productos agrícolas, no es menos cierto que el renglón agrícola atraviesa una severa crisis y en términos de balanza comercial en este campo han crecido más las importaciones que las exportaciones. En resumidas cuentas, los menores ingresos de divisas por reducción de las exportaciones cafeteras no alcanzan aún a compensarse con los ingresos generados por los nuevos productos agrícolas de exportación.

La reprimarización, como un componente más sobre el cual se sustentaría el desarrollo en esta nueva etapa, parece que es absolutamente endeble y sus perspectivas a largo plazo no son muy promisorias. Esto obedece a la gran

diferencia, en términos de valor agregado, entre las economías basadas en el sector primario frente a las economías industrializadas y especialmente aquellas basadas en tecnología de punta.

Definitivamente las ventajas en términos de comercio internacional en el marco de un modelo de apertura no son para los países agroexportadores sino para quienes basan su estrategia en la ciencia y la tecnología. Sencillamente es una lección de historia económica.

## **2.2 DINAMICA NACIONAL DE ARTICULACION EN EL NUEVO MODELO**

Una hipótesis sobre lo que ocurrirá en el nuevo modelo de desarrollo debe hacer referencia al logro de su objetivo central, el cual, tal como se ha planteado en diferentes documentos oficiales, apunta a una reestructuración industrial como corolario de la apertura económica.

Teniendo en cuenta lo que en el campo industrial ha ocurrido desde comienzos de los 90, cuando se pone en práctica lo que se conoce como el Programa de Apertura, puede afirmarse que apenas comienzan a manifestarse cambios favorables en términos de reconversión industrial y de una penetración significativa de nuestros productos en el mercado internacional, aunque sectores tradicionalmente importantes de nuestra economía se debaten hoy en una seria crisis que amenaza con su desaparición, como por ejemplo, el caso de los textiles. Por otra parte aún no

se observa el incremento del empleo como consecuencia del crecimiento económico esperado, producto de la reestructuración.

El éxito del modelo de apertura está ligado a una reciprocidad en la reducción de las barreras proteccionistas no sólo por parte de los países más débiles, sino principalmente por parte de los países más poderosos. En este sentido lo que la contundente realidad viene mostrando es que mientras países como el nuestro se comprometen con un aperturismo radical, los países poderosos, compradores de nuestras exportaciones, no actúan en el mismo sentido; antes por el contrario, reafirman su proteccionismo, especialmente en el campo de los bienes del sector agropecuario, justamente donde se ubican nuestras exportaciones, reduciendo en consecuencia la posibilidad de incrementar nuestros ingresos ante la imposibilidad de una amplia colocación de nuestros productos en los mercados internacionales.

El comportamiento de las industrias y el sector externo nos están mostrando que el panorama no es claro para Colombia; si alguna claridad existe será talvez la relacionada con la inequidad en las relaciones de intercambio y la estrechez creciente del mercado interno para nuestros productos debido a la inundación de nuestra economía por productos foráneos.

### **2.2.1 Dinámica de la articulación**

Para aproximarnos a las formas de articulación regional con la dinámica económica nacional conviene, en primer término, señalar los rasgos esenciales de la internacionalización de la economía, pues es en dicho marco donde se pueden vislumbrar las formas y perspectivas de dicha articulación.

En el marco del nuevo orden económico internacional, el país ha venido adelantando una serie de acciones desde el gobierno del presidente Barco, orientadas a articularse en forma decidida a la dinámica de este modelo; bajo el gobierno Gaviria esta tendencia se acentuó adquiriendo perfiles explícitos en lo económico, en lo político y en lo social.

El "Programa de Internacionalización de la Economía Colombiana y Modernización de su Aparato Productivo" o apertura económica tuvo como pilares, la regulación cambiaria, el comercio exterior y la inversión extranjera.

Las medidas para hacer esto posible fueron de diferentes tipos y niveles. En todo esto estuvo implicada una redefinición profunda del rol del estado y sus políticas económicas, sociales e institucionales, fomentada por la Constitución de 1991.

En cuanto a la inversión extranjera, por ejemplo, además de la reforma cambiaria, se adoptaron diferentes medidas y se diseñaron diversos mecanismos para atraerla; se

dieron amplias facilidades para traer capitales simplificando y ampliando las normas para que inversionistas extranjeros pudieran adquirir empresas en el país o participar en su propiedad; igualmente, se estableció un nuevo régimen de utilidades y pagos de divisas.

El esquema anterior se complementó con mecanismos de organización y articulación del sector privado con la acción del estado; este aspecto constituyó uno de los elementos y roles considerados centrales en el papel que el Estado y en particular cada territorio debe jugar dentro de la nueva dinámica del desarrollo.

Todo el esfuerzo de Colombia para atraer inversiones extranjeras ha generado una imagen positiva en el exterior donde se percibe, a pesar de la inseguridad, como un lugar atractivo para los inversionistas. Al fin y al cabo fue la nación quien presentó el mejor desempeño bursátil en 1992. Esto explica la evolución del capital en el mercado bursátil, el cual en los últimos 3 años se ha multiplicado por 6 y en donde se encuentran inscritos 24 Fondos extranjeros.

Otro de los aspectos claves en este proceso fue la reestructuración del Estado, que estuvo orientada de una parte, a lograr niveles altos de eficiencia, y de otra, enfatizar su rol de regulador y promotor de la actividad productiva, antes que a la intervención directa como agente económico. Una de las estrategias utilizadas en este sentido es la privatización de algunas actividades. Los subsectores que presentaron mejores perspectivas en este sentido y que algunos se convirtieron en realidad son el

transporte de gas, la distribución de gasolina, la generación eléctrica, la telefonía celular, las operaciones portuarias, la privatización de carreteras mediante contratos de concesión y ventas de algunas entidades financieras.

A lo anterior se suma un agresivo programa de integración con otros países; con Venezuela la dinámica de integración ha avanzado en forma sostenida, así por ejemplo entre 1991 y 1993 el comercio se triplicó; con Ecuador, a partir de los acuerdos de libre comercio binacional, el intercambio se disparó. Además se lograron tratados multilaterales a través del Grupo de los tres, el Grupo de Río, etc.

Las políticas del actual gobierno en estas materias son de intenciones claramente continuistas, con algunas modificaciones en cuanto a la orientación de la política económica en armonía con la política social. Así, el gobierno del presidente Samper coloca sus fundamentos en una clara política social, en donde las acciones del cuatrenio se encaminan hacia el mejoramiento de los niveles de vida de los colombianos, reivindicando al elemento social en el esquema de la libre economía y en donde los beneficios del crecimiento económico se reflejen en el grueso de la sociedad.

En la política macroeconómica del presente gobierno se plantea como objetivo el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos y la apertura de la economía, lo cual se operacionaliza en cinco estrategias:

1. Defensa de la tasa de cambio, a través del establecimiento de metas macroeconómicas fiscales, de crecimiento de crédito, y de restricciones al endeudamiento externo privado.
2. Fortalecimiento del ahorro doméstico, a través del ahorro de parte de excedentes coyunturales de las divisas de los sectores cafetero y petróleo; revertir la tendencia del ahorro privado y el fortalecimiento de la sociedad anónima abierta y del mercado accionario.
3. Reducción de la inflación, con el desmonte de la práctica de reajuste de precios y salarios en función de la inflación, con el Pacto Social de Precios, Productividad y Salarios.
4. Política activa de empleo, aumentando la oferta de mano de obra calificada; fomento al desarrollo de sistemas modernos de intermediación laboral y el desarrollo de programas especiales de empleo en regiones y para grupos sociales vulnerables.
5. Consolidación de la apertura económica, con el incremento de la competitividad del sector productivo; el mantenimiento de la inversión extranjera; participación activa en la Nueva Organización Mundial de Comercio; crear mecanismos adecuados para incentivar mayores flujos comerciales con la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico; fortalecimiento de la función aduanera y aplicación de procedimientos contra la competencia desleal.

### **2.2.2 Perspectivas de la articulación regional**

En el corto plazo, la articulación de la Región Caribe a la dinámica señalada, se deriva fundamentalmente de su ubicación geográfica, de sus recursos naturales (fundamentalmente los mineros) y de su potencial turístico. Su articulación a algunos sectores como el financiero, es en el mejor de los casos, de carácter colateral y poco significativo, por lo débil de sus procesos de acumulación y de su infraestructura productiva.

En el primer caso, la infraestructura de los puertos y su privatización orientada a conseguir mayor eficiencia es un punto crucial; se espera incrementar significativamente su capacidad operativa. Esto plantea entonces, el aspecto y rol básico de la articulación Caribe al nuevo modelo. De él se deriva el desarrollo de infraestructura de transporte (carreteras y ferrovías) orientada a unir estos puertos con los centros industriales del país.

En el nuevo marco jurídico, se construyó con la vinculación directa de capital extranjero el muelle carbonífero en Ciénaga, por la Drummond, e igualmente se proyectan para la construcción de dos muelles carboníferos adicionales: uno en el Magdalena ubicado entre las ciudades de Ciénaga y Santa Marta, a construir por Minsa, y otro en la Guajira ubicado en la población de Dibulla, por la empresa Prodeco.

Cabe anotar en este primer punto, que por las debilidades y atraso económico, tecnológico y financiero de la región, su articulación tendrá un carácter pasivo, en el sentido de que la región como tal no participa en forma significativa en tales proyectos en términos de capital o de aportes de orden técnico. Su vinculación directa será a lo sumo de carácter operativo y referida a los niveles de mano de obra regularmente calificada y la derivada en forma indirecta. Desde esta perspectiva, los recursos regionales servirán a los intereses del país. Es necesario verificar en un futuro si ello significará una efectiva consolidación y modernización de los procesos económicos regionales que posibiliten una integración real y no simplemente simbólica o cultural.

La explotación de los recursos mineros, aunque no obedece en sus orígenes a los presupuestos de la apertura, su advenimiento ha significado una ampliación importante de sus operaciones. Pero falta aún evaluar sus efectos reales para el desarrollo regional en sus diferentes dimensiones, para derivar de allí posibles acciones colaterales con la anticipación suficiente para mitigar o evitar situaciones nocivas derivadas de la terminación de tales actividades por el agotamiento de los recursos.

El turismo constituye también un sector importante donde se articula la región a la nueva dinámica productiva; a él comienzan a vincularse inversionistas extranjeros a partir de la creación de la zona franca turística de Pozos Colorados en Santa Marta y en las inmediaciones de Cartagena. Medidas y mecanismos similares comienzan a

plantearse para el caso de la zona del Golfo de Morrosquillo y otras zonas aledañas a Santa Marta.

En el caso de la generación eléctrica, la zona industrial de Mamonal en Cartagena ha comenzado a desarrollar un proyecto privado de generación de energía, siendo este el caso más importante de gestión de la dirigencia empresarial regional en el marco del nuevo esquema de desarrollo económico. De igual forma está proyectada la construcción de una Termoeléctrica en Soledad.

En cuanto al proceso de privatización de la telefonía celular, la región como tal solo participó en forma minoritaria a través de la sociedad Celcaribe. Se percibe en este caso una aguda ausencia de capital humano regional para participar en forma significativa en la operación de este proyecto. Obsérvese por ejemplo que en el Caribe Colombiano no existe una facultad de Ingeniería Electrónica.

En el mediano plazo las formas y opciones de articulación de la economía regional a la dinámica planteada, van a depender críticamente de la capacidad de la región de modernizar y capitalizar la producción agrícola y pecuaria.

Esta sin embargo no es una tarea fácil ni existe tampoco la seguridad de que ello se vaya a lograr; los obstáculos y limitaciones para hacerlo posible son de diverso orden y complejidad: niveles educativos, eficiencia y eficacia de los procesos educativos de calificación y recalificación del capital humano, capacidad empresarial

y cultura comercial, altos niveles de NBI, producción predominantemente de economía campesina, problemas de seguridad y tenencia de la tierra, etc.

En términos de productos la situación no presenta un buen panorama para cultivos comerciales de buena cobertura e importancia en el ámbito regional, como es el caso del algodón, el cual en razón a la crisis textilera y escasa productividad en comparación con los cánones internacionales, no tiene siquiera reales posibilidades de recuperación en el mediano plazo.

Quizás el renglón que en el corto plazo tiene opciones de acceder a mercados internacionales es el referente a las frutas tropicales, atendiendo a que Estados Unidos ha dado vía libre a su importación; pero esto requiere la reorientación de cultivos y faltaría acompañar al sector privado en términos de promoción y canalización de créditos por parte del Estado

En cuanto al sector industrial y de servicios su articulación y consolidación dependerán de las posibilidades de relocalización, lo cual en el corto plazo no es una prioridad que esté al orden del día, y cuando se vaya a dar falta ver si estratégicamente en el largo plazo, el Caribe es la mejor opción. Solo Antioquia ha planteado hasta el momento alguna intencionalidad de relocalización/expansión industrial hacia Urabá y algunas zonas de Córdoba.

## **2.3 LA GESTION DEL DESARROLLO DEPARTAMENTAL EN EL MARCO DEL NUEVO ORDEN ECONOMICO**

La gestión del desarrollo económico en el ámbito departamental debe tomar como referentes generales para la definición de sus acciones, de una parte las competencias que en tal sentido señale el ordenamiento jurídico, y de otra las características estructurales del actual modelo de acumulación capitalista.

### **2.3.1 El marco jurídico y económico**

Particular atención nos merece para los efectos del presente trabajo examinar el rol y las responsabilidades del departamento en la promoción y fomento del desarrollo económico.

En el modelo anterior el tipo de análisis de la cuestión regional estaba orientado y centrado en términos de la relación entre el departamento y el resto del país; de la dinámica de esta relación dependían las posibilidades de inversión y desarrollo departamental.

Dos factores entran a cambiar radicalmente esta manera de ver y analizar la cuestión del desarrollo departamental:

De una parte la reforma constitucional de 1991, la cual replantea sustancialmente el marco jurídico de la relación entre el departamento y la nación,

dando márgenes de responsabilidades y competencias más amplias, mayores rangos de autonomía para la gestión del desarrollo económico y social en el ámbito local, departamental y regional. Todo esto en la perspectiva de lograr un estado más eficiente y con un alto grado de validación social.

El artículo 298 de la Constitución Política establece que “los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y *la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio* en los términos establecidos por la Constitución...”

Igualmente el artículo 300 de la CP señala que “corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas:

*..2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera...*

*“3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento (...).”*

Importa destacar de los artículos anteriores para los propósitos de este análisis, la explícita asignación al departamento de la responsabilidad directa de la planificación

del desarrollo económico y social dentro de su propio territorio; esta no es pues una competencia asignada a los municipios o a las regiones como tales. A las regiones esta competencia solo les corresponde en forma subsidiaria cuando se le da a los departamentos la posibilidad de asociarse para constituir las justamente como un instrumento para cumplir con este cometido, en tanto "su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio", (artículo 306, CP).

El propósito central de este análisis consiste en examinar, a la luz del plan de desarrollo del departamento, hasta dónde, y en qué forma y medida esta función está siendo asumida por este ente territorial.

Este análisis debe tomar como referente obligatorio, de una parte, los planes de desarrollo de los diferentes niveles (nacional, regional), en tanto el artículo 339 de la C.P. y el literal c) del artículo 3 de la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) establecen que "las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo".

Pero, de otra parte, las razones de examinar esta interacción no son solo de carácter jurídico o legal, sino también de orden práctico y operativo: Cuando se plantean procesos de desarrollo en el marco de un departamento o región, conviene dilucidar en primer lugar "las formas concretas mediante las cuales se articulan en tal

proceso " el nivel central con el departamental o regional, para derivar o referenciar desde la dinámica de esta articulación, las políticas adecuadas para la promoción del desarrollo económico, de acuerdo a las particulares características de la situación que en tal sentido deba ser enfrentada.

En general, un aspecto esencial del desarrollo como es el crecimiento económico de un departamento es determinado por el nivel central mediante dos tipos de mecanismos:

1. mediante la asignación de recursos
2. mediante la adopción de políticas macroeconómicas y sectoriales.

Cuando se aspira, como ente territorial, a ser sujeto de los procesos de desarrollo, el primer esfuerzo de un departamento al definir la orientación de sus acciones de desarrollo es establecer de manera precisa y cuidadosa los efectos o impactos resultantes totales para la región o departamento, tanto de la asignación de recursos como de las políticas económicas en forma conjunta, ya que esto puede ocasionar que una condición positiva en un sentido (p.e. asignación de recursos) puede ser anulado por un impacto negativo en el otro aspecto (p.e. política macroeconómica).

### **2.3.2 Los aspectos de carácter operativo: la experiencia de los departamentos líderes**

Dadas las dificultades teóricas y prácticas de definir criterios a priori sobre cuáles deben ser las acciones y políticas que en el ámbito del desarrollo económico debe adoptar un departamento específico, conviene examinar entonces la dinámica y la forma cómo los departamentos líderes del país han asumido y enfrentado los retos implicados en las nuevas condiciones del desarrollo económico y social de país, a fin de tener por lo menos algún referente analógico de evaluación al momento de abordar el análisis de nuestro caso específico.

Lo primero que cabe señalar en este caso es que en las nuevas orientaciones de la economía nacional que replantean los mecanismos de articulación del estado con la dinámica del desarrollo, es clave la iniciativa y gestión de los entes departamentales y regionales para definir y concretar las posibilidades de programas y proyectos a todos los niveles.

En este orden de ideas, se han conformado en algunos departamentos diversos mecanismos de articulación entre los niveles locales y el sector privado, buscando generar un ambiente y conocimiento coordinados para concretar posibilidades de inversión y canalización de recursos de inversión, así como inscribir a la respectiva región en la dinámica económica internacional. Este es el caso del grupo denominado en Antioquia "el costurero", de la jefatura de proyectos especiales del Valle del Cauca, o de Fundaempresa en Bogotá o de Coinvertir.

Es claro en todos estos casos que en el nuevo esquema de la cuestión regional, la dimensión del análisis y las acciones, debe atender no sólo lo relativo a su relación país-región, sino que igualmente debe atender a las dimensiones de lo local y lo intra e interregional en la perspectiva de definir procesos específicos de inserción en el contexto económico internacional de lo cual van a depender críticamente sus reales posibilidades de desarrollo económico.

En síntesis, antes, las posibilidades del desarrollo regional eran definidas por las características de la integración de la región con el mercado nacional; contemporáneamente, estas posibilidades dependen de los niveles de integración al contexto económico internacional.

### **3. LA ECONOMIA EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA**

Este capítulo hace un recorrido global sobre la evolución histórica del departamento desde el punto de vista económico, y pretende ofrecer una visión general sin profundizar en aspectos históricos que fueron tratados en el primer capítulo. Además este tema amplía el desarrollo histórico planteado, que complementa el análisis de lo histórico-territorial.

#### **3.1 EVOLUCION**

Pese a sus excelentes condiciones portuarias naturales, Santa Marta no tuvo en la colonia un rol destacado. Esto fue temporalmente superado con el advenimiento de la independencia y por las dificultades del puerto de Cartagena. Al comunicarse comercialmente Santa Marta con la ruta del río Magdalena, a mediados del Siglo XIX, Barranquilla comenzó a destacar y para 1870 tenía el liderazgo portuario del país.

Este nuevo estancamiento comenzó a superarse a principios del presente siglo con el cultivo en gran escala del banano, en un período matizado por fuertes conflictos y crisis. En 1942 el Estado empezó a alentar la diversificación de la producción. En

1954 los exportadores nacionales comenzaron a dividirse. La producción se había nacionalizado pero dejando espacio a una agresiva expansión de la palma africana.

Al sur del Departamento, las haciendas formadas a partir de mercedes de tierras con mano de obra india y negra, devinieron en ganaderas desde la llegada de los primeros hatos en 1543. En 1854 se introdujo el pasto para, y en 1906 el faragua. El ganado criollo costeño fue cruzado con el cebú en 1913 y más tarde con el brahma, dando un híbrido conocido como el cebú costeño.

Es importante destacar cual ha sido el desarrollo de la economía del país como marco de referencia para nuestro análisis puesto que incide de manera radical en las actividades de todos los sectores.

El país ingresó a una nueva era al dejar atrás el manejo cerrado y proteccionista de la economía para ser reemplazado por la apertura y la libre competencia de las fuerzas del mercado.

Inicialmente se dió una expansión primaria basada en la producción de bienes de consumo no duraderos, con un alto componente de maquinarias e insumos importados, pero situaciones como la crisis mundial de los 30 y el consiguiente cierre de los mercados externos, agravados por la creciente demanda interna por insumos, provocaron la sustitución de las importaciones de estos bienes por producción

doméstica lo que generó la expansión del sector de bienes intermedios. " Las plantas se localizaron atendiendo los siguientes criterios:

- a) Posibilidad de integración a la estructura industrial instalada
- b) Facilidad para la importación de los insumos que no son producidos internamente.
- c) Existencia de recursos naturales básicos para la producción " (1)<sup>11</sup>

Esta situación coadyuvó al surgimiento de Barranquilla y Cartagena como polos de desarrollo regional. En el caso de Barranquilla, pudo integrar su industria con la de Cartagena y diversificar su estructura productiva, especializándose en los bienes intermedios, lo que aunado a su originaria función comercial generó que algunas industrias localizaran allí nuevas plantas; en el caso de Cartagena, la existencia de una base industrial impidió que una planta de procesamiento químico se convirtiera en enclave industrial y creó las condiciones para el desarrollo de la petroquímica y su consecuente especialización en la producción de bienes intermedio. Es importante señalar que la penetración de la inversión extranjera jugó un papel fundamental en la ampliación de los mercados regionales, la diversificación de la producción y la integración de la economía nacional; por lo tanto fueron las regiones vinculadas a los mercados externos los primeros focos de localización y expansión industrial.

"A mediados del siglo XIX la ventaja natural de la bahía de Santa Marta la había convertido en el puerto principal sobre el mar caribe; posteriormente se hicieron

---

<sup>11</sup> Margarita Jiménez y Sandro Sideri. Historia del Desarrollo Regional en Colombia. CEREC.

unas mejoras en el canal de la Piña, que une el río Magdalena con la bahía de Sabanilla, y se abrió el tramo de ferrocarril que unió a Puerto Colombia con Barranquilla, convirtiéndolo a éste último en el principal puerto de conexión del país con el exterior”<sup>12</sup>

En consecuencia, Santa Marta se convirtió en un centro de menor importancia, cuyo comercio interregional era escaso se reducía al intercambio de algunos productos como el tabaco, algodón, cacao y azúcar para el mercado urbano de Barranquilla. Cuando Barranquilla se transformó en el principal puerto de conexión del país con el exterior, hubo intentos de mejorar la comunicación del Magdalena con el interior del país, pero razones como el poco capital y la reducida actividad agrícola en este departamento, no hacía rentable la construcción de una vía férrea, medio que en la época se consideraba el más apropiado y el Estado no contaba con los recursos para emprender la obra. Vale la pena señalar que a la United Fruit Co. -UFC- (Empresa que se estableció en el departamento del Magdalena y controló la producción bananera con fines de exportación) sólo le interesaba penetrar en la zona bananera y comunicarla con el puerto de embarque para poder producir y exportar el banano en gran escala, por ello en 1.887 la Santa Marta Rodway Company, subsidiaria de la UFC, construyó el primer tramo entre Santa Marta y Ciénaga; en 1.892 la extendió a Riofrio; en 1.894 a Sevilla; en 1.912 a Aracataca y Fundación, pero no cumplió con el compromiso inicial de unir a la región con el interior con del país.

---

<sup>12</sup> J. White. Historia de una Ignominia. Bogotá, DE. Presencia Ltda. 1978.

La forma como la UFC se estableció en la zona bananera y las condiciones de dependencia que impuso, impidieron que la región internalizara las ventajas de la producción y exportación de banano. La infraestructura desarrollada por esta empresa en la zona, no vinculó a la región Caribe con el interior del País, porque no era importante ni necesario para ellos lo que generó como consecuencia el rezago y marginamiento de ésta región de los procesos económicos que venían dándose en el resto del País.

En los albores del proceso de industrialización la participación del Estado fué reducida y secundaria, se pueden anotar algunas acciones institucionales tales como la Ley Orgánica de Sociedades en los 30's y algunas medidas como el incremento de los aranceles, control de cambio a las importaciones, la devaluación y la creación del IFI; además de la construcción de infraestructura vial, pero este proceso se financió fundamentalmente con ahorro local.

Con el presidente Lleras Restrepo se dió un cambio sustancial al modelo de sustitución de importaciones mediante la promoción y diversificación de las exportaciones. En el período del Doctor López Michelsen se dió una mayor apertura hacía los mercados externos.

Durante el período Barco la apertura fue gradual, pero en el cuatrienio Gaviria ésta se dió en forma acelerada afectando a la población de menores ingresos y de manera especial el sector agropecuario.

A finales de los 80 se sacó de la crisis al sector con medidas como la implementación de los precios de sustentación, el plan de oferta selectiva y la sustitución de importaciones de algunos productos agropecuarios. Al comienzo de los 90 se desmontaron éstos estímulos a la producción lo que originó una contracción al sector, sobre todo porque los precios de sustentación internacional siempre están viciados desde el origen por los subsidios que se otorgan tanto al productor como al exportador.

La contracción de la agricultura fue más grave para el sector tradicional, como se sabe la mayor parte de los trabajadores rurales son también campesinos que acuden al jornaleo para incrementar sus ingresos. Con la baja en los cultivos tecnificados (arroz, maíz, sorgo, algodón) la oferta de empleo disminuyó, si bien fue compensado con los crecimientos en los cultivos permanentes (banano, palma africana), no alcanzó a satisfacer la demanda global de empleo; por otra parte los incrementos en la oferta de empleo, por siembra de cultivos permanentes no son en toda la región, solo en los sitios donde se cultiva.

El principal cultivo de economía campesina, el maíz, es uno de los que más sufrió las consecuencias del cambio de política agrícola. Por todos es sabido lo influyentes

que son los precios en las decisiones de siembra de los campesinos, y ante la caída del precio interno se presentaron drásticas disminuciones de las áreas sembradas, que llevó a una disminución de la oferta nacional, volviéndose a las importaciones que imposibilitaron la recuperación del precio del mercado interno.

A principio de la década de los 80 el área sembrada disminuyó y se tuvo que recurrir a la importación de alimentos.

En 1991 se produjo una crisis agropecuaria muy profunda ocasionada por la apertura radical, la caída en los precios internacionales, la revaluación y los factores climáticos; esta situación de crisis se ha visto agravada por las condiciones de inseguridad, porque hace que el propietario de la tierra pague unos sobreimpuestos no contemplados en la ley, generando con ello un clima adverso para la inversión.

En el caso de la ganadería, esta se ha caracterizado por ser extensiva y sólo en las cercanías de los centros de consumo se observa algún nivel tecnológico, además de la inseguridad que la hace menos atractiva e impide la asistencia de los propietarios a los hatos. Al final de los 80 hubo caída de los precios, pero se observó una recuperación a comienzos de los 90. Es importante señalar que a diferencia de lo que ocurre en la agricultura, al caer los precios del ganado, aumenta su sacrificio o viceversa, también se debe señalar que la crisis agrícola ha impulsado la conversión de áreas a la ganadería, muy a pesar de las dificultades que este subsector enfrenta.

En el presente cuatrienio observamos que la situación económica y social en el campo colombiano ha venido empeorando desde hace varios años y, aunque son muchos los factores que han contribuido a ella, la drástica apertura tuvo efectos que a corto plazo nada ayudaron a los agricultores grandes, medianos o pequeños. Los productores comerciales agremiados cuentan con la ventaja que tienen la suficiente vocería política, como organización, para lograr ser escuchados, pero no ocurre así con los pequeños campesinos que están expuestos a la competencia (desleal) internacional.

En este sector el panorama sigue siendo gris, el ganadero considera como lo más importante la tenencia de la tierra y se conforma con una producción aproximada de tres (3) litros por cabeza.

En la agricultura una de las mayores dificultades para el departamento es que las mejores tierras, clase I, están destinadas a cultivos permanentes (palma africana, banano), en tanto que en otros países se utilizan para estos cultivos las tierras clase III y IV. Otro aspecto que poco se considera es el desconocimiento del campesino para hacer un análisis de costo, generalmente no incluye su tiempo de trabajo, y el de su familia invertido en la parcela, por ello el campesino se debe capacitar porque no puede ser un buen gerente sin una preparación adecuada.

También son escasos los cultivos tecnificados porque el campesino no cuenta con los recursos económicos que le permita el acceso a la tecnología, agravados por la implantación de la apertura que desestimuló la siembra de algunos cultivos como el tomate que se cultivaba en las poblaciones ubicadas en la ribera del río Magdalena para abastecer las procesadoras de Barranquilla. Hoy estas fábricas adquieren la pasta de tomate del extranjero porque les resulta más económico, viéndose el campesino abocado a malvender su producción ó a perderla por lo perecedero y delicado del producto.

Caso similar ocurre con el arroz que a partir de 1990 registró una baja en su producción y un estancamiento por las importaciones de arroz venezolano. El banano a pesar de ser el cultivo más característico del Magdalena, afronta dificultades no sólo por la violencia que afecta las zonas de cultivo, sino también por los precios internacionales deprimidos y por las restricciones económicas establecidas por la CEE.

En cuanto al algodón que antes de los 80 vivió su mejor momento y fue el mayor generador de empleos directos e indirectos descendió en los 90 con la caída de los precios internacionales y la crisis de la industria textilera nacional por la importación de telas. Actualmente el precio internacional ha mejorado y las siembras se han incrementado, pero aún existe mucha desconfianza para volver al cultivo.

En el período actual, el departamento necesita definir proyectos importantes de exportación de productos con ventajas competitivas y buscar incentivos para esos productos.

En un estudio realizado por la Corporación Colombiana Internacional, creada por el Gobierno con los empresarios Colombianos, se detectaron tres productos que pueden ser impulsados: el espárrago, los mangos y los jugos de fruta, en estos últimos renglones se puede apuntar el Magdalena, pero se requiere de incentivos para invertir en tecnología adecuada que les permita cumplir con las exigencias del mercado internacional.

### **3.2 PRINCIPALES SISTEMAS DE PRODUCCION DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA**

Para realizar un análisis de este tipo, se requiere contar con información sobre el número de productores, superficie sembrada y cosechada, producción y valor de los diferentes sistemas de producción.

#### **3.2.1 Cultivo de Banano**

El banano es el principal producto de exportación del departamento, dispone de comercio en los mercados internacionales y actualmente cuenta con buenos precios, pero que no se ve retribuido a nivel del pequeño y/o mediano productor por la serie

de exigencias y condiciones impuestas a través de comercializadoras, que a la vez son los que obtienen las mayores utilidades, resulta apenas lógico que para darle cumplimiento a esa serie de requisitos, es necesario poner a disposición del productor todo el paquete tecnológico existente, que obliga a que los costos de producción se incrementen.

El departamento del Magdalena según la URPA, cuenta actualmente con un área de siembra de 21.020 hectáreas de banano, de las cuales se cosechan 17.100 hectáreas, para un rendimiento de 43.000 kg/hectárea y una producción de 718.200 toneladas. Los costos de producción de este cultivo están en el orden de \$4'000.000 hectárea y el precio de compra por tonelada es de \$170.000.

Las pérdidas en el cultivo de banano obedecen en primer lugar a problemas ocasionados por los fuertes vientos en determinado período del año, lo que causa el volcamiento de plantas y en segundo lugar a problemas fitosanitarios, tales como la Sigatoka Negra y Moko. Las pérdidas totales aproximadas, causadas por los factores antes mencionados asciende a un 5.5% además, tiene una amenaza en la pacífica guerra económica mundial que en ocasiones coloca trabas en su ingreso en el mercado americano y en la CEE.

### **3.2.2 Cultivo de Palma Africana**

El cultivo de Palma Africana surge como uno de los más promisorios y se caracteriza por la aplicación de alta tecnología, la cual está a disposición de los productores por intermedio del personal técnico calificado y capacitado, en donde los insumos son aplicados en forma adecuada y a tiempo.

Este sistema de producción es desarrollado por medianos y grandes productores, y además dispone de un gran mercado interno, garantizándole estabilidad al productor desde el punto de vista de precios y gracias a la infraestructura que posee, garantiza también una producción segura y permanente, que justifica como tal toda inversión que se realice en aspectos tales como: adquisición de material para siembra de muy buena calidad, fertilización, control de plagas y enfermedades, suministro de riego, etc.

Actualmente existen 27.045 hectáreas de palma en todo el departamento siendo los municipios de Ciénaga y Aracataca los que cuentan con mayor área de siembra, de las cuales 18.705 hectáreas corresponden al área cosechada, los rendimientos están en el orden de los 3.600 kg/hectárea, la producción total es de 67.338 toneladas, el precio por tonelada es de \$45.000 y los costos de producción alrededor de \$1'500.000 por hectárea.

El proceso de comercialización del producto hace el recorrido productor-planta extractora-industrias de grasa y aceite. Los productores que poseen plantas extractoras venden directamente a la industria. La torta que resulta como subproducto de la extracción del aceite se vende en Cartagena para producir concentrados. El palmiste se vende en Cali para cosméticos.

El aceite de palma es de producción continua y solo puede almacenarse por poco tiempo, ya que tiende a la acidificación, pues requiere un proceso de neutralización que se realiza únicamente en las empresas refinadoras.

Las pérdidas en el cultivo ocurren generalmente por problemas de plagas y enfermedades, y estos daños pueden estimarse en 1.59%, porcentaje éste que demuestra el buen manejo tanto en cosecha, como post-cosecha que se le propicia al cultivo.

Además no existen problemas significativos en el mercado de la producción de Palma Africana, ya que las plantas extractoras de la zona consumen toda la producción.

### **3.2.3 Cultivo de Maíz**

Se siembra en casi todos los municipios del departamento; a diferencia de los sistemas de producción anteriores, este cultivo se encuentra principalmente

concentrado a nivel de los pequeños productores con un sistema de siembra tradicional, con tecnología local de producción, es decir, no se aplican los paquetes tecnológicos existentes, por lo tanto los rendimientos son bajos, existen actualmente 14.695 hectáreas sembradas y se cosechan 12.110 ha, cuyo rendimiento es de 1.153 kg/ha. Para una producción global de 13.966 toneladas, los costos de producción alcanzan los \$250.000, y el precio de compra por tonelada es de \$150.000.

#### **3.2.4 Cultivo de Yuca**

Especie de gran consumo en la Costa Atlántica, la siembra y labores en general se hacen en forma tradicional. Se siembra en todo el departamento del Magdalena y se conserva a nivel de pequeños productores.

Los costos de producción se ajustan al tipo de labores que en forma manual se desarrollan en cada una de las etapas del cultivo como: preparación del suelo, siembra, control de malezas, cosecha, empaque, etc.

De las 13.800 Ha sembradas actualmente, 13.125 Ha son cosechadas con rendimiento de 8.600 kg/Ha. Y la producción del departamento es de 116.115 Ton. Los costos de producción alcanzan los \$300.000/Ha y actualmente se pagan \$90.000/Tonelada.

El mayor porcentaje de pérdida en ese sistema de producción se da en los pueblos a orillas del río Magdalena, por factores naturales, tales como fuertes veranos en el primer semestre e inundaciones provocadas por desbordamiento del río, que ocurren con gran frecuencia en el segundo semestre, de igual manera los factores fitosanitarios causan pérdidas.

### **3.2.5 Cultivo de Mango**

El cultivo de mango debido a la gran oportunidad de comercialización que tiene el mercado nacional e internacional, se viene convirtiendo en una especie importante y promisoría dentro de los renglones agrícolas del departamento especialmente en los municipios de Ciénaga y Santa Marta, ya que en estos municipios se aprecian explotaciones tecnificadas con variedades tipo exportación tales como Kent, Haden, Irwin, Feirt y Tommy Atking, al igual que variedades nativas como el mango de azúcar, que está siendo comercializado en grandes volúmenes dentro del mercado nacional.

La plantación de variedades criollas, principalmente el mango hilaza (Magdalena River), se comercia localmente y son utilizados en algunos casos para agroindustria, sin embargo un alto porcentaje de producción (60% aproximadamente) se pierde, ya que el mercado se dificulta por la poca promoción a esta especie en particular.

De otra parte cabe anotar que los costos de producción que arrojan los estudios desarrollados por entidades del sector (ICA-Creced Norte), se adaptan a los primeros 4 años de edad del cultivo y hace alusión a aquellos que son manejados en forma tecnificada.

Existen alrededor de 1.520 hectáreas de cultivo, con variedades diferentes, siendo cosechadas unas 920 hectáreas para una producción global de 13.800 Toneladas/año. El costo de producción es de \$2.121.000/Ha y precio por tonelada es de \$56.500.

En la valoración de pérdidas resulta muy preocupante el índice de pérdida en la producción, el cual se encuentra alrededor del 30%, por aspectos relacionados con la Antracnosis, daños mecánicos, mal manejo en post-cosecha y problemas de sequía y de viento.

### **3.2.6 Cultivo Arroz de riego**

En el primer semestre se siembran 4.110 hectáreas de arroz e igual número de hectáreas cosechadas, los rendimientos están en el orden de 5 toneladas por hectárea, los costos de producción están alrededor de los \$857.000 y el precio por tonelada es de \$200.000, los principales productores son Ciénaga, Fundación, Aracataca y Sitionuevo.

Es un cultivo altamente tecnificado, que demanda una serie de insumos y de labores permanentes y adecuadas, factores que de una u otra forma inciden en los costos de producción.

Entrando a analizar costos de producción de arroz, puede decirse que cambiando el sistema de siembra al voleo que predomina en la zona, por el de siembra en surcos, modalidad esta última con la cual se ahorra una gran cantidad de semilla utilizada por hectárea, el uso de fertilizantes, precio de análisis de suelo y en general el uso de pesticidas con base a niveles de daños, podría disminuir costos y lograr aumentos de la producción e igualmente obtener mayor rentabilidad en el cultivo.

En lo que hace referencia a pérdidas, se observa que por concepto de daños de plagas y enfermedades el promedio es del 5%, cifra esta que puede darse por aceptable, ocurriendo casos en donde se realizan aplicaciones de pesticidas tipo calendario y no con base en niveles de daño, con lo cual se incrementan los costos y la efectividad del control se reduce. Igualmente se nota que las pérdidas por reducción que resulta alto, y a que está representando en un 10%, aspecto este a tener en cuenta en actividades de transferencia de tecnología.

### **3.2.7 Sector Pesquero**

La actividad pesquera de departamento se caracteriza por ser de tipo artesanal, practicada a nivel marítimo y continental. A nivel marítimo, el sector cuenta con un

gran potencial incipientemente explorado y poco aprovechado, debido a que la extracción de los recursos no está tecnificada, los artes y métodos de pesca son inadecuados para la sostenibilidad del recurso en un mediano y largo plazo (dinamita, barbasco, etc). Este tipo de pesca marítima se practica principalmente en la franja costera entre la desembocadura del río Palomino hasta Tasajera en el municipio de Puebloviejo.

La pesca continental practicada en las ciénagas Grande, Pajara, Buenavista, Zapayán, Cerro de Sn Antonio, Malibú, Zárate, Pijiño, la Rinconada, Chilloa y Zapatosa, y el río Magdalena de igual forma es desarrollada artesanalmente y con artes y métodos de pesca inadecuados tales como El bolicheo, el zangarreo, el barbasco, y la práctica de la actividad con redes de ojos de malla muy pequeños, aplicada, particularmente, en la Ciénaga Grande, lo cual está atentando contra la preservación de las especies.

La extracción de la pesca en todo el departamento se compone principalmente de pescado (bocona, ojo gordo, cojinoa, nicuro, pacora, róbalo, pargos, bocachico, bagre, mojarra, lisa, etc), moluscos (ostra, almeja, caracol, chipichipi, etc), y crustáceos (camarón, langostinos, jaiba, cangrejo, calamar, etc). Como se observa, la extracción es muy variada en especies, y las cantidades capturadas anualmente son considerables, hasta el punto que abastecen los mercados local, regional y parte del nacional.

La problemática de este sector integra múltiples elementos negativos, entre ellos el poco estímulo gubernamental a la actividad pesquera, agotamiento o deterioro del recurso pesquero por inadecuado manejo (dinamita, talas de bosques en las orillas de ríos y lagunas), falta de capacitación en los pescadores, falta de centros de acopio y adecuados canales de comercialización, etc.

Es necesario aplicar en el departamento estrategias que le impriman un ordenamiento al sector pesquero para que coadyuve en la regulación de la actividad, principalmente para una mejor aplicación de las artes y los métodos de pesca, la organización de los pescadores en un gremio fuerte, la práctica sostenible de la actividad, y sobretodo una regulación para el control de la extracción que se refleje fielmente o por lo menos de manera aproximada en las cuentas departamentales o producto interno bruto.

### **3.3 TURISMO**

Las potencialidades del departamento del Magdalena en materia de turismo son considerables, dada sus características geográficas e históricas. Sin embargo, el sector turístico en el departamento no presenta un mayor desarrollo y el aprovechamiento de estas circunstancias ha sido bastante limitado desde el punto de vista de su promoción para el desarrollo económico. Actualmente se cuenta con una oficina Distrital -,Empresa de Turismo de Santa Marta, ETURSA- y una oficina de la Corporación Nacional de Turismo. El Departamento suprimió en el período anterior la Secretaría Departamental de Turismo y recién volvió a crearla. El Fondo

Mixto de Promoción, tal como su nombre lo indica asiste a diferentes ferias mundiales a promover la imagen del departamento y del distrito, pero básicamente desde el punto de vista de intercambio comercial ya que es una entidad adscrita a la Cámara de Comercio.

La CNT contaba con el otrora famoso Balneario de Costa Verde en Ciénaga, el cual se encuentra en completo abandono, así mismo los proyectos de construcción de dos balnearios ubicados en Aracataca y Tasajera respectivamente.

A la fecha la seccional de la CNT del Magdalena desconoce de los proyectos y/o actividades que la Corporación Nacional tenga programados para el departamento, en razón a que las decisiones están centralizadas y una vez se decide es cuando se le comunica a la seccional; de los pocos proyectos que conocen es la asignación de cinco mil millones de pesos por concepto del 50 % del valor de la venta del Centro de Convenciones, que deberán invertirse de la siguiente manera:

- Mil millones para el Departamento del Magdalena en infraestructura básica para el turismo en algunos municipios y la recuperación del balneario Costa Verde en Ciénaga.
- Cuatro mil millones para el Distrito de Santa Marta como contraprestación por la venta, que se ejecutarán en : El plan centro, que consiste en recuperar la playa de la bahía de Santa Marta, el camellón y la plaza de la catedral; el muelle turístico; el montaje del museo arqueológico en la casa de Madame Augustine, sede de la seccional de la CNT, y la restauración del fuerte de San Fernando en el morro de Santa Marta.

Estos proyectos deben ser aprobados por el Ministerio de Desarrollo y el DNP.

En cuanto al sector privado, se están adelantando algunos proyectos de consorcios hoteleros muy importantes como son el Country Club Tayrona y el Mendihuaca Resort en el área aledaña al parque Tayrona.

En el Departamento existen parajes de gran belleza tal como la Ciénaga de Zapallán, pero que por su difícil acceso nunca se ha considerado como un lugar para mostrar, así mismo la Sierra Nevada de Santa Marta con su exuberante fauna y flora que bien podría aprovecharse para el turismo ecológico, pero la situación de orden público que allí se vive la convierte en zona de alto riesgo.

Los sitios de mayor atractivo turístico del departamento se localizan en el Distrito de Santa Marta (Rodadero, Parque Nacional Tayrona, Bahía de Taganga, río Palomino, Sierra Nevada, río Bonda, el Morro, Quinta de Sn Pedro Alejandrino, Convento de Santo Domingo, Castillo de Sn Fernando, Catedral de Santa Marta, Palacio de la Gobernación, etc); sector de la subregión de la Ciénaga Grande (río Frío, Ciénaga Grande, Parque Salamanca, Aguas termales del Volcán, Costa Verde, etc), Aracataca (río Aracataca, Casa del Telegrafista, Casa García Márquez, etc). Se observa que estos sitios están focalizados en el norte del departamento, y muestra la ausencia de promoción de otros sitios de interés en el resto del departamento, lo cual demuestra la inexistencia de políticas territorializadas en este sentido.

## **4. LAS CUENTAS REGIONALES EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA**

### **4.1 LAS CUENTAS REGIONALES COMO INSTRUMENTO DE MEDICION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO**

Las Cuentas Regionales están constituidas por valores numéricos que expresan, entre otros, la producción de bienes y servicios terminados, el ingreso de los sectores público y privado (anexo), los gastos para el consumo realizado por el gobierno y las familias, lo mismo que la inversión realizada en la región, utilizados para evaluar la actividad económica desarrollada por los diferentes grupos de unidades o agentes económicos localizados en la región<sup>13</sup>. Esta información permite organizar y determinar programas de planificación regional que conduzcan a un mayor crecimiento de la actividad económica; por tanto, la planificación se orienta a utilizar en la mejor forma los recursos existentes, crear incentivos a los más atrasados, mantener el buen nivel de los más desarrollados, denominados de "punta" y en general, para mejorar el nivel de vida de la comunidad.

---

<sup>13</sup> Cornare. Cuadernos de investigación y desarrollo regional. Las cuentas regionales en el oriente antioqueño 1986-1987. Rionegro, 1991.

Las cuentas regionales juegan un papel cada vez más importante por ser un instrumento básico de evaluación del crecimiento económico ya que, al suministrar indicadores económicos de la estructura de producción y dar cuenta de los cambios cualitativos y cuantitativos en las diferentes actividades de la región (departamento), permiten impulsar políticas de fomento acordes con las condiciones de la región, los municipios, los sectores económicos e incluso los productos.

La organización de las cuentas regionales ofrece los instrumentos necesarios para el conocimiento de la capacidad económica del departamento como fundamento del proceso de descentralización administrativa, lo cual exige un conocimiento riguroso de las condiciones reales del desarrollo económico y social de la región en estudio.

Por las razones anteriormente enunciadas, es de capital importancia conocer la composición de la producción, cuáles son los sistemas productivos considerados "fuertes" al interior del departamento, para la provisión de empleo e ingresos a la población; las características de la producción, la orientación del desarrollo a partir del pleno conocimiento sobre el comportamiento histórico de los sectores productivos destacados y complementarios, y asumiendo las políticas estatales en función de los impactos sobre los sectores representativos de la región.

Siguiendo este rumbo, hemos elaborado el análisis de la estructura económica del departamento objeto del análisis, como fundamento para la formulación de las políticas de desarrollo, la toma de decisiones del ejecutivo departamental y la

evaluación de la orientación de esas políticas de desarrollo regional planteadas para el presente período de gobierno.

Para estos efectos, se toma como referencia períodos de cinco años, 1980, 1985, 1990, y los últimos indicadores del Producto Interno Bruto regional, elaborados por el DANE, correspondientes a 1992.

## **4.2 ANALISIS DE LA ESTRUCTURA Y DINAMICA ECONOMICA DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA**

### **4.2.1 Año 1980**

La composición de la estructura económica del Magdalena en el año 1980 presenta características particulares que indican la alta especialización de la actividad productiva del departamento en el sector agropecuario. Los indicadores del PIB del departamento para ese año muestran claramente que las actividades agropecuarias representan el 38.38% de la producción regional; le sigue en orden de importancia pero con una gran diferencia en términos absolutos el sector Transporte y Almacenamiento, con el 12.74 %. El sector Comercio, el cual es representativo de la economía informal de la región, presenta el 10.4 % de la producción, seguido del sector Industria Manufacturera con el 9.9 % y el sector de Servicios del Gobierno, con el 8.65 % (Tabla 4).

En las cuentas señaladas anteriormente se observa que sectores importantes en la economía de cualquier región, que se constituyen en puntales complementarios a las actividades punta de lanza en la estructura económica departamental, no son importantes en términos de la producción total interna. Así, después de los mencionados arriba, continúa en su orden, el sector de Servicios Personales con el 6.58 %; los sectores de Alquiler de Vivienda y Bancos y Seguros, con el 4.34 y 3.85 %, respectivamente. El sector de la Construcción, el cual es un gran generador de mano de obra, solamente presenta un índice del 2.43 % de la producción, mientras que los sectores de Minería, Servicios domésticos, Electricidad, gas y agua y Comunicaciones se ubican con rangos porcentuales entre 0.93 % y 0.34 %.

La estructura económica del departamento para el año en estudio responde a la estructura general que presenta el país en el mismo tiempo. La Nación presenta una especialización absoluta en el sector agropecuario, con un índice porcentual de 22.94 %, seguido muy de cerca por el sector industrial con el 22.62 % de la producción bruta del país. El Comercio ocupa la tercera posición con el 10.19 %, seguido por el sector de Transporte y almacenamiento con 7.96 % y el sector de Servicios del Gobierno con 7.75 %

Lo anterior indica que el desarrollo de las actividades económicas del departamento se ubican de manera bastante aproximada en el marco de las orientaciones de las políticas económicas nacionales, la cual según el modelo económico de la época se centraba en las actividades agropecuarias.

**TABLA 4. Departamento del Magdalena**  
**Indicadores estructura económica. Precios constantes de 1975. En Millones de pesos**  
**Año 1980**

SECTORES	Producción Sectores en el Dpto.	Especialización Absoluta Dpto.	Producción Sectores en la Nación	Especialización Absoluta Nación	Especialización Relativa	Participación de la región en el sector	Coefficiente de Especialización	Coefficiente de Localización
1. Agropecuario	3580	38.38	119314	22.94	1.67	3.00	0.15	1.21
2. Minería	87	0.93	6661	1.28	0.73	1.31	0.00	-0.49
3. Industria	927	9.94	117672	22.62	0.44	0.79	-0.13	-1.01
4. Electricidad	51	0.55	5210	1.00	0.55	0.98	0.00	-0.81
5. Construcción	227	2.43	17632	3.39	0.72	1.29	-0.01	-0.51
6. Comercio	975	10.45	52991	10.19	1.03	1.84	0.00	0.05
7. Transporte	1188	12.74	41412	7.96	1.60	2.87	0.05	1.08
8. Comunicaciones	32	0.34	6817	1.31	0.26	0.47	-0.01	-1.32
9. Bancos y Seguros	359	3.85	37766	7.26	0.53	0.95	-0.03	-0.84
10. Alquiler Vivienda	405	4.34	35317	6.79	0.64	1.15	-0.02	-0.65
11. Serv. Personales	614	6.58	35785	6.88	0.96	1.72	0.00	-0.08
12. Serv. del Gobierno	807	8.65	40334	7.75	1.12	2.00	0.01	0.21
13. Serv. Domésticos	75	0.80	3251	0.62	1.29	2.31	0.00	0.51
TOTAL	9327	100.00	520162	88.81		1.79		

FUENTE: Cuentas Regionales DANE.  
 Análisis del grupo de trabajo.

Sin embargo hay que agregar y destacar que el departamento del Magdalena presenta para ese período una especialización relativa de 1.67 en el sector agropecuario, lo que indica que proporcionalmente estuvo por encima de la producción nacional para ese mismo sector, y que relativamente su economía depende en gran parte de ese renglón (Tabla 5). Esto refleja el alto índice de sensibilidad del sector que tienen en él las políticas públicas y en especial la política macroeconómica que defina el Estado, en relación a los posibles efectos que le pueda ocasionar al sector agropecuario.

**TABLA 5. Especialización absoluta según sectores, en 1980.**

ORDEN	SECTOR DEPARTAMENTO	SECTOR NACION
1	Agropecuario	Agropecuario
2	Transporte	Industria
3	Comercio	Comercio
4	Industria	Transporte
5	Servicios del Gobierno	Servicios del Gobierno
6	Servicios Personales	Bancos y Seguros
7	Alquiler de Vivienda	Servicios Personales
8	Bancos y Seguros	Alquiler de Vivienda
9	Construcción	Construcción
10	Minería	Comunicaciones
11	Servicios Domésticos	Minería
12	Electricidad, Agua y Gas	Electricidad, Agua y Gas
13	Comunicaciones	Servicios Domésticos

En el sector Transporte, el departamento presente un nivel de especialización relativo (1.6) por encima del nivel de especialización del país, al igual que los sectores de Servicios domésticos, Comercio y Servicios del Gobierno. El resto de sectores (Minería, Industria manufacturera, Electricidad, gas y agua, Construcción, Comunicaciones, Bancos y seguros, Alquiler de vivienda, Servicios personales y Servicios domésticos) que se ubican por debajo de los niveles de especialización del

país en los grupos de estas actividades, son susceptibles de quedar afectados positivamente por políticas macroeconómicas favorables que propendan por conseguir una economía nacional más equilibrada en los índices de la producción en todos los sectores, pero que sin embargo, bajo las actuales circunstancias, no tienen gran significación en la producción departamental.

El indicador de participación del departamento en un determinado sector, a nivel nacional, nos permite conocer el grado de concentración absoluta de las actividades en el territorio, y se expresa a través de porcentajes. Así, el departamento en este año sólo produjo, en promedio, el 1.79 % de la producción nacional en todos los sectores. Observando de manera más detallada, las actividades del sector agropecuario presentan una concentración del 3 % en el departamento, en relación con el país, seguidas de los renglones de Transporte y almacenamiento, Servicios domésticos, Servicios del gobierno y el Comercio con 2.87, 2.31, 2 y 1.84 % respectivamente. Los sectores Industrial y Eléctrico se ubicaron por debajo del 1 % de participación.

#### **4.2.2 Año 1985**

La producción económica en el departamento en este año conserva la misma estructura productiva de 1980, y sigue manteniendo al sector agropecuario como principal renglón de producción, el cual para este año muestra un indicador de 39.23 % de participación en la producción departamental, y un leve ascenso en relación al

año 1980. Los cinco primeros sectores de la producción departamental siguen siendo, después del agropecuario, el Transporte (11.53 %), Comercio (9.98 %), Servicios del gobierno (9.15 %) y la Industria manufacturera con el 8.41 %. De estos cinco sectores, sólo los sectores agropecuario y el de Servicios del gobierno presentan un casi imperceptible crecimiento de 1.85 % y 0.50 % respectivamente en cinco años. Este último sector gana una posición, desplazando un puesto al sector industrial. Los otros tres sectores de Industria, Transporte y Comercio registran un decrecimiento en el PIB departamental de 1.5 %, 0.5 %, y 1.20 % respectivamente (Tabla 6).

En este año se presenta un crecimiento en el sector de la Construcción de más del doble en relación a 1980, el cual asciende a 5.63 %. De igual forma, el sector de las Comunicaciones presenta un repunte asombroso al duplicar su registro en relación al año 1980, lo cual le representa el ascenso de dos casillas en la estructura económica departamental. El sector de Alquiler de vivienda presenta un repunte importante de 43 puntos (25 %).

Los sectores Minería, Electricidad, gas y agua, Bancos y seguros, y Servicios personales presentan indicadores menores a los presentados en 1985, lo que muestra la poca representatividad de estos sectores en la producción regional, no obstante su importancia en el apoyo de los procesos productivos punta de lanza en el departamento.

**TABLA 6. Departamento del Magdalena**  
**Indicadores estructura económica. Precios constantes de 1975. En Millones de pesos**  
**Año 1985**

SECTORES	Producción Sectores en el Dpto.	Especialización Absoluta Dpto.	Producción Sectores en la Nación	Especialización Absoluta Nación	Especialización Relativa	Participación de la región en el sector	Coefficiente de Especialización	Coefficiente de Localización
1. Agropecuario	3825	39.23	128456	21.93	1.79	2.98	0.17	1.31
2. Minería	46	0.47	13730	2.34	0.20	0.34	-0.02	-1.33
3. Industria	820	8.41	124610	21.28	0.40	0.66	-0.13	-1.01
4. Electricidad	41	0.42	6111	1.04	0.40	0.67	-0.01	-0.99
5. Construcción	549	5.63	25641	4.38	1.29	2.14	0.01	0.48
6. Comercio	973	9.98	55810	9.53	1.05	1.74	0.00	0.08
7. Transporte	1124	11.53	44927	7.67	1.50	2.50	0.04	0.84
8. Comunicaciones	66	0.68	10062	1.72	0.39	0.66	-0.01	-1.01
9. Bancos y Seguros	302	3.10	40954	6.99	0.44	0.74	-0.04	-0.93
10. Alquiler Vivienda	465	4.77	42345	7.23	0.66	1.10	-0.02	-0.57
11. Serv. Personales	561	5.75	40055	6.84	0.84	1.40	-0.01	-0.26
12. Serv. del Gobierno	892	9.15	49272	8.41	1.09	1.81	0.01	0.15
13. Serv. Domésticos	85	0.87	3698	0.63	1.38	2.30	0.00	0.63
<b>TOTAL</b>	<b>9749</b>	<b>100.00</b>	<b>585671</b>	<b>100.00</b>		<b>1.66</b>		

FUENTE: Cuentas Regionales DANE.

Análisis del grupo de trabajo.

El sector de los Servicios domésticos presenta un leve ascenso de 0.07 % en cinco años, lo que indica su poca participación en la economía.

La participación de los sectores económicos del departamento refleja la composición de la producción nacional, la cual para este año muestra una estructura muy similar a la del departamento en cuanto al orden por producción total de cada sector.

Así, los cinco sectores que tienen mayor participación en la producción nacional, a nivel departamental el caso es similar, a excepción de la ubicación del sector industrial, que en el país se ubica en el segundo lugar, y en el departamento, este se posiciona en el quinto puesto (Tabla 7).

**Tabla 7. Especialización absoluta según sectores, en 1985.**

Orden	Sector departamento	Sector nación
1	Agropecuario	Agropecuario
2	Transporte	Industria
3	Comercio	Comercio
4	Servicios del Gobierno	Servicios del Gobierno
5	Industria	Transporte
6	Servicios Personales	Alquiler de Vivienda
7	Construcción	Bancos y Seguros
8	Alquiler de Vivienda	Servicios Personales
9	Bancos y Seguros	Construcción
10	Servicios Domésticos	Minería
11	Comunicaciones	Comunicaciones
12	Minería	Electricidad, Agua y Gas
13	Electricidad, Agua y Gas	Servicios Domésticos

FUENTE: Grupo de Trabajo

Se observa que sectores de suma importancia para la complementariedad entre los diversos renglones económicos, tales como los de Comunicaciones, el Eléctrico y Bancos y seguros, no son muy representativos en la participación productiva lo que

para los dos primeros en mención se deduce el atraso que a nivel de tecnología y de servicios existe en el departamento en particular, y en el país en general.

En 1985 el Magdalena presenta una especialización relativa en el sector agropecuario, con un cociente de 1.79, lo cual indica que la actividad sectorial en el departamento es más importante que en el país. Además, indica que este sector puede ser exportador, tal como sucede con el banano y la palma africana, cuya producción no es absorbida a nivel regional.

Posterior al sector agropecuario, le siguen en orden de significancia para la economía departamental, los sectores Transporte y almacenamiento, Servicios domésticos, Construcción, Servicios del gobierno y el Comercio. Estos sectores son bastante representativos dentro de la gama de actividades enmarcadas en la economía informal desarrollada por la población

El resto de sectores (Minería, Electricidad, gas y agua, Bancos y seguros y Servicios personales) no tienen mucha significación en la producción del departamento, en relación con esos mismos sectores en el país.

En 1985, la participación de los sectores económicos departamentales en la producción nacional de cada sector varía en relación al año 1980, ya que el departamento disminuyó su participación en el PIB nacional a 1.66 %, lo cual representa 13 puntos menos en 5 años. El sector agropecuario redujo su participación en dos puntos (bajó a 2.98 %), lo mismo que los sectores Transporte,

Servicios domésticos, Comercio y Servicios del gobierno, los cuales decrecieron en 27, 1, 10 y 19 puntos respectivamente.

Sin embargo se destacan como únicas excepciones los sectores de la Construcción y Comunicaciones de los cuales el primero aumentó su participación nacional en 85 puntos lo cual lo ubicó en el séptimo lugar en cuanto a aportes de la producción departamental al PIB nacional, y el segundo, subió 19 puntos, colocándose en la posición 11.

Los sectores de Servicios personales y Alquiler de vivienda redujeron su participación en 32 y 5 puntos respectivamente. El resto de sectores que no han sido mencionados también disminuyeron su participación, con porcentajes que no sobrepasan el 0.74 %.

#### **4.2.3 Período 1980-1985**

Mediante un análisis de la dinámica económica del Departamento del Magdalena para el quinquenio 1980-1985 se observa que el total de la economía presenta un factor de crecimiento del 1.05, lo que porcentualmente nos señalaría un incremento del 5% aproximadamente, en tanto que para el mismo período el factor de crecimiento del país es de 1.07, lo que nos indica que el departamento creció a un ritmo inferior. Se encuentra además que seis sectores en el Magdalena mostraron una dinámica creciente en el siguiente orden:

Construcción y obras públicas (2.42); comunicaciones (2.06); vivienda (1.15); servicio doméstico (1.13); servicios del gobierno (1.11); agropecuario (1.07).

El sector del comercio permaneció igual en este período y decrecieron los siguientes seis sectores: Minería presentó el mayor factor de decrecimiento con el 0.53; le sigue electricidad, gas y agua con el 0.80; bancos, seguros y servicios de empresas con el 0.84; la industria con el 0.88; servicios personales con el 0.91; transporte y almacenamiento con el 0.95.

Al interior del departamento el sector que mayor aumento presentó en este período fue el de la construcción, cuya importancia no es significativa para el grueso de la economía, situación similar se observa en el país, pero así mismo se refleja la dinámica que ha tenido el sector tanto en el país como en el departamento, ocupando el tercero y primer lugar respectivamente, por su factor de crecimiento; observándose en ambos casos un repunte del sector que probablemente se originó en factores coyunturales y políticos que estimularon este renglón.

A pesar de que el sector que mayor peso específico presenta en el departamento del Magdalena es el agropecuario, el cual internamente no muestra un mayor grado de dinamismo y a nivel nacional tampoco, solo se observa que su grado de crecimiento es un punto más alto; le sigue en orden de importancia el sector de transporte y almacenamiento, el cual muestra la incidencia del transporte aéreo tanto para carga como para pasajeros así como el transporte terrestre. En este último, el

de carga es un indicador importante del movimiento de todas las actividades de la economía.

A nivel departamental se observa que el sector Transporte presenta un gran peso en la economía, pero su factor de crecimiento es descendente; en el país se presenta una situación similar, tiene un peso específico alto dentro de la economía, pero no muestra un dinamismo significativo. El comercio es otro de los sectores con mayor peso específico en la economía del Magdalena por ser uno de los que mayor índice de empleos genera y no requiere mayor grado de especialización, pero a pesar de ello no hubo incremento en el mismo y, como se señaló anteriormente, permaneció igual. La industria aun cuando es uno de los renglones más destacados en la economía departamental, decayó en este período y presenta un factor de crecimiento que baja en 0.12, lo que demuestra que el departamento no es uno de los polos de concentración de la industria colombiana; en el país crece a 1.06, pero este incremento no es lo suficientemente significativo como para contarse entre los seis sectores de mayor dinamismo de la nación.

Los servicios del Gobierno presentan un comportamiento similar en el país como en el departamento, siendo un poco más dinámico a nivel nacional. Los servicios personales ocupan el sexto lugar de importancia en el departamento, en tanto que en el país no es tan destacado, pero en cuanto a su dinámica es decreciente a nivel del Magdalena y en el país presenta un factor creciente.

#### 4.2.4 Año 1990

La estructura económica del departamento para este año muestra la misma tendencia de los años analizados anteriormente, con el sector agropecuario en el liderazgo de la producción interna y con un aumento leve en relación a 1985, de 1.45 % y un total del 40.68 % de participación (Tabla 8). Después del agropecuario, le sigue el sector de Industria manufacturera, con el 10.06 % de participación en la producción, con un repunte significativo y destacándose su incremento en 1.65 %; el sector Comercio, a pesar de que su participación continúa descendiendo, se mantiene en el tercer renglón productivo del departamento, con el 9.46 %; en la cuarta posición conserva su lugar el sector de Servicios del gobierno, con el 9.09 %, quien también disminuyó su participación en 0.06 %, en relación con el año de 1985; el sector Transporte fue desplazado a la quinta casilla por el sector industrial, y su participación corresponde al 8.49 % del total de la producción departamental bruta.

En orden descendente se ubican los sectores de Servicios personales, Alquiler de vivienda, Bancos y seguros y la Construcción, con porcentajes de participación entre 6.96 y 3.49 %. El renglón de Servicios personales subió su participación en 1.21 %, recuperándose en relación al lustro 1980-1985. Bancos y seguros aumentó su participación en 1.65 %; la Construcción descendió fuertemente en 2.14 % su participación; el Alquiler de vivienda también disminuyó su participación en 0.20 %. Los restantes sectores (Comunicaciones, Servicios domésticos, Electricidad, gas y agua, y Minería) están por debajo de 0.85 %, lo que indica la poca significación de estos sectores en la economía departamental. Sin embargo, los sectores de

Comunicaciones y de Electricidad elevaron su participación en 0.17 y 1.34 % respectivamente. El sector de la Minería continuó con el descenso registrado en 1985, y para el 90 su participación no es significativa (0.03%) en el PIB del departamento.

La composición de la estructura económica del Magdalena en 1990 es similar a la estructura nacional, en las cuales se ubican, en su orden, los sectores Agropecuario, Industria, Comercio y Servicios del gobierno (Tabla 9). Esto nos muestra que la orientación de la economía departamental tiende a conservar la misma estructura que se presenta a nivel nacional.

Al interior del departamento es importante destacar el repunte del sector industrial, que pasó del 5° al 2° lugar en la participación en la producción total, lo que indica que este sector, a pesar de que no es representativo, empieza a ser significativo.

Otros sectores no son significativos en la producción regional, tales como los Servicios personales, Alquiler de vivienda y Bancos y seguros. Llama la atención el hecho de que mientras el sector industrial alcanzó un repunte significativo, otros sectores de apoyo a la actividad del sector terciario como el de Electricidad, gas y

**TABLA 8. Departamento del Magdalena**  
**Indicadores estructura económica. Precios constantes de 1975. En Millones de pesos**  
**Año 1990**

SECTORES	Producción Sectores en el Dpto.	Especialización Absoluta Dpto.	Producción Sectores en la Nación	Especialización Absoluta Nación	Especialización Relativa	Participación de la región en el sector	Coefficiente de Especialización	Coefficiente de Localización
1. Agropecuario	4925	40.68	161439	22.01	1.85	3.05	0.19	1.40
2. Minería	53	0.44	33198	4.53	0.10	0.16	-0.04	-1.49
3. Industria	1218	10.06	157401	21.46	0.47	0.77	-0.11	-0.88
4. Electricidad	85	0.70	8223	1.12	0.63	1.03	0.00	-0.62
5. Construcción	422	3.49	21347	2.91	1.20	1.98	0.01	0.33
6. Comercio	1145	9.46	67891	9.26	1.02	1.69	0.00	0.04
7. Transporte	1028	8.49	50676	6.91	1.23	2.03	0.02	0.38
8. Comunicaciones	103	0.85	13284	1.81	0.47	0.78	-0.01	-0.88
9. Bancos y Seguros	538	4.44	52980	7.22	0.62	1.02	-0.03	-0.63
10. Alquiler Vivienda	553	4.57	50689	6.91	0.66	1.09	-0.02	-0.56
11. Serv. Personales	843	6.96	45662	6.22	1.12	1.85	0.01	0.20
12. Serv. del Gobierno	1101	9.09	66681	9.09	1.00	1.65	0.00	0.00
13. Serv. Domésticos	93	0.77	4082	0.56	1.38	2.28	0.00	0.63
TOTAL	12107	100.00	733553	100.00		1.65		

FUENTE: Cuentas Regionales DANE.  
 Análisis del grupo de trabajo.

agua, y el de Comunicaciones, ascendieron una posición en el total de las cuentas departamentales, lo que permite suponer que estos sectores empiezan a tomar importancia y significación dentro de los procesos productivos de la región, como sectores de apoyo al total de sectores conformantes de la estructura productiva departamental.

**Tabla 9. Especialización absoluta según sectores, en 1990.**

Orden	Sector departamento	Sector nación
1	Agropecuario	Agropecuario
2	Industria	Industria
3	Comercio	Comercio
4	Servicios del Gobierno	Servicios del Gobierno
5	Transporte	Bancos y Seguros
6	Servicios Personales	Transporte
7	Alquiler de Vivienda	Alquiler de Vivienda
8	Bancos y Seguros	Servicios Personales
9	Construcción	Minería
10	Comunicaciones	Construcción
11	Servicios Domésticos	Comunicaciones
12	Electricidad, Agua y Gas	Electricidad, Agua y Gas
13	Minería	Servicios Domésticos

FUENTE: Grupo de Trabajo.

Lo anterior se confirma con el repunte del 67 % que observa el sector Electricidad, agua y gas, y un 25 % del sector Comunicaciones, con respecto al año 1985. Estos sectores que hacen parte de la oferta de infraestructura contribuyeron al repunte que obtuvo el sector industrial en relación al año 1985.

Para este año, el departamento presenta una especialización relativa en el sector agropecuario, con un cociente de 1.85, lo cual indica que este renglón sigue siendo más importante en la región que en el país. Le sigue en orden de significación, el

sector de Servicios domésticos, que a nivel nacional no es muy importante; los sectores Transporte, Construcción, Servicios personales y el Comercio, también son significativos en la economía departamental, con cocientes de especialización de 1.23, 1.20, 1.12 y 1.02, respectivamente.

El sector de los Servicios del gobierno, presenta un cociente de localización de 1.0, lo que indica que la producción departamental en este renglón es igual o equivalente a la producción nacional del mismo sector.

Los sectores de Alquiler de vivienda, Electricidad, agua y gas, Bancos y seguros, Comunicaciones, Industria manufacturera y la Minería, no son significativos en la producción departamental, en relación con la producción nacional.

El promedio de la participación de la región en el total de sectores de la Nación sigue disminuyendo para este año, presentando un decrecimiento de 1 punto en relación con 1985. El sector agropecuario, primer renglón productivo departamental, aumenta su participación a 3.05 % (sube 7 puntos); el segundo sector que mayor participación presenta es el de Servicios domésticos, a pesar del bajón en 2 puntos; le siguen los sectores de Transporte y Construcción, que a pesar de su disminución en la participación, tiene un peso importante en los aportes al PIB nacional, con 2.03 y 1.98 %. Los sectores de Servicios personales y Comercio aumentan su participación en 45 y 5 puntos respectivamente. Los sectores Eléctrico, Industrial y Comunicaciones aumentaron su participación en 36, 11 y 12 puntos cada uno, lo

mismo que Bancos y seguros con un incremento de 28 puntos. Los otros sectores presentan disminución en la participación nacional.

#### **4.2.5 Período 1985-1990**

En este período el PIB nacional creció 1.25 y en el departamento 1.24 lo que refleja que el país aumentó un punto más que el departamento denotando una estructura departamental muy similar a la del país.

Avanzando en el análisis se seleccionan los seis sectores que presentan un mayor incremento en el factor de dinámica económica a nivel departamental, son estos: Electricidad (2.07); Bancos y seguros (1.78); Comunicaciones (1.56); Servicios personales (1.50); Industria (1.49) y finalmente el sector agropecuario (1.29). En tanto que decrecieron sustancialmente dos sectores: Transporte (0.91) y Construcción (0.77).

Los sectores del departamento que presentan un aumento en su dinámica económica crecieron a un ritmo superior que estos mismos sectores en el país, a excepción de los servicios personales cuya dinámica nacional fue más alta.

La Electricidad fue el sector que presentó un mayor incremento en su dinámica dentro del departamento, a nivel nacional se observó que su crecimiento también fue importante, ocupando el tercer lugar en la escala de los que más aumentaron;

Bancos y seguros presenta una dinámica de crecimiento destacada en el Magdalena en el cual ocupa el segundo lugar y el quinto en el país; el sector de las comunicaciones conserva un factor de crecimiento importante en el departamento al igual que a nivel nacional en donde se ubica en cuarto lugar, denotando que es política nacional el fortalecimiento del mencionado sector. En el cuarto lugar de crecimiento en el Magdalena se observa el sector de servicios personales, el cual presenta un crecimiento mayor en el país colocándose en el segundo lugar de los sectores con mayor dinámica; la industria presenta un factor de crecimiento alto en el departamento, ocupa el quinto lugar y el sexto a nivel nacional, su dinamismo se explica por el estímulo a la inversión y el cierre de las importaciones que se dió en este período. Finalmente se encuentra el sector agropecuario cuya dinámica ocupa el sexto lugar en la nación y en el departamento.

W En cuanto a su peso en la economía departamental el sector agropecuario sigue ostentando el primer lugar; como segundo sector más importante en el Magdalena se encuentra el del transporte, cuyo dinamismo decreció, sigue en orden de importancia el comercio que a pesar de presentar un nivel destacado dentro de la economía del departamento, su factor de crecimiento no fue importante para el Magdalena por lo que no se refleja dentro de los sectores con mayor dinamismo; seguidamente se encuentra el sector industrial cuyo peso es bastante destacado. Los servicios del gobierno poco a poco han ido creciendo, al punto de ubicarse en el quinto lugar de los sectores con mayor peso del departamento, pero en este quinquenio presenta un dinamismo menor que otros sectores. Finalmente encontramos el sector de los servicios personales cuyo peso específico no es muy

representativo en el departamento, pero su dinámica ha sido de las más destacadas para el período, caso similar ocurre con el país en el cual presenta un elevado crecimiento.

En el país se consideran los seis sectores con mayor crecimiento los siguientes: Minería (2.42); Servicios personales (1.66); Electricidad (1.35); Comunicaciones (1.32); Bancos y seguros (1.29) y la Industria junto con el sector agropecuario (1.26).

El sector que ostenta el primer lugar en este período en el país no es importante en el marco de nuestra economía.

Con relación al quinquenio anterior se nota un descenso del sector de la construcción, ocasionado por la crisis generada en el ICT que se excedió en la construcción de viviendas, a diferencia del período anterior en el cual se vió un apoyo del gobierno al sector, además del auge de los dineros provenientes de negocios ilícitos que invertían mayormente en este sector que a su vez hacía mover los otros sectores que en él intervenían; además de la crisis que se originó por la reducción de impuesto a los grupos de mayores ingresos lo que generó una reducción del gasto de la infraestructura física. Otros sectores que muestran descenso son transporte, comunicaciones y servicios domésticos, aun cuando comunicaciones se conserva entre los de mayor dinamismo.

Comparativamente con el período anterior muestran un repunte en su factor de crecimiento en el Magdalena el sector agropecuario, por la situación del café y la exportación de gran cantidad de carne en este período; el sector minero y la

industria, por la recuperación de los renglones manufactureros en razón a las medidas de protección que se promulgaron en el período del doctor Belisario Betancur; crecieron además el sector eléctrico, servicios personales y servicios del gobierno. Indudablemente que las cifras denotan la crisis que vivió el país y por lógica, el departamento en este período. Se presentó un cuantioso déficit fiscal debido a la reducción de las tarifas tributarias y la aplicación de medidas restrictivas para reducir la evasión, la alta especulación financiera y una elevada tasa de interés así como deuda externa aunados a la violencia son elementos que contribuyeron a la difícil situación económica del país.

#### **4.2.6 Año 1992**

La estructura económica del Magdalena para este año se conserva bastante similar a la de 1990 con un leve cambio de posiciones en los sectores de Bancos y seguros y la Construcción, quienes alternan lugares entre sí (Tabla 10). De resto, la estructura se conserva igual, mostrando la especialización absoluta del departamento en el sector agropecuario, el cual aumenta su participación en 3.22 %, el sector Industria sigue ascendiendo, aunque de manera leve, sólo el 0.15 % en relación a 1990; el Comercio sube su participación en 0.54 %; el sector de Servicios

**TABLA 10. Departamento del Magdalena**  
**Indicadores estructura económica. Precios constantes de 1975. En Millones de pesos**  
**Año 1992**

SECTORES	Producción Sectores en el Dpto.	Especialización Absoluta Dpto.	Producción Sectores en la Nación	Especialización Absoluta Nación	Especialización Relativa	Participación de la región en el sector	Coefficiente de Especialización	Coefficiente de Localización
1. Agropecuario	5469	43.90	163825	21.18	2.07	3.34	0.23	1.73
2. Minería	7	0.06	32991	4.27	0.01	0.02	-0.04	-1.59
3. Industria	1272	10.21	167924	21.71	0.47	0.76	-0.12	-0.85
4. Electricidad	93	0.75	7854	1.02	0.73	1.18	0.00	-0.43
5. Construcción	253	2.03	23752	3.07	0.66	1.07	-0.01	-0.55
6. Comercio	1246	10.00	70814	9.16	1.09	1.76	0.01	0.15
7. Transporte	1030	8.27	54366	7.03	1.18	1.89	0.01	0.28
8. Comunicaciones	152	1.22	14862	1.92	0.63	1.02	-0.01	-0.59
9. Bancos y Seguros	156	1.25	63834	8.25	0.15	0.24	-0.07	-1.37
10. Alquiler Vivienda	587	4.71	53330	6.90	0.68	1.10	-0.02	-0.51
11. Serv. Personales	927	7.44	48686	6.30	1.18	1.90	0.01	0.29
12. Serv. del Gobierno	1170	9.39	66840	8.64	1.09	1.75	0.01	0.14
13. Serv. Domésticos	97	0.78	4247	0.55	1.42	2.28	0.00	0.67
TOTAL	12459	100.00	773325	100.00		1.61		

FUENTE: Cuentas Regionales DANE.  
 Análisis del grupo de trabajo.

del gobierno incrementa su participación en 0.30 %, mientras que Transporte y almacenamiento conserva su lugar, pero disminuye su participación en 0.22 %. Hay que destacar que la participación del sector agropecuario en el período 1980-1990 sólo aumentó el 2.3 %, mientras que el lapso 1990-1992 aumento en 3.22 %. Esto se menciona porque en el último período señalado entró en operación la política estatal de la "apertura económica", lo cual afectó considerablemente las actividades de este renglón, ya que al introducir al país productos que desplazarían a los nuestros en el mercado interno, lógicamente nuestra producción base se vería perjudicada. Queda la reflexión acerca de porque el sector agropecuario, en plena vigencia de la apertura registra un aumento mayor en dos años (1990-1992) que en el período de diez años inicialmente mencionado (1980-1990).

Los sectores de Servicios personales y Alquiler de vivienda conservan sus posiciones, pero a su vez aumentan su participación en 0.48 y 0.4 % respectivamente; los renglones de la Construcción y Bancos y seguros disminuyeron su participación en 1.46 y 3.19 % en su orden, este último sufrió un descenso en la participación, pero sólo perdió un lugar en cuanto al orden de participación (Tabla 11). Las Comunicaciones, los Servicios domésticos y el renglón de Electricidad, agua y gas incrementaron su contribución al PIB departamental en 0.37, 0.01 y 0.05 % respectivamente. El sector de la Minería continúa con descenso en su participación y para este año disminuye en 0.38 %.

En relación con la estructura económica nacional, el departamento conserva la estructura del período anterior, y no responde de manera uniforme a los

movimientos presentados en el país. Así, mientras en el PIB nacional, se observa el ascenso del sector de la Industria Manufacturera como el principal renglón de la actividad económica del país, desplazando al sector agropecuario, en el departamento se conserva la hegemonía de las actividades del renglón primario, y reafirma la vocación de la economía departamental.

Mientras en la estructura del PIB nacional observamos, de acuerdo a los valores presentados, que la tendencia de los diferentes sectores es hacia la diversificación de la producción, lo cual se deduce por el significativo repunte del sector industrial, el jalonamiento por éste del sector de la infraestructura básica (Electricidad, agua y gas, Comunicaciones).

**Tabla 11. Especialización absoluta según sectores, en 1992.**

Orden	Sector departamento	Sector nación
1	Agropecuario	Industria
2	Industria	Agropecuario
3	Comercio	Comercio
4	Servicios del Gobierno	Servicios del Gobierno
5	Transporte	Bancos y Seguros
6	Servicios Personales	Transporte
7	Alquiler de Vivienda	Alquiler de Vivienda
8	Construcción	Servicios Personales
9	Bancos y Seguros	Minería
10	Comunicaciones	Electricidad, Agua y Gas
11	Servicios Domésticos	Construcción
12	Electricidad, Agua y Gas	Comunicaciones
13	Minería	Servicios Domésticos

FUENTE: Grupo de Trabajo

En este año, solamente hay seis sectores que son significativos dentro de la producción departamental, en relación con la producción de todo el país. Así, la

producción del departamento depende dos veces más de las actividades del renglón agropecuario que el país, con un cociente de 2.07. Los Servicios domésticos es el segundo sector en orden de significación, con 1.42; siguen en orden de significación e importancia los sectores de Transporte y Sevicios personales, con 1.18 cada uno, y los sectores de Comercio y Servicios del gobierno, con 1.09.

Los sectores de Electricidad, agua y gas, Alquiler de vivienda, Construcción, Comunicaciones, Industria manufacturera, Bancos y seguros, y la Minería, no son importantes a nivel departamental, como sí lo son algunos de estos a nivel nacional.

La participación de la región en los sectores a nivel nacional para este año, disminuye en cuatro puntos. Este es un indicador que se convierte en constante para la economía departamental: su participación en el PIB nacional a través de los años analizados sigue disminuyendo lentamente.

Para el sector característico de la economía departamental, la participación aumenta en 29 puntos, con un porcentaje de participación de 3.34 % en el sector a nivel nacional. Los Servicios personales incrementan su participación en 5 puntos, los Servicios del gobierno en 10 y el Comercio en 6. Los Servicios domésticos y la Industria mantienen su participación, mientras que los sectores de Transporte, Construcción, Bancos y seguros y Alquiler de vivienda, decrecen en su participación.

#### **4.2.7 Período 1990-1992**

Para el estudio de los diferentes sectores de la economía se debe considerar los cambios registrados en el país en este período, los que contribuyeron a modificar sustancialmente las relaciones entre los diferentes renglones y el comportamiento de cada uno de los sectores. Aspectos como la Constitución del 91, la política de apertura y la modernización del Estado, introdujeron cambios que afectaron la economía nacional. Para este período el factor de crecimiento del departamento (1.03) está por debajo del factor de crecimiento para el país (1.05); en cuanto a los sectores que presentan una mayor dinámica se ubicaron 6. En primer lugar se ubica el sector de las Comunicaciones, que es uno de los servicios más importantes para la modernización y el desarrollo del departamento; la relocalización industrial depende, entre otros factores de un eficiente servicio en las comunicaciones. La participación de este sector fue el más alto entre los diferentes renglones de la economía debido al gran impulso que recibió, lo que se denota en su importante dinámica de crecimiento. Vale destacar que el Magdalena fue pionero en este ramo porque en este departamento se instaló por primera vez el telégrafo inalámbrico en 1.911 por parte de la Unite Fruit Company. El sector de las comunicaciones es uno de los más intervenidos por el Estado y los planes de mejoría son desarrollados por Telecom a nivel nacional y por las empresas de teléfonos a nivel urbano. La política de respaldo de Telecom se refleja en el factor de crecimiento del sector a nivel nacional, el cual ocupa el segundo lugar de importancia con el 1.12.

En el departamento se ampliaron los circuitos telefónicos y en las dos ciudades más importantes, Ciénaga y Santa Marta, la mayoría de los teléfonos son digitalizados.

El sector agropecuario ocupa el segundo lugar en dinamismo (1.11), aun cuando las políticas del país, especialmente la apertura golpean fuertemente a este sector por razones tales como las dificultades de los productos colombianos para ingresar a competir a los mercados internacionales, la importación masiva de productos agrícolas agravados por los climas adversos y las situaciones de violencia; en el departamento no se manifestaban en este período las consecuencias de la política agropecuaria, pero a nivel nacional ya se denotaba en su factor de crecimiento la difícil situación que vivía el sector el cual no era lo suficientemente dinámico para ubicarse entre los seis sectores más destacados en el período.

Los servicios personales ocupan el tercer lugar en el Magdalena con una dinámica de 1.10 y el cuarto en el país con 1.07.

El cuarto lugar de dinamismo es compartido por el sector eléctrico y el de comercio con 1.09. El sector eléctrico en este período afronta una grave crisis no solo por la escasez de lluvias (fenómeno del niño), sino por la carga de la deuda externa ocasionada por un ambicioso plan de inversiones como el caso de la obra del Guavio que ha costado dos o cuatro veces lo estimado inicialmente, lo que se ve reflejado en el ritmo de crecimiento a nivel nacional el cual decreció. En el Magdalena su dinámica pudo verse influenciada por los yacimientos gasíferos del

Difficil (Magdalena) y del Departamento de la Guajira que incrementó el uso de este recurso en las zonas residenciales e industriales.

El Comercio, cuya dinámica de crecimiento no fue significativa para el país, en el departamento sigue mostrándose como un fuerte sector, influenciado probablemente por los aspectos de frontera y de turismo para Ciénaga y Santa Marta; además este sector es el más dinámico en la absorción de la oferta de mano de obra.

El factor de crecimiento del sector de Alquiler de vivienda y el sector Servicios del gobierno ocupan el quinto lugar con 1.06 en el departamento; en el país el sector vivienda se ubica también en el quinto lugar y el sector de servicios del gobierno no presentó ninguna variación en relación con el período anterior. La vivienda logra repuntar por la influencia del sector turístico y la apertura. En cuanto a los servicios del gobierno su aumento puede explicarse en este período por las indemnizaciones pagadas por las entidades reestructuradas y privatizadas a sus empleados, lo que se ha considerado como parte de la remuneración al trabajo y por lo tanto parte del valor agregado del sector.

La industria y los Servicios domésticos se ubican en el sexto lugar en cuanto a factor de crecimiento se refiere con 1.04 en el departamento; en el país la industria se ubica en el cuarto lugar con un factor de 1.07 y los Servicios domésticos en el sexto con 1.04.

La mayor participación de los servicios domésticos que se observa dentro de los componentes de la economía departamental puede significar que no ha sido posible absorber la migración hacia las ciudades o el crecimiento natural de la población, por lo que una gran parte de la gente que ingresa activamente a la economía se ve forzada a desempeñar labores poco remunerativas como el servicio doméstico, las artesanías, economía informal, etc.

Con relación a los sectores con mayor peso específico encontramos que el departamento del Magdalena sigue basando su economía en el sector agropecuario, seguido por el incipiente sector industrial que se ha visto impulsado por la política nacional de apertura y relocalización industrial, especialmente en Ciénaga y Santa Marta; el comercio también se muestra como un sector importante por el gran volumen de empleo que genera, pero con muy poco volumen de activos; los servicios del gobierno y servicios personales se mantienen como dos sectores cuya participación es destacada dentro de la economía departamental; el sector transporte aun cuando su aporte ha venido disminuyendo sigue ubicado entre los seis sectores de mayor peso en el Magdalena.

Es importante destacar que en el período 1990-1992, comparativamente con el departamento, la producción nacional desplazó al sector agropecuario que siempre se mantuvo con el más importante de la economía nacional a un segundo lugar y fue reemplazado por el sector industrial, lo que refleja una mayor evolución de la economía al incrementar su participación en el sector secundario (industria) y disminuir su participación en el sector primario, además de reflejar el esfuerzo que

se ha venido realizando a nivel nacional para diversificar la economía. Pero además, es importante señalar que la política de economía abierta impuesta radicalmente por el presidente Gaviria, condujo a la severa crisis que afronta actualmente el campo colombiano. Realmente, el sector agrario del país está sufriendo las consecuencias de la imposición de esquema económico comercial sin establecer políticas de equidad con el sector productivo tradicional de la Nación.

#### **4.3 PRODUCTO INTERNO BRUTO PER-CAPITA**

El Departamento del Magdalena presenta un ingreso pércapita a precios constantes de 1975 de 11.157.69 para 1980, y de 12.741.26 para el período de 1990, lo que refleja un incremento porcentual de 0.14. En cuanto al aspecto poblacional el incremento de ésta para los años 80 y 90 fué de 0.087, lo que nos permite señalar que se ha presentado un aumento en el ingreso familiar promedio , lo que está claramente reflejado en la tasa de crecimiento poblacional que es inferior a la de sus ingresos lo que permite a las familias satisfacer sus necesidades más fácilmente y mejorar el bienestar individual de sus miembros, este aspecto muestra también la importancia de controlar el crecimiento demográfico , porque si ésta aumenta más que el ingreso los resultados serán inversos a los esperados.

Un aspecto bien interesante para considerar es la distribución del ingreso por actividad básica. Una gran división es entre trabajadores urbanos y trabajadores rurales. En Colombia como en el Magdalena, el ingreso del trabajador rural es

inferior al del trabajador urbano, pero dentro del sector rural algunos trabajadores como los del sector palmicultor obtiene mayores ingresos que los cultivadores de papa o maíz.

Se observa que en la medida en que la tarea sea más elemental, menor es la remuneración; de ahí que a mayor población rural en el Departamento más bajo será su ingreso total y su participación en el PIB. Otro aspecto que se debe tener en cuenta en la mejora del nivel de ingreso familiar es el de la mayor participación de la mujer en la actividad laboral, lo que permite que exista más de una fuente de ingreso para la unidad familiar.

La alta inflación influye sustancialmente a elevar el nivel de ingreso de la clase pudiente en razón a que genera una ganancia para los dueños del capital al incrementarse la tasa de interés, pero a su vez este proceso inflacionario influye en la baja del poder adquisitivo del salario.

#### **4.4 ESTRUCTURA URBANA DEL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA. APROXIMACIONES.**

En los aspectos que es necesario considerar en el conjunto de las relaciones funcionales del departamento en términos de los vínculos económicos existentes entre los diferentes municipios, al interior de ellos y sus relaciones con otros allende a sus fronteras, es conveniente determinar cual es la importancia de sus centros

urbanos, los factores que los integran, el nivel de dependencia entre uno y otro, y alrededor de qué actividades generan integración.

El análisis del sistema urbano departamental es un aspecto esencial para el estudio y caracterización de la integración regional, lo cual nos permite definir el nivel e intensidad de la articulación del sistema urbano que a su vez es condición sine qua non y fundamento para la integración real y funcional de la región, y en donde es pertinente determinar la influencia sobre ésta, en cuanto a coherencia, de las políticas de desarrollo socioeconómico, regional o local, urbanas y rurales del departamento.

Esto cobra importancia desde el punto de vista de la planificación territorial, en donde se mire alrededor de qué factores se teje la dinámica económica y los niveles de integración que genera. A partir de ese conocimiento básico de las relaciones económicas de cada subregión del departamento se puede pensar en la definición de políticas acordes a esa dinámica y la caracterización que presente cada región, subregión, municipio o corregimiento. Es lo que actualmente se denomina la territorialización de las políticas de desarrollo.

El análisis que se pretende abordar no sobrepasa las expectativas planteadas en la introducción del trabajo, pero sí ausculta la necesidad de considerar algunos aspectos de carácter conceptual y operativo que sean consistentes con la intención previa planteada, a la luz de las interacciones e interdependencias de tipo económico en particular y social en general. Se trata de plantear algunos criterios que establezcan un rigor en la coherencia entre la realidad contextual

socioeconómica y las políticas de desarrollo que pretendan implementar los niveles gubernamentales.

La formulación de esos criterios, partiendo de la temática del análisis del sistema urbano departamental presupone adoptar un enfoque envolvente y sistémico, que considere la articulación de aspectos referentes a:

1. Asentamientos humanos en tanto elementos del sistema
2. Relaciones en términos de vínculos, comunicación, intercambio, etc.
3. Funciones rural-urbana de tipo económico, social, cultural y ambiental.
4. Interacción con otros sistemas, principalmente de fuera del departamento

Para efectos del presente estudio, nos limitaremos a considerar principalmente **aspectos globales de las actividades económicas** de las diferentes localidades del departamento y la utilización de algunos medios para su realización, tales como la infraestructura y los servicios. En segundo lugar, determinaremos la importancia de los centros urbanos del departamento (entiéndase cabeceras municipales), empleando la información poblacional producida por el DANE en los censos de 1973, 1985 y 1993, lo cual nos permitirá inferir a partir de la movilidad urbana en estos períodos, en algunos factores generadores de esa dinámica (económicos, sociales, culturales, ambientales, etc). Esto debe arrojaros la caracterización de los asentamientos del departamento en relación con su tamaño demográfico y su rango, entendiendo que en ello se encuentran implicados factores de importancia económica, social y cultural que son abordados de manera muy general, pero que sin embargo deben ser analizados en un trabajo más amplio sobre el tema.

Con esto pretendemos establecer dos niveles de resultados: en primer lugar, mostrar la pertinencia de la aplicación territorializada de las políticas económicas y

**TABLA 12. Departamento del Magdalena  
Ordenamiento de centros urbanos 1973**

Municipios	Rango (R)	Población Urbana (P)	Población Total
Santa Marta	1	103426	128755
Ciénaga	2	41767	89912
El Banco	3	20254	36078
Plato	4	19154	41521
Fundación	5	17597	27369
Pivijay	6	9991	31558
Aracataca	7	7485	21204
Ariguani	8	7278	17183
Sitionuevo	9	5912	12266
Tenerife	10	5514	13566
Santa Ana	11	4562	19518
Guamal	12	4387	20038
Salamina	13	3874	6899
El Piñón	14	3834	1140
Cerro de San Antonio	15	3426	1327
Puebloviejo	16	3227	9913
Remolino	17	2937	8202
San Sebastián	18	2672	12321
Pedraza	19	1850	10930
San Zenón	20	1559	8355
Chivolo	21		
<b>TOTAL</b>		<b>270706</b>	<b>518055</b>

sociales en los procesos de la planificación del desarrollo territorial, de acuerdo a la aplicación de los criterios señalados anteriormente y segundo, establecer algunas bases para una definición aproximada del nuevo sistema urbano del departamento del Magdalena, desde el punto de vista conceptual y metodológico.

La revisión y el análisis de la información demográfica 1973-1993 de las 21 cabeceras municipales del departamento (Tablas 12 a 14) nos arroja la dinámica

urbana de cada municipio, considerando la movilidad de la población. La estructura del sistema urbano departamental varía con el tiempo como fruto de los reajustes dentro del proceso de urbanización del departamento, donde se van produciendo cambios en el tamaño y en el rango de los diferentes centros urbanos; en consecuencia, para efectos de este trabajo, se caracteriza una estructura urbana departamental correspondiente a 1993, apoyando nuestras observaciones sobre tendencias con fundamento en los datos inferidos de la información de los censos de 1973 y 1985.

**TABLA 13 Departamento del Magdalena**  
**Ordenamiento y movilidad de centros urbanos según tamaño 1985**

Municipios	Rango	Movilidad 1973-1985	Población Urbana (P)	Población Total
Santa Marta	1	0	175748	218205
Ciénaga	2	0	56669	120253
Fundación	3	2	28896	42086
Plato	4	0	24755	62126
El Banco	5	-2	23047	41971
Pivijay	6	0	12662	35328
Aracataca	7	0	11982	36089
Ariguani	8	0	9270	24250
Sitionuevo	9	0	7868	1653
Santa Ana	10	1	5823	27544
Guamal	11	1	5457	22486
Tenerife	12	-2	5342	17201
Chivolo	13	8	4713	10838
Puebloviejo	14	2	4529	14061
Salamina	15	-2	4287	7259
Cerro Sn. Antonio	16	-1	4045	16426
Remolino	17	0	3654	10174
El Piñón	18	-4	3626	12822
San Sebastián	19	-1	2938	13393
Pedraza	20	-1	1887	12628
San Zenón	21	-1	1357	7471
<b>TOTAL</b>			<b>398555</b>	<b>754264</b>

La jerarquía urbana del departamento en el período 1973-1993 presenta variaciones considerables en lo que se refiere al crecimiento poblacional, lo cual gira principalmente alrededor de factores generadores de dinámicas económicas, sociales y culturales, tal es el caso de El Piñón, que en 1973 tenía la posición 18, en 1993 se ubica en el puesto 10, Cerro de San Antonio, que pasa del puesto 16 en 1985 al puesto 12 en 1993. Llama la atención el caso de Plato, que en 1993

**TABLA 14 Departamento del Magdalena**  
**Ordenamiento y movilidad de centros urbanos según tamaño**  
**censo de 1993**

Municipios	Rango	Movilidad 1985-1993	Población Urbana (P)	Población Total
Santa Marta	1	0	210915	244415
Ciénaga	2	0	62684	36518
Plato	3	1	42135	24742
El Banco	4	1	32266	16825
Fundación	5	-2	29187	13918
Pivijay	6	0	19323	116686
Aracataca	7	0	16023	43270
Sitionuevo	8	1	13196	13980
Ariguani	9	-1	11251	39884
El Piñón	10	8	10183	23800
Santa Ana	11	-1	9749	13263
Cerro Sn. Antonio	12	4	8907	40266
Chivolo	13	0	7876	73534
Remolino	14	3	7673	16900
Puebloviejo	15	-1	7201	9193
Tenerife	16	-4	6229	7865
Guamal	17	-6	5981	16023
Salamina	18	-3	4093	6309
Sn. Sebastián	19	0	4038	33127
Pedraza	20	0	2256	19740
San Zenón	21	0	1992	21600
<b>TOTAL</b>			<b>513158</b>	<b>831858</b>

asciende al tercer lugar, desplazando a El Banco que pasa al cuarto sitio y a Fundación, que ocupa la quinta posición. Santa Marta conserva la primacía departamental, mientras que Ciénaga conserva la segunda casilla (Tabla 14).

Las relaciones de tipo económico presentadas al interior del departamento, son muy variadas; pueden ser para el abastecimiento de las demandas locales, para la satisfacción de los mercados subregional y regional, incluídas zonas de otros departamentos, y para el mercado internacional como es el caso del banano y la palma africana. Pero esto, nos arroja diferenciaciones entre los municipios del departamento, o entre subregiones del mismo, de acuerdo al tipo de economía imperante alrededor de determinados productos. Así, podemos establecer claramente diversos tipos de explotación económica en el departamento, las cuales se practican en cinco zonas diferenciales:

1. La zona de Santa Marta, que se caracteriza por presentar una economía diversa en relación con el resto del departamento. Allí predomina la actividad comercial, encargada de abastecer solamente el mercado interno local y en algunos casos el subregional, como el caso de la subregión del piedemonte de la Sierra Nevada. El turismo, actividad que está integrada al comercio es aún incipiente y se encuentra en un nivel de inexplotación en algunos casos o de aprovechamiento inadecuado de su potencial físico, geográfico y natural. Esta zona está unida al resto del departamento principalmente por las relaciones de carácter político administrativo, y no por vínculos económicos importantes, a excepción de la integración de la zona bananera con el puerto de Santa Marta para la exportación de banano. En materia de provisión de empleo, está casi restringida a la oferta local. Presenta una incipiente industria por lo cual su capacidad de generación de ingresos no trasciende las fronteras de su

municipalidad. Esto se observa claramente en el análisis de las organizaciones empresariales, desarrollada en el capítulo cuatro del presente ensayo.

2. La zona agroindustrial del departamento, en donde son partícipes los municipios de Ciénaga y Aracataca, los cuales centran sus actividades económicas en la producción intensiva de banano con fines exportadores y de abastecimiento de los mercados locales y regional; la palma africana, cuya producción es mayormente utilizada para el procesamiento de la semilla de palma con fines industriales en la producción de aceite vegetal, la cual se procesa en el interior de la misma zona y genera valor agregado al departamento; y en menor escala existe el cultivo de frutales que principalmente funciona como economía campesina.
3. La zona media del departamento, correspondiente a los municipios de Fundación, Pivijay, Remolino, Chivolo, Ariguaní, Tenerife, El Piñón, Plato y Cerro de Sn Antonio en donde predomina la explotación ganadera, practicada de manera extensiva, lo cual le imprime un carácter de retraso a la actividad pecuaria, y la utilización de la tierra no es compensada con la producción esperada o potencial. Hay que mencionar que la comercialización de ganado levantado en esta zona se hace con empresas frigoríficas de Barranquilla, en donde los productores venden el ganado en pié, lo que le resta ingresos al departamento en términos del valor agregado que genera.
4. La zona sur del departamento, compuesta por los municipios de El Banco, Guamal, San Sebastián, San Zenón y Santa Ana en donde la generación de

capital se centra en la ganadería extensiva y en economías de subsistencia campesina, compuesta por la producción agrícola y a la extracción de recursos pesqueros. La dinámica comercial de El Banco le imprime a esta zona un carácter de polo subregional del sur del departamento, lo que la hace diferenciar de las otras zonas de producción pecuaria, además de sus estrechos vínculos con los departamentos de Bolívar, Cesar y Santander.

5. La zona norte, conformada por el complejo lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta, y el litoral marino adyacente, y cubre a los municipios de Pueblo Viejo, Sitionuevo y parte de Remolino y Salamina. Esta zona presenta características especiales por contener áreas de protección como el Parque Isla de Salamanca y el Santuario de Flora y Fauna. En la zona norte la actividad económica gira en torno a la extracción de pescado, moluscos y crustáceos y posee una población que representa casi el 40% del total departamental, con NBI superiores al 80% y que subsiste gracias a la explotación de estos recursos.

Los territorios ubicados en la zona ribereña del Magdalena que practican actividades combinadas de agricultura, ganadería, pesca y comercio al detal, se consideran como zona con características particulares en términos de las vinculaciones económicas, sociales y culturales con otros departamentos, caso Atlántico, Bolívar y Santander.

Creemos que este tema aún no está concluido con la información que aquí se toca, y que es necesario seguir profundizando en el marco de referencia señalado, pero sí se constituye en un enfoque y una orientación a considerar en la definición del

sistema urbano departamental desde el punto de vista conceptual, metodológico y operativo.

## **5. ORGANIZACIONES Y ACTORES ECONOMICOS**

### **5.1 CONSIDERACIONES GENERALES**

La oferta y provisión de empleo para la población de una región están determinadas por la presencia de establecimientos empresariales, estatales o privados, que sean capaces de generar fuentes de ocupación y producción de bienes y servicios para la sociedad en que opera. Así, según el número de empresas o establecimientos que contribuyen a la dinamización de la economía, bien sea en los sectores productivos o de servicios; mediante la presencia de inversiones considerables, sean nacionales, extranjeras o en sociedad, que generen e impulsen la provisión de fuentes de ingresos, podemos determinar la composición de los actores económicos de la región.

El conocimiento de la composición de los actores económicos de una región nos permite deducir cual es su vocación económica principal, las actividades a las que mayormente se dedica la población, su perfil de desarrollo acorde a la evolución histórica de sus sectores productivos y sus ventajas comparativas y/o competitivas respecto a regiones vecinas.

Sin embargo, no sólo la cantidad de empresas en cualquier sector o sectores nos permite determinar la dinámica económica de una región; además, es muy importante la capacidad que tengan esas organizaciones para generar factores económicos (ingresos, empleo, valor agregado) que están relacionadas más con el tamaño de cada una de ellas y los niveles de activos invertidos en sus procesos productivos. Esto seguramente contribuye a que la región que se está analizando, pueda definir y fortalecer su vocación económica, a través de la inversión en tecnología, formación de capital humano, desarrollo de procesos productivos capaces de introducirse en las fuertes competencias del mercado, mediante la calidad, la eficiencia, la eficacia y la competitividad.

Lo anterior indica que el nivel de inversiones de las empresas juega un papel fundamental para poder introducirse en el actual modelo económico internacional, en el cual ninguna región o país puede aislarse del resto de regiones y quedar por fuera del orden vigente.

## **5.2 EL SECTOR EMPRESARIAL DEL DEPARTAMENTO**

El sector empresarial del departamento del Magdalena está compuesto por 4024 empresas<sup>14</sup>, distribuidas en nueve sectores: Agricultura, silvicultura, caza y pesca; Explotación de minas y canteras; Industria manufacturera; Electricidad, Gas y Agua; Construcción; Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles;

---

<sup>14</sup> Confecámaras. Guía Sectorizada de las Empresas Colombianas. Bogotá, Publicar. 1993

Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a compañías; y Servicios comunales, sociales y personales. Estas empresas, están jerarquizadas según la intensidad de la inversión ó Nivel de Activos, los cuales alcanzan un tope de mil millones de pesos en adelante, como jerarquía máxima (Tabla 15).

Los niveles de activos de las empresas en los diferentes sectores nos indican la intensidad de la inversión en los procesos productivos, el grado o nivel tecnológico de sus procesos, la oferta de empleo y la generación de mayor valor agregado a la economía regional.

Según los niveles de activos de las empresas, podemos vislumbrar tres grupos claramente diferenciados (Tabla 16): un primer grupo con el 84 % del total empresarial cuyos activos oscilan entre un peso y veinte millones; el segundo, con el 6 % del total, entre veinte millones y cien millones, y el tercero, representando el 3 % del total de las empresas del departamento, de cien millones a mil millones en adelante. El 7 % restante corresponde a empresas con información no disponible sobre sus niveles de activos. Para efectos del análisis sobre los tres niveles de activos, las empresas que no tienen información disponible, no se tomarán en cuenta como un nivel específico de activos, pero sí en la información relacionada con el total de empresas del departamento.

El departamento del Magdalena, de acuerdo con la Guía Sectorizada de las Empresas Colombianas, editada por Confecámaras en 1993, muestra las principales actividades económicas según el tipo de empresas y el nivel de las inversiones realizadas para las empresas en cada sector (Tabla 15). En este caso, el registro empresarial del departamento indica, en primera instancia una aparente vocación hacia el sector comercial (comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles), en donde existen 2319 empresas que representan el 58 % del total de las empresas del departamento, por encima del promedio nacional, que presenta un índice del 53 %; sin embargo, estas empresas del sector comercio se ubican en niveles de activos bajos, y en la gran mayoría de las empresas sus activos oscilan entre un peso y quince millones, lo cual representa el 93 % del total de las empresas del sector comercial. Puede decirse que las empresas de este sector son predominantemente de economías de subsistencia para un gran porcentaje de la población.

El sector de Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, a pesar de que sólo representa el 9 % del total de empresas del departamento, con una cantidad nominal de 356 empresas, los niveles de activos del 17 % de estas empresas oscilan entre los cien y mil millones de pesos. Aquí se destaca que a pesar de que este sector aparece en segundo lugar en cuanto al número de empresas se refiere, las inversiones que se han hecho para impulsar este sector superan los niveles de activos de los otros sectores económicos del departamento, lo cual lo ubica por encima del resto de sectores del departamento y muestra claramente la vocación económica de la región, y sus tendencias hacia el futuro cercano.

TABLA 15. Empresas en el departamento del Magdalena según nivel de activos y sectores económicos

Sector	Agricultura		Minería		Industria		Elec., gas,		Construc.		Comercio		Transporte		Est. financ.		Servicios		TOTAL	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
ND	20	5.62	2	20	18	6.742	7	41.18	21	12.57	127	5.481	17	8.718	37	10.82	27	7.649	276	6.859
A	34	9.55	1	10	66	24.72	2	11.76	23	13.77	904	39.02	91	46.67	86	25.15	173	49.01	1380	34.3
B	24	6.74	1	10	77	28.84	1	5.882	13	7.784	294	12.69	28	14.36	45	13.16	35	9.915	518	12.9
C	73	20.5	1	10	57	21.35	2	11.76	40	23.95	583	25.16	31	15.9	84	24.56	72	20.4	943	23.4
D	48	13.5	1	10	25	9.363	0	0	23	13.77	185	7.984	8	4.103	24	7.018	18	5.099	332	8.25
E	20	5.62	1	10	6	2.247	1	5.882	11	6.587	66	2.849	3	1.538	12	3.509	11	3.116	131	3.26
F	8	2.25	0	0	2	0.749	0	0	10	5.988	36	1.554	4	2.051	14	4.094	7	1.983	81	2.01
G	13	3.65	0	0	1	0.375	0	0	2	1.198	26	1.122	3	1.538	3	0.877	3	0.85	51	1.27
H	11	3.09	0	0	2	0.749	0	0	2	1.198	24	1.036	1	0.513	3	0.877	1	0.283	44	1.09
I	9	2.53	0	0	2	0.749	0	0	4	2.395	22	0.95	3	1.538	6	1.754	3	0.85	49	1.22
J	13	3.65	0	0	0	0	0	0	3	1.796	10	0.432	1	0.513	5	1.462	0	0	32	0.8
K	27	7.58	0	0	6	2.247	0	0	6	3.593	22	0.95	3	1.538	11	3.216	1	0.283	76	1.89
L	32	8.99	1	10	1	0.375	0	0	4	2.395	11	0.475	0	0	8	2.339	2	0.567	59	1.47
M	13	3.65	0	0	1	0.375	1	5.882	2	1.198	4	0.173	1	0.513	3	0.877	0	0	25	0.62
N	5	1.4	2	20	2	0.749	0	0	1	0.599	3	0.129	0	0	1	0.292	0	0	14	0.35
O	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0.599	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0.02
P	6	1.69	0	0	1	0.375	3	17.65	1	0.599	0	0	1	0.513	0	0	0	0	12	0.3
<b>TOTAL</b>	<b>356</b>	<b>8.85</b>	<b>10</b>	<b>0.249</b>	<b>267</b>	<b>6.635</b>	<b>17</b>	<b>0.422</b>	<b>167</b>	<b>4.15</b>	<b>2317</b>	<b>57.58</b>	<b>195</b>	<b>4.846</b>	<b>342</b>	<b>8.499</b>	<b>353</b>	<b>8.772</b>	<b>4024</b>	<b>100</b>

Fuente: Guía Sectorizada de las Empresas Colombianas, Confecámaras. 1993

Nivel de activo A: de 1 a 500.000

Nivel de Activo B: de 500.001 a 1'000.000

Nivel de activo C: de 1'000.001 a 5'000.000

Nivel de activo D: de 5'000.001 a 10'000.000

Nivel de activo E: de 10'000.001 a 15'000.000

Nivel de activo F: de 15'000.001 a 20'000.000

Nivel de activo G: de 20'000.001 a 25'000.000

Nivel de activo H: de 25'000.001 a 30'000.000

Nivel de activo I: de 30'000.001 a 40'000.000

Nivel de activo J: de 40'000.001 a 50'000.000

Nivel de activo K: de 50'000.001 a 100'000.000

Nivel de activo L: de 100'000.001 a 250'000.000

Nivel de activo M: de 250'000.001 a 500'000.000

Nivel de Activo N: de 500'000.001 a 750'000.000

Nivel de Activo O: de 750'000.001 a 1.000'000.000

Nivel de activo P: de 1.000'000.001 en adelante

TABLA 16. Empresas según grupos de nivel de activos.

Sector	Agricultura, Caza y Pesca		Minería		Industria		Electricidad, Gas y Vapor		Construcción		Comercio		Transporte		Est. financ.		Servicios		TOTAL	
	Número Empresas	%	Número Empresas	%	Número Empresas	%	Número Empresas	%	Número Empresas	%	Número Empresas	%	Número Empresas	%	Número Empresas	%	Número Empresas	%	Número Empresas	%
Nivel de Activos no disponible	20	5.62	2	20	18	6.74	7	41	21	12.6	127	5.48	17	8.72	37	10.8	27	7.65	276	6.86
Grupo 1. De \$ 1 a 20 millones	207	58.1	5	50	233	87.3	6	35	120	71.9	2068	89.3	165	84.6	265	77.5	316	89.5	3385	84.1
Grupo 2. De \$ 20 a 100 millones	73	20.5	0	0	11	4.12	0	0	17	10.2	104	4.49	11	5.64	28	8.19	8	2.27	252	6.26
Grupo 3. De \$ 100 a 1000 millones	56	15.7	3	30	5	1.87	4	24	9	5.39	18	0.78	2	1.03	12	3.51	2	0.57	111	2.76
<b>TOTAL</b>	<b>356</b>	<b>8.85</b>	<b>10</b>	<b>0.25</b>	<b>267</b>	<b>6.64</b>	<b>17</b>	<b>0.4</b>	<b>167</b>	<b>4.15</b>	<b>2317</b>	<b>57.6</b>	<b>195</b>	<b>4.85</b>	<b>342</b>	<b>8.5</b>	<b>353</b>	<b>8.77</b>	<b>4024</b>	<b>100</b>

Además de lo anterior, hay que destacar que el índice de empresas del departamento dedicadas a actividades agropecuarias, está por encima de las estadísticas empresariales del resto del país, en el mismo sector. Es decir, en proporción al total de empresas de cada región, el departamento del Magdalena es el que mayor número de empresas dedicadas a la actividad agropecuaria presenta a nivel nacional, de acuerdo a las estadísticas empresariales utilizadas para el presente análisis. Además, se ubica por encima del promedio nacional de empresas de este sector, que es del 2.3 %.

Todo lo anterior reafirma que el departamento del Magdalena tiene claramente definido su perfil de desarrollo hacia el futuro cercano. El desarrollo territorial debe orientarse necesariamente según los lineamientos que su misma vocación le indique, asumiendo sus realidades desde el punto de vista de la dinámica económica como punto fundamental para la consecución de bienestar de su población, en función del mejoramiento de la calidad de vida y el nivel de ingresos. Pero esto no obsta para que se exploren otras posibilidades y potencialidades en sectores diferentes al tradicional y que pueden vislumbrarse, de manera simple y sencilla, como fuertes alternativas a la dinámica económica tradicional.

En el subsector agrícola y pecuario se destacan, según niveles de activos, las dedicadas al cultivo de banano, palmas, frutas y café; a la cría de ganado vacuno; cría de aves de corral (una empresa, con niveles de activos entre \$20 y 100 millones); y algunas pequeñas empresas del grupo uno dedicadas a la asistencia

técnica agrícola; a los sistemas de riego (una empresa del grupo uno); a la pesca comercial de altura; y a la pesca comercial de litoral, costera y en estuarios.

Resulta paradójico que en una región en donde predomina la actividad agropecuaria y pesquera, de la cual la gran mayoría de la población deriva su sustento, no exista el suficiente apoyo, fomento e impulso a la creación de grandes empresas que deriven sus procesos productivos a partir de dichas actividades. El apoyo que se menciona debe ir, obligatoriamente acompañado de estrategias de implementación de tecnologías propicias que incidan fuertemente en la generación de un posicionamiento competitivo de sus productos, frente a los mercados local, regional y nacional, y quizás el internacional.

En tercera instancia se ubica el sector de Servicios (sociales, comunales y personales), con el 9 % del total de empresas del departamento, y un total nominal de 363 empresas. El 97 % de las empresas de este sector presentan un nivel de activos de máximo 20 millones de pesos, lo que indica que no es representativo en la oferta masiva de fuentes de empleo y en generación de ingresos. Sólo presenta dos empresas con activos que superan los cien millones de pesos. El promedio nacional de las empresas agrupadas en este sector es del 12 %.

El sector de Establecimientos Financieros que agrupa entidades financieras, bancarias, de seguros, bienes inmuebles y servicios a compañías, ocupa el cuarto lugar en el departamento en cuanto a número de empresas se refiere, con un total de 342 establecimientos, que representan el 8.5 % del total empresarial

departamental. De estas, 12 se ubican con niveles de activos que oscilan entre \$100 y 750 millones. Esto explica en parte, la falta de impulso a la actividad empresarial por parte del sector financiero estatal y privado. El promedio nacional de las empresas agrupadas en este sector presenta un índice del 12.8%.

El sector de Industria manufacturera se ubica en el quinto lugar con el 6.7 % del total, y una cifra de 267 empresas, predominando los establecimientos del primer grupo de niveles de activos, con el 94 % del total industrial. Las empresas del nivel de activos del grupo tres en este sector representan solamente el 2 %, lo cual indica que las inversiones en este sector son bastante pequeñas en relación a la cantidad de empleo que potencialmente puede generar. Esto se afirma porque la implantación de nuevas empresas no se sustenta solo en la simple lógica de la no existencia de las condiciones adecuadas (infraestructura de servicios, vías, etc), sino además, en la capacidad que tenga el sector financiero de la región para realizar inversiones y/o brindar crédito a los posibles empresarios. Sin embargo, esto no es exclusivo de este sector, más bien es característico de toda la estructura productiva regional. El promedio nacional de este sector está en el 12.5 %.

El sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones agrupa 195 empresas, el cual representa el 4.8 % del total empresarial departamental. El gran porcentaje de esta empresas (93 %) se ubican en el primer grupo de nivel de activos. Sólo dos empresas tienen activos superiores a cien millones de pesos. El promedio nacional en este sector, correspondiente al 3.35 % se ubica por debajo de las empresas dedicadas a estas actividades en el departamento.

Las empresas del sector de la Construcción representan el 4 % del total del departamento, con 167. Este sector es muy importante y representativo para un gran porcentaje de la población de escasos recursos, que laboran en esta actividad. Aparentemente, este sector presenta un índice empresarial bajo. Sin embargo, revisando las estadísticas, observamos que está por encima del promedio nacional de empresas dedicadas a las actividades de la construcción, que es del 3 %.

Las empresas agrupadas en los sectores de Explotación de minas y canteras, y el de Electricidad, gas y vapor, representan el 0.24 % y el 0.42 %, respectivamente, del total empresarial del departamento. En el primer sector, de las 10 empresas en total que agrupa, existen 2 empresas con activos superiores a \$ 500 millones y 1 con activos entre \$100 y \$250 millones. El sector de Electricidad agrupa 17 empresas, de las cuales 3 se ubican con niveles de activos superiores a los \$ 1000 millones. Los promedios nacionales para estos sectores son sumamente bajos, con el 0.2 y el 0.1 % respectivamente.

El sector empresarial del departamento, descrito anteriormente, con 4024 empresas representa el 1.07 % de participación en el total nacional, el cual agrupa 376394 empresas, inscritas en las Cámaras de Comercio de las capitales y en pequeñas ciudades de los departamentos. El Magdalena se ubica en el puesto 17 en cuanto al porcentaje de participación en el total nacional de empresas, y en el tercer lugar de la costa caribe, por debajo del Atlántico y Bolívar, quienes presentan índices de 4.91 % y 2.13 % respectivamente.

De las 4024 empresas registradas en el departamento del Magdalena, el 67 % corresponden a sociedades de personas naturales, 26 % a sociedades limitadas, 4.3 % a sociedades civiles, el 2 % a sociedades en comandita simples, el 1 % a sociedades anónimas, 0.2 % a sociedades en comandita por acciones, y el 0.2 % a sociedades colectivas. Hay que destacar la ausencia de sociedades extranjeras en las estadísticas empresariales y económicas del departamento, las cuales se constituyen en beneficios de carácter tecnológico, mayor oportunidad de empleo bien remunerado, entrenamiento de la fuerza de trabajo local, mayores ingresos para la región por concepto de impuestos, y el posible estímulo para los empresarios domésticos a través del eslabonamiento anteriores y posteriores de los procesos generados por la inversión (en industria, sector agropecuario, etc).

La inversión de sociedades extranjeras en la región, se constituye en factor de gran utilidad, debido a que puede actuar como catalizador en el estímulo de los esfuerzos domésticos de desarrollo. Sin embargo, queda la inquietud sobre la limitada capacidad que tiene el departamento en materia de infraestructura para absorber eficientemente el capital extranjero.

El nivel y la orientación del desarrollo territorial puede definirse a partir de las condiciones generadas por factores tales como la cantidad de establecimientos empresariales, la participación cualitativa en la economía regional en relación al monto de las inversiones realizadas por esas empresas, el tamaño de cada una de ellas, los sectores en que se agrupan, la dinámica económica y social gestada por la

presencia de núcleos empresariales importantes, y otros factores que contribuyen a la construcción del desarrollo.

Lo anterior quiere decir que el sector empresarial, como productor de bienes y servicios, es uno de los principales factores de desarrollo de una región. En su orden, podemos ampliar un poco la importancia de los factores mencionados anteriormente:

- Número de establecimientos empresariales. Este factor nos indica como es la dinámica de las inversiones en determinada región, en torno a determinadas actividades que sirven a su vez, de apoyo a las actividades y necesidades de una comunidad en particular.
- Participación en la economía regional. Las empresas de una región contribuyen enormemente en diversos aspectos del desarrollo, necesarios para proporcionar niveles de bienestar a una comunidad específica. De esa forma, su aporte es valioso en la medida en que sus inversiones y su presencia redunden en la provisión de empleo a la población, ingresos para el fisco de la entidad territorial correspondiente, y generación de mayor valor agregado en sus procesos productivos.
- Tamaño de las empresas. Aquí se presenta una relación directamente proporcional entre el tamaño y el nivel de activos o inversiones de las empresas. Así, de acuerdo al tamaño de la empresa se puede deducir la importancia y la

intensidad de la inversión en determinados procesos productivos de bienes o servicios.

- Sectores en que se agrupan las empresas. Este factor es muy importante porque nos permite deducir cuales son los sectores predominantes dentro de la dinámica económica de una región. Así mismo, podemos determinar la vocación económica de la región, sus tendencias presentes y futuras, los niveles de importancia de las actividades desarrolladas por cada sector, etc.
- Dinámica económica y social. La actividad empresarial se constituye en la fuerza motriz de la dinámica económica como importante factor de desarrollo, lo cual a su vez coadyuva a la gestación de una dinámica social alrededor de los procesos productivos empresariales. Esto es, el sector empresarial, como núcleo aglutinador de todos los sectores económicos de una región, debe comportar la evolución de sus procesos productivos, bien sea de bienes o servicios, en función de la dinámica social de la región en donde desarrolla sus procesos, la cual determina cambios a raíz de sus actividades y necesidades particulares.



## 6. POLITICAS DE DESARROLLO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL

### 6.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO "EL SALTO SOCIAL"<sup>15</sup>.

#### 6.1.1 Fundamentos del plan

**El Nuevo Ciudadano.** Los cambios experimentados por la sociedad y economía colombianas en los últimos años comenzaron a reflejarse en la vida de los colombianos. La Constitución Política de 1991 consolidó la descentralización política, la participación ciudadana, los derechos ciudadanos, incorporó los principios de protección al ambiente y reformó diversas instituciones. La apertura económica, generó nuevos retos al sector productivo, propició la modernización de las instituciones del Estado. Aunque el crecimiento económico ha sido satisfactorio, hay crisis en algunos sectores que se esperaban fuesen los más beneficiados por la apertura.

Sin embargo, los cambios sucedidos no han reflejado notable mejoría en los niveles de vida para la mayoría de los colombianos. La persistencia de altos índices de pobreza y la ampliación de la brecha de ingresos rural-urbana, impulsan a propagar los avances económicos al conjunto de la población. Esto se ve agravado por la

---

<sup>15</sup> Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Bases para el Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental "El Salto Social". Santafé de Bogotá D.C., 1994.

crisis ambiental del país que soporta gran parte de los ingresos de un porcentaje de la población en la extracción de recursos naturales, y por la debilidad de las nuevas instituciones políticas y la lentitud en la prestación de servicios por parte del estado.

El objetivo central de la presente administración gira alrededor del logro de la consolidación de las reformas económicas y políticas devenidas en los últimos años, garantizando que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad, cimentado sobre un propósito de desarrollo económico dinámico y sostenible.

**El modelo alternativo de desarrollo.** El Plan de desarrollo económico, social y ambiental El Salto Social, coloca sus fundamentos en una clara política social, en donde las acciones centrales del gobierno, en cumplimiento de uno de sus fines esenciales, impuestos por la Constitución Política, se encaminarán en el presente cuatrienio hacia el mejoramiento de los niveles de vida de los colombianos. Se trata de iniciar una reivindicación del elemento social, en el esquema de libre economía, y en donde este tipo de asuntos se le deja al libre juego del mercado, con un modelo alternativo de desarrollo, en donde, además de la política macroeconómica, los beneficios del crecimiento económico deben reflejarse en el grueso de la sociedad colombiana. Estos propósitos de equidad dentro del esquema de intenciones del gobierno actual, le permite establecer un equilibrio entre crecimiento económico y desarrollo, dejando atrás la premisa de que el crecimiento económico necesariamente genera desarrollo. Es un modelo de desarrollo alternativo al esquema proteccionista, al intervencionismo clásico y al neoliberalismo. Este modelo debe asimilar y trascender los efectos benéficos de la apertura económica y avanzar fundamentalmente en cuatro campos:

- En materia de competitividad, estableciendo esquemas que articulen al Estado, los empresarios y los trabajadores, en la búsqueda de una sólida internacionalización de nuestra economía;
- En materia de desarrollo social, para que los beneficios de la apertura lleguen a todos los colombianos;
- En materia ambiental, construyendo las bases de un desarrollo sostenible, y
- En materia de desarrollo institucional, fundamentada en la descentralización y la participación social.

En ese sentido, el modelo alternativo de desarrollo iniciado por el gobierno de Ernesto Samper, pretende que el crecimiento sea un medio, y no un fin en sí mismo, para mejorar los niveles de vida, el cual se sostiene a partir de estrategias que permitan una integración entre la política social y la política económica, avanzando así hacia una concepción integral de desarrollo que cohesiona los ámbitos social, económico, político, ambiental y cultural.

El modelo alternativo de desarrollo del gobierno estatal actual está basado en cuatro pilares que son fundamentales en el marco de la conceptualización global sobre desarrollo económico, los cuales tienen inspiración holística e integradora, en el cual la política económica se entiende con criterios sociales y ambientales y las políticas sociales y ambientales con contenido económico. De estos cuatro elementos, dos son de carácter eminentemente económicos:

1. *Inversión y acumulación de capital social para el crecimiento económico. El*

*desarrollo económico en Colombia se ha visto afectado fundamentalmente por la no inversión en infraestructura, insuficiente desarrollo científico y tecnológico, la escasez de capital social, entre otros, los cuales se constituyen en los obstáculos básicos del desarrollo.*

*2. Creación de ventajas competitivas, en donde no solamente se creen las condiciones para un buen manejo macroeconómico y un contexto regulatorio, sino que además, combinar esto con una política de internacionalización agresiva, conjugando la apertura con políticas setoriales orientadas a mejorar las condiciones de competitividad.*

*3. La equidad y la solidaridad como objetivos esenciales de la política económica y social*

*4. Movilización del conjunto de la sociedad.*

**El empleo: punto focal del plan de desarrollo.** El empleo productivo es el punto de encuentro entre el desarrollo económico y el desarrollo social. Se desarrolla a través de dos estrategias: económica y social.

La estrategia económica para la generación de empleo se basa en tres elementos:

*1.- una política macroeconómica sana que mantenga la estabilidad macroeconómica tradicional del país, que busque corregir las tendencias adversas de las tasas de cambio y de ahorro privado,*

*2.- una estrategia de competitividad, que busque crear las condiciones internas para consolidar la internacionalización de la economía, que permita aprovechar las oportunidades de la apertura para acelerar el crecimiento y crear más empleos, en los sectores estratégicos como el exportador, agropecuario e industrial, actuando en*

el contexto global en que se desenvuelven.

3.- *una política activa de empleo*, articulando el desarrollo económico con la demanda de mano de obra.

La estrategia social abarca dos tipos de acciones que inciden en la generación de empleo:

1.- *una estrategia para elevar el nivel de toda la población*

2.- *una política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad.*

En el esquema del presente trabajo, se analizarán, obviamente sin desconocer los otros elementos vitales del plan, los fundamentos económicos planteados por la administración Samper como derrotero para el presente cuatrienio.

### **6.1.2 Políticas del plan nacional de desarrollo**

**Política macroeconómica.** Dirigida al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos y la apertura de la economía, a través de estrategias de:

- Defensa de la tasa de cambio. El establecimiento de metas macroeconómicas fiscales y de crecimiento de crédito doméstico, acorde con la defensa de la tasa de cambio real en un marco de reducción persistente de la inflación y con restricciones al endeudamiento externo privado.

- Fortalecimiento del ahorro doméstico, ahorrando parte de los excedentes coyunturales de las divisas de los sectores cafeteros y petroleros, el revertimiento de la tendencia negativa del ahorro privado, y el fortalecimiento de la sociedad anónima abierta y del mercado accionario.

- Reducción de la inflación, a través del desmonte de la práctica de fijar los reajustes de precios y salarios en función de la inflación pasada, a través del Pacto Social.
- Consolidación de la apertura económica. A través del incremento de la competitividad del sector productivo, el mantenimiento de la inversión extranjera, la participación activa en la nueva Organización Mundial de Comercio, creación de mecanismos para incentivar mayores flujos comerciales y de inversión con la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico; fortalecimiento de la función aduanera, mecanismos de salvaguardia en sectores críticos y procedimientos contra la competencia desleal.

**Política de empleo.** Está orientada a garantizar la generación de empleos a partir del crecimiento económico presupuestado por el gobierno, y de la apertura económica, cuyos resultados deben revertirse en el aumento de puestos de trabajo.

Esta política se soporta en cinco estrategias fundamentales:

- Fomento al sistema de formación profesional
- Fomento a sistemas modernos de información sobre oferta y demanda de mano de obra
- Reestructuración del ministerio de Trabajo, para fortalecer su capacidad de diseño y ejecución de las políticas de empleo
- Diseño de programas de emergencia para grupos sociales y regiones vulnerables, a nivel urbano y rural
- Fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad.

**Política nacional de Ciencia y Tecnología.** Esta política desarrollará y ampliará el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, con el fin de integrar la ciencia y la

tecnología a los diversos sectores, buscando incrementar la competitividad del sector productivo y mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.

Contiene cinco estrategias:

- Desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional en ciencia y tecnología. Comprende programas de Formación de recursos humanos para la investigación y el desarrollo tecnológico, Creación y consolidación de centros de investigación y la Integración a las redes internacionales de investigación y desarrollo tecnológico.
- Innovación, competitividad y desarrollo tecnológico, para brindar apoyo a las empresas a través de la investigación, información y servicios tecnológicos.
- Fortalecimiento de la capacidad para mejorar los servicios sociales y generar conocimiento sobre la realidad del país. Esta estrategia contiene dos programas básicos: el mejoramiento en la prestación de servicios sociales por parte de los sectores público y privado, y el mejoramiento de la investigación sobre la sociedad colombiana, con el fin de dinamizar procesos de cambio social, desarrollar una cultura política participativa y consolidar una capacidad de convivencia y consenso social.
- Generación de conocimiento para el desarrollo sostenible. Contiene dos programas: el primero está orientado a desarrollar y fortalecer la capacidad científica nacional para el conocimiento de los ecosistemas, y el segundo, el Programa de estudios ambientales urbanos
- Integración de la ciencia y la tecnología a la sociedad y cultura colombianas. Comprende el mejoramiento de los sistemas de enseñanza de las ciencias básicas.

**Política de modernización agropecuaria y rural.** Los objetivos de esta política son promover la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, bajo el marco de internacionalización de la economía y de perfeccionamiento de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a mercados internacionales altamente distorsionados. Para esto se promoverá la concertación con el sector privado y un contexto institucional de descentralización y participación comunitaria para la ejecución de la política. Para mejorar la calidad de vida y los ingresos de la población rural, y modernizar las técnicas de producción campesinas, la acción estatal se orientará a facilitar el acceso progresivo de los campesinos a los factores productivos y a los servicios públicos y sociales, y el acceso a la propiedad a través del programa de Reforma Agraria, dentro de la estrategia de desarrollo rural. La política se desarrolla a través de cinco estrategias:

- Desarrollo tecnológico agropecuario y pesquero. Se ampliará la capacidad de generación, transferencia y adopción de tecnologías que promuevan la modernización del sector, fortalezcan sus ventajas competitivas y contribuyan al logro de la sostenibilidad en la producción. Se impulsará el sistema de Centros de Desarrollo Tecnológico en las áreas de producción, postcosecha y comercialización, incluyendo las actividades acuícola y pesquera. De igual forma, se fortalecerán las UMATAS.

La política agraria fortalecerá la capacidad nacional para ejercer un manejo sostenible de los recursos disponibles en el medio rural, mejorando la capacidad para caracterizar y evaluar la potencialidad económica de sus recursos naturales, y un programa de identificación, evaluación y monitoreo permanente, con el fin de descubrir nuevas oportunidades económicas.

- Adecuación de tierras, a ejecutar conjuntamente con el sector privado.
- Capitalización y financiamiento. Los lineamientos en materia crediticia están orientados a garantizar recursos suficientes para la financiación de las actividades agropecuarias y pesqueras, mejorar las condiciones de acceso a financiamiento para los pequeños productores y fortalecer el crédito como herramienta para la capitalización del campo. Para esto se ampliarán las fuentes de recursos para redescuento con créditos de la banca multilateral. Así, se ejecutará a través de Finagro un crédito por US\$250 millones. Se crearán formas alternativas de crédito, preferencialmente a través del sector solidario y se dará continuidad a la política de modernización de la Caja Agraria. Se descentralizará la operación del Fondo Agropecuario de Garantías y se adoptarán mecanismos para compensar el mayor costo en la colocación de créditos a pequeños productores.

Se otorgará un incentivo a la capitalización rural, a través del uso del crédito para financiar proyectos de inversión que contribuyan a la capitalización y modernización del agro, y se hará extensivo a los proyectos de pesca y acuicultura. El crédito se utilizará como instrumento para regular la inversión y la extracción de la actividad ganadera, con el fin de moderar el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la producción ganadera sobre los ingresos de los productores.

- Comercialización y agroindustria. El sector agropecuario y pesquero recibirá un tratamiento especial en las negociaciones comerciales internacionales, con el fin de garantizar mercados sin que se generen condiciones distorsionadas de competencia. En el marco del Plan Estratégico Exportador, se creará, en asocio con el sector privado, una Promotora de Empresas Agroexportadoras, para

promover proyectos agroindustriales y pesqueros de gran impacto regional. Se fortalecerá el Fondo Emprender para financiar preinversión y participar con capital de riesgo en la creación de empresas de comercialización y transformación primaria en las que participen pequeños productores.

Se promoverá además, la constitución de fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros, especialmente productos de exportación sujetos a fuertes ciclos internacionales de precios, aportando el capital semilla a dichos fondos. Adicionalmente se promoverá el establecimiento de un sistema de información moderno para el sector.

- Manejo de riesgos. Se crearán mecanismos para la cobertura de riesgos mediante el desarrollo de mercados futuros, opciones, pactos de retroventa. Como una estrategia para la prevención y el manejo de riesgos y desastres, se pondrá en marcha el seguro agropecuario y se diseñará un sistema de prevención de riesgos naturales, ambientales y sociales y de manejo de crisis en el sector.

**Política de modernización industrial.** La política industrial del presente cuatrienio busca generar bases para una nueva industrialización en el país, basada en la penetración creciente de los mercados internacionales, la ampliación progresiva de la demanda interna y la incorporación de nuevos contenidos tecnológicos en los procesos productivos. Esta política de modernización industrial se desarrolla en cinco estrategias:

- Programa de apoyo al desarrollo tecnológico industrial. se operacionaliza en acciones que impulsen el fomento de los centros de productividad y el desarrollo tecnológico, en aspectos de investigación tecnológica, capacitación y servicios

tecnológicos; la difusión y el fortalecimiento del diseño industrial; creación y fortalecimiento de sistemas de información tecnológica para transferencia de tecnología; implementación de un programa de normalización, metrología y control de calidad; un plan de sistematización manufacturero; protección a la propiedad intelectual, y el impulso al fortalecimiento de los recursos humanos.

- **Desarrollos estratégicos.** El fomento industrial se desarrollará a través del IFI, quien manejará las líneas de redescuento que actualmente maneja el Banco de la República. las inversiones en empresas manufactureras se orientarán principalmente hacia aquellas que tengan ventajas estratégicas para el desarrollo industrial del país: empresas con contenido tecnológico, principalmente en el sector de bienes de capital y aquellas que contribuyan a consolidar las cadenas productivas existentes, que aumenten la competitividad de las empresas en operación. Además, el IFI fomentará la creación de nuevas empresas y la integración de la gran, mediana y pequeña industria. Se fomentará el mecanismo de la subcontratación como instrumento de integración de las pequeñas y medianas con las grandes empresas, y como fuente de aumento en productividad por la vía de la especialización. El Mindesarrollo, el IFI y Colciencias participarán en el fomento de incubadoras de base tecnológica, en asocio con gobiernos regionales y locales, empresas, universidades y ONG interesadas. Además, se fomentará la creación de bancos regionales de proyectos de inversión y promotoras regionales de proyectos. En estas iniciativas se trabajará con el sector privado, asegurando la articulación de los bancos regionales en una Red Nacional de bancos de proyectos de inversión. se pondrá en marcha la Comisión de Compras Oficiales como instrumento básico de

concertación entre el sector público y el privado para el aprovechamiento del poder de compra del Estado por parte de la industria nacional de bienes de capital, y se desarrollarán mecanismos para aprovechar las ventajas que ofrecen los acuerdos de integración y libre comercio en materia de compras oficiales.

- Promoción de la competencia utilizando los mecanismos existentes en la Ley 155/59 y el Decreto 2153/92 para evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado.
- Inversión extranjera y comercio exterior. Se mantendrá la apertura a la inversión extranjera y se fomentará la suscripción de nuevos acuerdos de protección a la inversión. A través de Coinvertir, Colombia participará en la promoción de alianzas estratégicas, franquicias y licenciamiento de tecnología entre inversionistas extranjeros y nacionales.
- Acuerdos sectoriales de competitividad. Se hará la promoción de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad a través del Comité de la Apertura, con la orientación del Consejo Nacional de Competitividad. Estos acuerdos consideran acciones de carácter interno en materia de desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos, nuevas inversiones estratégicas que contribuyan a consolidar cadenas productivas, restricciones crediticias o de acceso al mercado de capitales así como regulaciones internas que obstaculicen la actividad del sector.

## 6.2 PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 1995-1997 "POR LA RECONSTRUCCION DEL MAGDALENA"

### 6.2.1 Fundamentos

**Objetivo Central:** Modernizar el departamento en términos sociales, económicos, financieros, institucionales y ambientales, de cara al siglo XXI a través de:

- Fortalecimiento del desarrollo social, ampliando considerablemente la inversión social en los municipios, ampliar la cobertura en el sector educativo, principalmente en el nivel pre-escolar, reducir la tasa de analfabetismo del 21.5 al 14 %; elevar la calidad de la educación en todos los niveles; prestar asesoría y asistencia técnica destinando un 2 % del presupuesto departamental
- Establecimiento de un modelo de desarrollo alterno, basado en la competitividad del sector agropecuario frente a los mercados regional y nacional, y en el aumento de la productividad del sector primario apoyada en la agroindustria, con una visión esencialmente exportadora; ampliación de la base productiva, considerando los diferentes ecosistemas del departamento; para el logro de la competitividad se requieren esfuerzos en materia de ciencia y tecnología, a través de una alta calificación del recurso humano y el montaje de una moderna infraestructura que propicie procesos de investigación

- Consolidación del desarrollo institucional, basado en el fortalecimiento de la gestión pública para aumentar la inversión en el territorio a través de la cofinanciación; reducir la concentración de funciones existentes en el nivel central, apoyando las asociaciones de municipios existentes y el ordenamiento territorial; y ampliar la participación ciudadana, dando prioridad a las organizaciones de base como sujetos de desarrollo.

## **6.2.2 Objetivos del plan**

**Objetivo general:** crecimiento económico sostenido y el mejoramiento del nivel de vida de los magdalenenses

### **Objetivos de desarrollo social**

## **6.2.3 Educación**

Ampliar la cobertura, mejorar los indicadores de calidad, racionalizar los recursos existentes, impulsar el fortalecimiento institucional del sector y promover la cultura y el desarrollo comunitario:

- Ampliar la cobertura del sector educativo
- Mejorar los indicadores de calidad mediante el impulso de estrategias para capacitar docentes, mejorar las ayudas educativas y el rendimiento académico de la población

- Racionalizar, redistribuir y organizar los recursos humanos y físicos con que cuenta el sector educativo
- Mejorar la capacidad de gestión del sector
- Proyectar la cultura del departamento como elemento fundamental y activo en planificación integral de su desarrollo
- Fundamentar en la identidad cultural el diseño de las acciones para lograr que la descentralización administrativa adquiera un soporte creciente de autonomía
- Propiciar el diseño y la ejecución de estrategias educativas centradas en el medio cultural dirigidas a capacitar sobre identidad y patrimonio cultural

#### **6.2.4 Salud**

Se busca disminuir las tasas de morbilidad y de mortalidad en la población, en especial la de los grupos vulnerables.

- Aumentar la cobertura de atención en salud en un 20 % anual, a partir de 1995
- Reducir las tasas de mortalidad infantil ocasionadas por causas prevenibles, en el primer nivel de atención, en un 50 % en el período de gobierno actual
- Implementar la red departamental de servicios, priorizando urgencias y laboratorio
- Concertar con los entes municipales la cofinanciación para adecuar y dotar las instituciones de salud y vincular el recurso humano necesario para ampliar la cobertura
- Promover la creación de Comités de participación comunitaria
- Erradicar en 1996 el tétano neonatal
- Mantener cobertura de vacunación de las inmunoprevenibles, en un 95-100 %

- Culminar el proceso de descentralización departamental y municipal, en tres años
- Incrementar las coberturas de salud oral en un 25 % anual
- Capacitar a promotores de salud indígenas en el 50 % de las comunidades
- Incrementar la prestación de servicios de salud para la prevención y el control de enfermedades de transmisión sexual y SIDA

*Hábitat:*

- Promover el mejoramiento de la calidad habitacional, especialmente en la población de menores recursos
- Proponer la creación de los fondos municipales de vivienda, obligando a los municipios a asignar el 5 % de los ingresos corrientes y recursos adicionales para el mejoramiento y construcción de vivienda
- Preparar un diagnóstico detallado que establezca el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, principalmente con las coberturas de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento de la vivienda rural
- Aumentar las coberturas en un 100 y 90 % en acueducto y alcantarillado respectivamente en las cabeceras municipales, en los tres años del gobierno
- Involucrar a la comunidad en un programa de saneamiento y promover actividades de cogestión, vigilancia y control, y el buen uso en el manejo de los recursos hídricos de la región
- Establecer un plan de acción de la unidad administrativa especial de agua potable y saneamiento básico que sirva de apoyo a los programas de cooperación de los municipios

- Establecer por medio de la unidad de agua potable un programa de vigilancia y control de la calidad de servicios de agua potable en los municipios

#### *Grupos vulnerables*

- Establecer y fomentar procesos, estrategias, programas y acciones dirigidas a favorecer el desarrollo social integral y el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos más pobres y vulnerables
- Fomentar la participación y organización comunitaria en la toma de decisiones y la gestión de su desarrollo social

#### *Derechos humanos y seguridad ciudadana*

- Promover la paz social, el respeto, la vigencia y desarrollo de los derechos humanos

#### **Objetivos de medio ambiente**

- Contribuir a la recuperación, ordenamiento y manejo integral de las condiciones ecológicas, socioeconómicas del ecosistema formado por la Ciénaga Grande, Complejo de Pajarales y la zona inundable adyacente
- Identificar, diseñar, formular y ejecutar las obras prioritarias de un amplio plan de ordenamiento ambiental de los complejos cenagosos limnéticos de la llanura aluvial del Magdalena.

- Contribuir a la recuperación, ordenamiento y manejo integral de las condiciones ecológicas y socioeconómicas de las cuencas hidrográficas de la Sierra Nevada de Santa Marta
- Restituir el dominio que las comunidades indígenas tenían sobre el territorio del resguardo indígena Kogui-Malayo, Arhuaco
- Obtener el más completo conocimiento interdisciplinario de la zona costera del departamento y establecer criterios claros para su administración y ordenamiento
- Mitigar el grave deterioro ambiental que se observa en el territorio departamental, desarrollando acciones que permitan el uso sostenible de los recursos naturales renovables, implementando educación ambiental para fortalecer las organizaciones comunitarias y la participación activa en la vigilancia de los mismos. Se pretende generar las condiciones necesarias para la autogestión y delegar en los entes territoriales menores el uso y manejo de los recursos naturales.
- Prestar la asesoría necesaria en el proceso de preparación y seguimiento de los planes de desarrollo municipales, en armonía con la política ambiental nacional
- Concebir, diseñar y ejecutar conjuntamente con los entes municipales, las medidas de ordenamiento ambiental en la zona de colinas bajas ubicadas en el centro del departamento

#### **Objetivos de desarrollo económico**

- Reactivar el sector agropecuario

- Brindar capacitación y asistencia técnica a través de la descentralización de las funciones de la secretaría de agricultura en las respectivas subregiones, de acuerdo con los renglones específicos de producción agrícola, pecuaria o agroindustrial
- Promover y estimular formas alternativas de organizaciones solidarias mediante la capacitación, que faciliten la convivencia y la tolerancia en el campo, reafirmando la vocación agrícola y desarrollando este renglón
- Facilitar la adquisición de nuevas tecnologías en el campo, a través de Minagricultura
- Fomentar programas de Ciencia y Tecnología, capacitando el recurso humano del departamento al más alto nivel
- Aunar esfuerzos con los municipios, Universidad del Magdalena, INPA, etc, para adoptar un programa de repoblamiento sistemático de las ciénagas
- Incentivar la conformación de empresas asociativas para la comercialización de los productos piscícolas
- Capacitar a los pescadores en el manejo y conservación del medio ambiente
- Fomentar la actividad industrial, comercial y microempresarial
- Promover el establecimiento de la infraestructura básica para que las entidades generadoras de empleo se radiquen en el departamento, y las que existen se amplíen
- Integrar a la empresa privada al desarrollo del departamento
- Promover con exenciones de impuestos la creación de nuevas empresas y ampliación de las existentes

- Asegurar el acceso al crédito a los microempresarios urbano y rural por intermedio de una oferta especial proveniente del fondo para el fomento de la agroindustria y la microempresa Fonagromig
- Comprometer a los alcaldes para que establezcan partidas en el presupuesto para la creación de fondos rotatorios de apoyo a la microempresa, que permitan ofrecer créditos
- Impulsar y fomentar centros de desarrollo productivos
- Gestionar proyectos de carácter estratégicos para el desarrollo departamental
- Dotar al departamento de una infraestructura vial adecuada
- Establecer un programa especial para el mantenimiento de vías
- En coordinación con el ministerio del Transporte establecer los mecanismos de concesión para construir, renovar y mantener las vías que requieren de una inversión mayor

### **Objetivos de desarrollo institucional**

- Ordenar territorialmente el departamento, en el marco de la autonomía y el desarrollo institucional
- Promover la participación comunitaria, integrandola a los procesos de su propio desarrollo
- Fortalecer la capacidad de gestión y modernizar la estructura administrativa

## **6.2.5 Políticas**

### **Política social**

- Incremento de la inversión social llegando a la población más pobre y vulnerable
- Propiciar la participación ciudadana
- Mejorar la capacidad de gestión de las instancias departamental y municipal
- Apoyar los procesos de descentralización que posibiliten establecer mecanismos de desarrollo más armónicos e integrales

### **Política económica**

- Adecuar y mejorar la infraestructura vial para lograr el desarrollo del sector productivo
- Modernizar el sector agropecuario a través de acciones concretas en el campo de la ciencia y la tecnología, priorizando proyectos encaminados al desarrollo agroindustrial sostenible y que amplíen el espacio del departamento en el proceso de internacionalización de la economía

## **Política ambiental**

- Desarrollada a través de la educación ambiental y de participación ciudadana, mejoramiento de la calidad de vida, gestión ambiental sostenible, producción limpia, reconocimiento y valoración del potencial ambiental y fragilidad de la oferta natural del departamento

### **6.2.6 Estrategias**

#### **Estrategia social**

##### *Educativa*

- Construcción de nuevos centros de educación pre-escolar
- Ampliación y racionalización de la infraestructura en básica primaria, secundaria y media vocacional
- Dotación de equipos, materiales e insumos a los establecimientos educativos
- Asistencia técnica para el desarrollo pedagógico y de los recursos humanos
- Manejo de los recursos financieros
- Evaluación de la gestión municipal

Este proceso compromete recursos del Sistema nacional de Cofinanciación del departamento y los municipios.

En materia de educación superior, la administración departamental contribuirá a la conversión de la Universidad del Magdalena en un centro de excelencia académica, ajustado a las necesidades de desarrollo científico y tecnológico que exige la región

### *Cultural*

- Fortalecimiento de la organización y gestión del sector, creando y consolidando redes de servicios culturales que integren museos, archivos, bibliotecas, casas de la cultura y centros de documentación
- Promoción del rescate del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico, gestionando la vinculación del sector privado y reactivando las entidades creadas para tal fin
- Reestructuración del Instituto Departamental de Cultura, para ampliación de la capacitación de recursos humanos en las diversas manifestaciones artísticas y culturales
- Promoción de actividades deportivas, culturales y recreativas
- Rehabilitación y mejoramiento de las áreas deportivas del Distrito de Santa Marta
- Construcción y dotación de multideportivos en los municipios, con recursos del FIS; RSS y Coldeportes
- Becas a jóvenes deportistas destacados, con recursos de la RSS

### *Salud*

- Modernización y desarrollo organizacional del Servicio Seccional de salud, fortaleciendo su capacidad administrativa
- Impulso al régimen subsidiado de salud, conformando empresas promotoras de salud
- Mejoramiento de la calidad del servicio en los hospitales, con recursos de transferencia de inversión social y del presupuesto de la nación
- Promoción y apoyo a los programas de la red de Solidaridad Social y sus instituciones

### *Hábitat*

Concebido como un adecuado entorno del asentamiento de la población; es el resultado de la conjugación de factores que posibilitan el mejor vivir de la comunidad.

- Programa de vivienda de interés social, facilitando el acceso de los más pobres al subsidio de la RSS, manejado por Caja Agraria (rural) e INURBE (urbano)
- Impulso a un plan de agua y saneamiento básico, fundamentados en recursos del presupuesto nacional, Findeter, Fonade, Corpes C.A. y el Sistema de Cofinanciación

- Asistencia técnica a los municipios a través de la Unidad de Agua Potable y de Desarrollo Urbano del departamento y las actividades de ésta última se realiza a través de talleres de concertación
- Montaje de un Sistema de Información Georeferenciado, que permita determinar zonas de riesgo y grados de vulnerabilidad, para prevenir o mitigar los efectos de los fenómenos naturales. Los recursos se gestionarán con el Fondo Nacional de Calamidad

#### *Participación de la mujer y comunidades indígenas*

- Fortalecimiento de la Consejería Departamental de la Mujer, como instrumento de promoción a la equidad de género
- Fortalecimiento de las Comisarias de Familia, mediante la concertación entre grupos de mujeres y la Consejería
- Apoyo a los programas de la RSS dirigidos a la mujer
- Gestión ante el INCORA la adquisición de tierras para sanear los territorios que hacen parte de los resguardos indígenas
- Asistencia técnica para la conformación de las ETI's
- Consolidación de los programas de Etnoeducación, salud tradicional y el acceso al Sistema de Cofinanciación.

*Derechos humanos y seguridad ciudadana*

- Integrar al departamento a la Red Nacional de Información Transmisibles de Datos, en relación a la violación de los derechos humanos

*Medio ambiente*

- Reforestación, regeneración natural y vegetalización de áreas críticas en la Sierra Nevada de Santa Marta, principalmente en las cuencas hidrográficas, con recursos de la CorpoSierra y el departamento, los municipios con jurisdicción en el macizo y el Fondo Nacional del Ambiente
- Recuperación de los sistemas hídricos de la ribera del río Magdalena, con recursos provenientes de los municipios localizados en el área, CORPAMAG y Fondo Nacional del Ambiente
- Programa de investigación de flora y fauna de la Sierra Nevada, bajo la responsabilidad de la Universidad del Magdalena y el apoyo de Colciencias
- Reproducción artificial de las especies ícticas migratorias, a cargo de los centros de investigaciones, locales, regionales y nacionales

## **Estrategia económica**

### *Sector productivo*

La reestructuración de la base productiva del departamento precisa de la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo.

- Gestión de la preinversión necesaria para proyectos que viabilicen la reactivación económica departamental en el marco del modelo macroeconómico vigente en el país
- Inversión en adecuación de tierras con el concurso del sector privado a través de la ejecución de proyectos de pequeños distritos de riego en todo el departamento
- Vinculación de la Universidad del Magdalena y CORPOICA en la investigación de nuevas tecnologías para alcanzar los niveles de competitividad y productividad requeridos por la base económica
- Obtención del modelo de regulación y manejo de las diferentes ciénagas del departamento, mediante el proceso investigativo que ha venido desarrollando la Universidad del Magdalena en los complejos lagunares
- Gestión ante el gobierno nacional el apoyo de la Corporación Colombia Internacional para la constitución de empresas agroexportadoras y ejecución de proyectos agroindustriales y piscícolas
- Gestión ante el sector privado para la reforestación de maderables con fines comerciales, en el centro y sur del departamento

- Realización de estudios de preinversión de proyectos industriales en Ciénaga
- Creación del Centro de Productividad y de Innovación Tecnológica con funciones de investigación, capacitación y prestación de servicios, con el concurso del sector privado, la Universidad del Magdalena y el SENA, con recursos del Sistema de Cofinanciación para investigaciones, y capital semilla aportado por el gobierno nacional
- Obtención de recursos del Mindesarrollo para la creación masiva de pequeñas unidades productivas que posibiliten la democratización de la propiedad, generación de empleo y fomento de la competitividad

## **Infraestructura**

### *Sector vial*

- Desarrollo de la red vial primaria, accediendo a recursos del presupuesto nacional, con contrapartidas locales
- Vincular al sector privado a través del sistema de concesión para que participe en la financiación, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red primaria
- Vincular al sector privado a través de un sistema mixto para la financiación, construcción, rehabilitación y mantenimiento de las redes secundaria y terciaria
- Creación del Fondo Departamental de Valorización para garantizar la financiación de los programas viales
- Asignación de los recursos que viabilicen el Plan Vial del Magdalena a través de los bonos de infraestructura y el desarrollo de mecanismos de titularización

- Reestructuración de la Secretaría de Obras Públicas acorde a las nuevas funciones ordenadas por la Ley 105/93

#### *Sector eléctrico*

- Asignación de recursos de contrapartida local para desarrollar proyectos de electrificación rural con la estampilla de Electrificación Rural
- Desarrollo de proyectos de remodelación y ampliación de líneas de subtransmisión y subestaciones de distribución con Electromag y CORELCA

#### *Ciencia y tecnología*

- Fortalecimiento de la estructura investigativa en el departamento
- Implementación de un programa de alta calificación del recurso humano, en los ámbitos local, nacional e internacional, para un total de 90 personas en los próximos tres años
- Gestión ante Colciencias para la consolidación de grupos de investigación, el desarrollo de proyectos investigativos y provisión de la infraestructura necesaria
- Apoyo del departamento en el sector productivo para garantizar los resultados que en ciencia y tecnología son necesarios para alcanzar los niveles de desarrollo y bienestar de la población

#### **Desarrollo Institucional**

- Desarrollo de la capacidad de planeación, mediante la creación de un sistema que posibilite el manejo integral de los diferentes procesos de la realidad departamental
- Mejoramiento de la capacidad financiera mediante la creación de nuevas opciones de captación de recursos
- Austeridad y manejo transparente del gasto público
- Generar capacidad para gestionar proyectos y recursos
- Promoción de la participación ciudadana en el proceso de modernización de la administración y gestión pública

#### *Ordenamiento territorial*

- Creación de una Comisión Permanente de Ordenamiento Territorial liderada por la Asamblea Departamental
- Impulsar el proceso de regionalización de la costa caribe
- Impulso a la creación de nuevos municipios

### 6.3 OBSERVACIONES AL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 1995-1997 "POR LA RECONSTRUCCION DEL MAGDALENA"

#### 6.3.1 Consideraciones generales

El Plan de Desarrollo Departamental (PDD) está conformado, en su orden, por cuatro cuerpos:

1. Los fundamentos del plan, en donde se menciona la intención del gobierno departamental de actuar conforme a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 "El Salto Social", y se plantea el objetivo central del plan y las estrategias generales por sectores. Así, se pretende modernizar el departamento en términos sociales, económicos, financieros, institucionales y ambientales, de cara al siglo XXI, por medio de las siguientes estrategias: fortalecer el desarrollo social a través de la ampliación de la inversión social en los municipios mejorando la calidad y la cobertura en educación y prestando asesoría y asistencia técnica, destinando el 2% del presupuesto. En desarrollo económico, **el establecimiento de un modelo alternativo basado en la competitividad del sector agropecuario frente a los mercados regional y nacional; aumento de la productividad del sector primario, apoyándose en la agroindustria con orientación exportadora y ampliación de la base productiva, considerando la dinámica ambiental de los diferentes ecosistemas del territorio.** Este proceso se apoya fuertemente en el componente de ciencia y tecnología, en la alta calificación del recurso humano y el montaje de una moderna infraestructura

investigativa. En materia institucional, el fortalecimiento de la gestión pública con el ánimo de aumentar la inversión en el territorio a través de la cofinanciación, en donde interactúen la Nación, el departamento, los municipios y el sector privado; apoyo a las asociaciones de municipios y el ordenamiento territorial como instancias para la asignación de funciones del nivel central y fomentar la participación ciudadana a través de las organizaciones de base. Además, una reforma administrativa a nivel central, involucrando los institutos descentralizados.

2. En el diagnóstico<sup>16</sup>, se resume, de manera global, y específica en algunos casos, la situación actual del departamento del Magdalena en los sectores social, ambiental y económico. En lo referente a la estructura económica, el Magdalena ha mantenido una baja contribución al PIB nacional, aproximadamente el 1.5% del total y con una tendencia decreciente en caso de no acometer acciones para mejorar esto. A nivel de la costa caribe representa el 28% del PIB. El sector agropecuario es el sector más golpeado por la inseguridad, la violencia y el mismo proceso de apertura; su crecimiento ha sido vegetativo y se ha visto fuertemente afectada por las bajas en los cultivos transitorios y la reducción de la actividad ganadera, reflejado en la disminución del hato ganadero, y la baja producción de leche. Este sector representa el 41% del PIB departamental, mientras que la industria, el comercio, el transporte y los servicios del gobierno aportan alrededor del 9% del PIB cada uno. Sin embargo, se observa en el departamento un crecimiento de las áreas cultivadas de palma africana, sorgo y banano. Las fallas en la infraestructura, las deficiencias en los servicios básicos y la débil estructura institucional, son factores que obstaculizan la factibilidad

---

<sup>16</sup> Plan de desarrollo departamental 1995-1997 "Por la reconstrucción del Magdalena". Departamento Administrativo de Planeación, 1995.

técnica y la viabilidad económica de nuevas oportunidades potenciales de producción.

3. Una parte estratégica, en donde se definen los objetivos específicos por sectores, las políticas del gobierno departamental actual y las estrategias a seguir en el presente trienio
4. Un plan de inversiones, en donde se discriminan las inversiones a ejecutar en los tres años de mandato y algunas fuentes de financiación

### **6.3.2 Consideraciones acerca del contenido**

En la elaboración de los instrumentos de planificación y gestión de las actividades gubernamentales en nuestro sistema, y en general, en el ámbito de la planeación, es usual que se consideren aspectos que son relevantes para delinear, definir y verificar las acciones que se consideran pertinentes para la construcción y el logro del desarrollo. Esto, sin tener en cuenta, aún, las normas que referentes a esta materia contemplan la Constitución Política y la legislación colombianas. Desde el punto de vista técnico, el proceso de planeación de cualquier plan, programa, proyecto o actividad sugiere la definición de unos pasos metodológicos que permitan deducir un orden lógico y consistente en su elaboración. Así, se plantean unos *objetivos*, que nos indican el estado que deseamos alcanzar, respecto a una situación inicial en particular, nos señala el *para qué* de las acciones; se determinan unas *políticas* que nos encauzan el trabajo hacia los objetivos planteados, nos marca las *pautas o criterios de acción*, es una guía para el procedimiento y la acción;

se definen unas *estrategias*, que se refieren a las formas en que los recursos deben ser manejados y cómo operacionalizar las acciones para el logro de los objetivos planteados.

Lo anterior nos define unos criterios de análisis para determinar hasta que nivel, el Plan de Desarrollo del departamento del Magdalena es coherente en su interior, en su proceso de elaboración y formulación técnica de acciones para el período de gobierno actual.

Para el análisis del Plan de desarrollo departamental, se toman en consideración aspectos de elaboración ubicados en el contexto técnico de planificación territorial y global en el marco de las propuestas económicas departamentales. Así, a nivel técnico el PDD define objetivos, políticas y estrategias, sin establecer, en algunas ocasiones, diferencias entre objetivos y estrategias. Es decir, en ocasiones los objetivos aparecen formulados como estrategias, denotando actividades y no se formulan como el logro que se pretende alcanzar; de igual manera, las estrategias, en algunas ocasiones, están expresadas como objetivos, lo cual confunde en el momento de operacionalizar las estrategias en acciones y proyectos específicos. Por ejemplo, promover la creación de nuevas empresas a través de las exenciones de impuestos, no es un objetivo, tal como está planteado en el plan, pero sí expresa el "cómo hacer", la estrategia para operacionalizar el deseo o el objetivo de aumentar el número de empresas en el departamento para, a su vez permitir la generación de nuevos empleos.

Se observa que se utilizan en la formulación de los objetivos términos como propiciar, proponer, capacitar, que no concretan la propuesta y están más enfocados a la actividad que al logro. En cuanto a las estrategias, en algunos sectores, éstas no son suficiente para los muchos objetivos que se plantean y en otros casos, no corresponden a los objetivos planteados.

El PDD adolece de la definición de prioridades en las acciones a ejecutar, lo cual no permite determinar cuales inversiones deben hacerse con mayor celeridad o urgencia, sobre otras que pueden realizarse en un plazo mayor, de acuerdo a la disponibilidad de los recursos. Esto muestra claramente que el PDD no define las metas a lograr en el período de gobierno en los diferentes sectores, principalmente en los sectores prioritarios para el desarrollo económico, el cual es considerado como el motor para el mejoramiento del nivel de vida de la población del departamento.

El departamento del Magdalena basa su principal actividad económica en el sector agropecuario, el cual, según el mismo PDD representa el 41 % de la estructura económica departamental, pero en este momento se encuentra en crisis, ocasionada por factores de inseguridad, violencia, falta de apoyo por parte del Estado, la carencia de infraestructura adecuada y otros factores. De acuerdo a esto, el PDD plantea la reactivación del sector agropecuario como objetivo fundamental de desarrollo del departamento, apoyándose en otros sectores que son de vital importancia en el comportamiento integral del desarrollo, como son la ciencia y la tecnología, la infraestructura vial y de servicios y el medio ambiente.

La no definición de las metas de desarrollo a conseguir, desde el punto de vista técnico de la planificación, permite que se diluyan los objetivos al evitar, consecuentemente la formulación de indicadores que se constituyan en el instrumento de evaluación y seguimiento y ayuden a verificar las acciones en los tres años de gobierno, y que permitan medir y comparar la situación presente con la futura.

En relación con el objetivo general, el PDD no es claro en su formulación, ya que en los fundamentos del plan se dice que el objetivo central es "modernizar el departamento en términos sociales, económicos, financieros, institucionales y ambientales de cara al siglo XXI", mientras que en los objetivos del plan dice que su objetivo general es el "crecimiento económico sostenido y el mejoramiento del nivel de vida de los magdalenenses". Cabe la pregunta, cual es el objetivo del plan, el primero?, o el segundo?, o los dos?

Parece ser que el plan tuviese dos objetivos cuyos fines son el de fortalecer la gestión institucional al interior de la administración, y el de generar crecimiento económico en todo su territorio y mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

Acorde a lo anterior, mientras en el Plan Nacional de Desarrollo se plantea el desarrollo económico como fundamento para lograr el bienestar social, el PDD plantea el crecimiento económico sostenido y mejorar el nivel de vida, el cual conlleva una visión sectorizada del desarrollo, en donde se toma como factor de desarrollo únicamente el crecimiento económico, y no hace explícita las formas para el mejoramiento del nivel de vida de la población. Si bien el crecimiento económico

es un factor fundamental para el desarrollo, no debe olvidarse la estrecha interdependencia que existe entre los elementos que conforman el sujeto de la acción estatal, en todos los sectores, sea el social, el económico o el ambiental, y cuyo fin primordial es el bienestar social.

Lo importante en la formulación del objetivo central radica principalmente en las intenciones que tiene el PDD, y en particular el gobierno actual encabezado por el Gobernador del departamento. El sentido de este objetivo sugiere la implantación de un esquema de planificación a mediano y largo plazo que permita la ubicación del departamento dentro de un nuevo orden en los campos político e institucional, considerando las necesidades de la población y sus urgencias que a nivel administrativo y técnico lo tienen en un rezago considerable respecto a otros departamentos de la costa y el país.

Sin embargo, aunque los objetivos específicos del plan están formulados acorde a los objetivos generales, y son tenidos en cuenta en la formulación de las estrategias, en el plan de inversiones no se consideran las acciones que permitan el logro de los objetivos formulados. Algunas estrategias del plan de desarrollo no están contempladas en el plan de inversiones y de igual forma, en el plan de inversiones se contemplan acciones que no están formuladas en el plan de desarrollo. Quizás esto se explica por la transición política originada por el cambio de gobierno.

Por otra parte, el plan de desarrollo debe incluir estrategias a nivel interno para lograr que los recursos del departamento le generen rentabilidad y pueda así obtener los excedentes necesarios para reinvertirlos; así mismo debe considerar la

implementación de las estrategias orientadas a estimular la inversión que reactiven el sector económico y de manera especial el sector agropecuario, pero se observa en el plan de inversiones que para 1.995 no se incluyen recursos para reactivar este sector, y el de ciencia y tecnología, como subsector de apoyo a la actividad.

En un análisis más detallado del plan de inversiones se observa que se incluye la suma de \$4.485 millones como aporte del departamento para llevar a cabo acciones orientadas al logro de los objetivos propuestos en 1.995, pero en el plan operativo anual de inversión para ese mismo año se asigna la suma de \$2.382 millones, presentándose un desfase en \$2.377 millones, el cual será subsanado por la administración con un empréstito cuyos recursos están destinados a cubrir el déficit en la inversión y a refinanciar la deuda; lo anterior agrava la situación para los años 1.996 y 1.997 ya que el plan proyecta una inversión, con recursos propios, de \$11.915 y 13.605 millones respectivamente. De ésta inversión \$569.8 millones están destinados al sector agropecuario en 1.996, correspondiendo al 4.78 % del total de la inversión para esa vigencia fiscal y en 1.997 la suma de \$518.7 correspondiente al 3.81 %. Es sorprendente que para este sector, que es la base de la economía y que actualmente representa el 41% del PIB departamental, para el cual el PDD plantea como objetivo inicial su reactivación, la inversión propia en lugar de incrementarse disminuye en 0.97 %. Así mismo, el plan de inversiones no establece diferencias entre los recursos captados a través del sistema nacional de cofinanciación y los que se perciben por concepto de transferencias del presupuesto general de la nación.

Es necesario resaltar que el Plan de Desarrollo Departamental no considera los proyectos y estrategias que se están implementando en el departamento, tales como el Proyecto Colombo-alemán para la rehabilitación de la Ciénaga Grande de Santa Marta, orientado hacia el mejoramiento de las condiciones ecológicas y socioeconómicas de la subregión; la Estrategia para la Conservación de la Sierra Nevada de Santa Marta; la Modernización del Puerto de Santa Marta, factor importante dentro del orden económico actual; y el establecimiento de los muelles carboníferos en las costas del departamento, principalmente de Ciénaga y Santa Marta.

El Plan no establece estrategias para el aprovechamiento de los 220 kilómetros de costa marítima que posee, a pesar que formula un objetivo global en donde se pretende "obtener el más completo conocimiento interdisciplinario de la zona costera del departamento y establecer criterios claros para su administración y ordenación". Este punto nos llama a una reflexión centrada sobre uno de los puntos álgidos de este trabajo: mirar si las acciones de desarrollo económico y social del departamento están orientadas hacia el verdadero potencial con que cuenta, si se consideran aspectos que sirvan de impulso a la implementación de estrategias globales, relacionados con el nuevo orden económico internacional y con las políticas nacionales sectoriales orientadas a mejorar las condiciones de competitividad. Algunos sectores que se obvian con la omisión de tan importante potencial para la economía departamental, tales como el turismo, la pesca marítima, la extracción de sal marina, la ampliación de la capacidad portuaria, la localización de empresas agroexportadoras y en general el empleo que se puede generar, definen en gran parte el futuro de esta extensa zona.

El plan de desarrollo deja de ser estratégico en el momento en que no establece prioridades en las acciones de desarrollo a ejecutar, según los objetivos generales planteados en los fundamentos del plan, aunado a la indefinición de metas a lograr durante el presente gobierno. Así, el plan pierde la orientación, el sentido y las posibilidades de elaboración de instrumentos que permitan establecer un seguimiento, evaluación y control del mismo, para el logro del objetivo superior del plan de "lograr el crecimiento económico sostenido y el mejoramiento del nivel de vida de la población departamental".

#### **6.4 ANALISIS DE COHERENCIA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998 "EL SALTO SOCIAL"**

En lo que hace referencia a la incidencia de la política macroeconómica en el departamento del Magdalena encontramos que la defensa de la tasa de cambio de alguna manera incide en nuestra economía al incrementarse el flujo de exportaciones por el puerto de Santa Marta ya que esta medida estimula directamente las exportaciones, pero nuestro departamento no se caracteriza como tal, siendo importante por su utilización como corredor final al proceso exportador. Se observa con interés los efectos que pueda generar el estímulo al ahorro privado por la estabilidad que imprimiría a la economía del dpto. lo que se vería reflejado en la capacidad para mejorar la inversión y el fortalecimiento del sector financiero., así mismo aspectos como el estímulo a la inversión extranjera es un renglón al que puede apuntarse el Magdalena para logra el despegue de los sectores económicos, pero tal como se señala a lo largo del trabajo para ello se requiere fundamentalmente una infraestructura adecuada; ya que otro de los aspectos

requeridos como es el de mano de obra calificada puede obviarse en tanto se logre su traslado de otras regiones. El punto de fortalecimiento de la función aduanera aunque teóricamente es importante, en la práctica se observa lo mucho que golpea al departamento, precisamente por su ubicación cerca a la ciudad fronteriza de Maicao de cuyo comercio devengan su sustento muchas familias dedicadas a la economía informal que quedarían a la deriva con las medidas aduaneras y lamentablemente el departamento carece de alternativas de empleo para estas familias lo que indudablemente agravará la situación de pobreza, desempleo e inseguridad social.

En términos generales son pocas las medidas adoptadas por la política macroeconómica que afecten directamente la economía del departamento precisamente porque éste no ha mostrado mayor articulación con el mercado mundial y tampoco un fortalecimiento interregional, las pocas que lo tocan lo hacen básicamente por reflejo.

Con el fin de establecer los niveles de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los niveles nacional y departamental en materia de planeación, y delinear la coherencia entre los niveles del Estado, la Constitución Política (art. 339) y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establecen unos lineamientos generales según los cuales “los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración, las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo”. Para el sector productivo, el PDD acoge principalmente en la formulación de sus estrategias, las políticas nacionales de

modernización agropecuaria y rural, Ciencia y Tecnología, Infraestructura y desarrollo sostenible. Sin embargo, no las hace explícitas para su aplicación de acuerdo a las características, particularidades y necesidades del departamento.

Lo que sí es cierto es que el plan de desarrollo del departamento orienta sus acciones principalmente hacia el sector primario, apoyándose en otros sectores que le son complementarios y que le permiten ubicarse dentro del marco de su vocación económica. Así, en el plan de desarrollo departamental la reactivación económica del departamento se hace a partir del sector primario, mejorando su productividad a través del establecimiento de agroindustrias con carácter exportador.

El PDD menciona acciones de empleo para la población en la formulación de los objetivos, pero no se explicitan en los lineamientos de políticas, ni considera las políticas planteadas en el PND, aunque si lo hacen en la formulación de las estrategias de desarrollo. Al parecer no existe un orden lógico al interior del plan. Así, se plantean estrategias que no son el resultado de una elaboración lógica, consistente y sistemática acorde a los objetivos y las políticas de desarrollo planteadas como fórmulas posibles para el logro del objetivo general propuesto en los fundamentos del plan.

En el aspecto económico no se tiene en cuenta la globalización de la economía y no se plantean objetivos para que el departamento pueda insertarse en el comercio internacional, salvo lo que hace referencia a la gestión de recursos para la preinversión de proyectos orientados a reactivar económicamente el departamento en el marco del modelo macroeconómico vigente en el país.

Aunque el objetivo central del plan, en términos económico-productivos es la reactivación del sector agropecuario a partir de la competitividad del sector en los mercados regional y nacional, y en el aumento de la productividad del sector primario apoyada en la agroindustria, no hay objetivos que planteen la necesidad de promover y estimular la inversión extranjera como apoyo e impulso de capital y de transferencia tecnológica.

El subsector de la educación superior no es planteado dentro de los objetivos de tal forma que indique hacia donde está orientada en este periodo, lo que resulta bastante preocupante porque el departamento necesita fortalecerse en esta área. En cuanto a las estrategias para este sector se observa que no propone la creación de nuevas plazas, condición necesaria para lograr el objetivo de ampliar cobertura; también hace falta enfatizar en mayores estrategias orientadas a invertir en capital social, en el marco de la política nacional orientadas a mejorar la competitividad, que permita al departamento adquirir ventajas competitivas, al respecto se debe brindar oportunidad para capacitar no solo a nivel de doctorado y especialistas sino también para tecnólogos y técnicos, además la meta propuesta de 90 personas en 3 años es muy pequeña para los objetivos globales de reactivación económica que se pretenden lograr. Esto se entiende en el buen sentido del desarrollo económico y social, lo cual dentro de una orientación integral de las acciones, debe procurar el establecimiento de programas amplios de formación de recurso humano y capital social laboral, altamente calificado en los diversos niveles que los sectores productivos del departamento lo requieran.

## **7. LA ECONOMIA DEPARTAMENTAL Y SUS PERSPECTIVAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL. PERSPECTIVAS DE DESARROLLO**

Tradicionalmente el departamento del Magdalena no ha experimentado cambios significativos en su economía, lo cual se observa en la definición histórica de su vocación y en buena parte de sus potencialidades. Con la implantación del enclave de inversión extranjera en la zona bananera del Magdalena a finales del siglo pasado se originó una fuerte inmigración hacia esta subregión, procedentes de Atlántico, Bolívar, Santander e indígenas de la Guajira y Sierra Nevada, y en donde se vinculaba mano de obra no calificada con incentivos y salarios altos que ofrecía la United Fruit Company. Esto originó a su vez un proceso de colonización centrado en la actividad bananera, en el piedemonte de de la Sierra Nevada, y la cafcultura campesina en las cuencas medias de los ríos Frío, Córdoba y parte del Guachaca. A esto se suma la implantación de haciendas ganaderas en toda la sabana del Magdalena.

Lo anterior, es a nuestro parecer, el origen de la vocación económica del departamento: el sector agropecuario. Sin embargo a través del tiempo, el departamento ha servido como corredor para la práctica del comercio del interior del país con otras partes del mundo, a través del río Magdalena, y posteriormente por medio de la infraestructura vial y portuaria que fué creada principalmente para

articular al interior del país con la costa caribe y el exterior, con fines industriales, comerciales y de servicios.

Pese a lo anterior, esto nos define cual ha sido la orientación del desarrollo del departamento en términos de actividades económicas y alrededor de qué dinámica se desarrolló en sus inicios.

En la actualidad esto no ha cambiado mucho, la dinámica económica departamental gira en torno a la explotación ganadera para la producción de carne, leche e insumos; a la práctica agrícola, capitalista en algunos casos como la producción de banano y palma africana, y de economía campesina en la mayoría de los casos, alrededor de productos como la yuca, el maíz, plátano, y otros cultivos de subsistencia, además de la pesca artesanal y la incipiente industria.

En este momento, en el que los indicadores de las cuentas nacionales presentan al sector industrial como el sector que mayores ingresos le representa al país, por encima del tradicional sector agropecuario, y en el que el campo colombiano está atravesando por una situación difícil producto de la distorsión en la aplicación de la política de apertura, en donde los intereses se centraron en otros sectores y el agropecuario fué relegado a un segundo plano en la administración Gaviria, es necesario reconsiderar las políticas agrarias para la nación en general y el departamento en particular, con el fin de establecer mecanismos adecuados de integración y articulación del aparato productivo interno para, posteriormente articularlo con el modelo económico mundial actual. Queremos indicar con esto, que siendo el Magdalena un territorio con unas condiciones particulares para la inserción

en ese nuevo orden económico, tales como su posición geográfica, su litoral marino, la existencia de un puerto marítimo internacional, su riqueza natural y otros factores, es necesario establecer instrumentos de acción que posibiliten el mejoramiento y desarrollo del agro, y articularlo a nuevos procesos productivos que dinamizen con fundamentos de competitividad, la principal actividad económica departamental y aseguren el aumento en la generación de capital y de ingresos de la población.

En ese sentido y siguiendo con el planteamiento a nivel exploratorio y propositivo, las perspectivas de desarrollo del departamento en términos económicos, y por ende, del bienestar de la población, surge en la medida en que se aprovechen las potencialidades propias del territorio (Tabla 17), y se implementen adecuadas políticas de mejoramiento, desarrollo y articulación de los principales sectores económicos del departamento, lo cual se menciona a continuación:

1. En primera instancia, el departamento debe aprovechar los espacios de concertación abiertos en el Plan Nacional de Desarrollo en el campo económico, en términos de políticas, programas y financiación, referidos a:
  - Programas de empleo rural y urbano
  - Educación media, superior e investigación científica y tecnológica
  - Fortalecimiento de la capacidad de ciencia y tecnología
  - Turismo
  - Artesanías
  - Plan nacional de desarrollo microempresarial
  - Desarrollo rural campesino e indígena
  - Infraestructura



carácter dinámico, basada en la introducción de innovaciones tecnológicas, organizacionales y de gestión, que redunden en el aumento de la productividad y contribuyan a la consecución de la competitividad, que se logra con base en la "existencia de un entorno propicio que permita el acceso a aspectos tales como los servicios a la producción (materiales, productos y procesos productivos, mercados, comercialización, cooperación), infraestructura, investigación, capacitación, educación y capital humano, red de proveedores y competidores locales, etc"<sup>17</sup>.

3. El departamento debe tomar como objetivo estratégico de desarrollo la articulación del sistema productivo interno como condición necesaria, pero no suficiente, para que los impulsos de crecimiento económico sean asumidos por el nivel territorial menor y sustentar en el tiempo el éxito competitivo en los mercados local, regional, nacional e internacional. Esto significa que es necesaria la consolidación de la base productiva interna a partir de la existencia de elementos internos que propicien la introducción de mejoramientos permanentes en los procesos productivos.

Esta articulación debe tomarse como un proceso de concatenación de la estructura productiva y además debe funcionar como factor clave de diversificación de la base productiva actual.

4. El departamento del Magdalena posee una envidiable posición geográfica y un puerto marítimo internacional, que se constituye en la primera gran condición

---

<sup>17</sup> Alburquerque, Francisco. Cambio tecnológico, reestructuración productiva y estrategia de desarrollo: una reflexión desde América latina. Borrador. ILPES, Santiago, 1995.

dentro del proceso de internacionalización de las economías con alto nivel competitivo en el extranjero.

5. El potencial de la industria basada en la producción agropecuaria (agroindustria) es un factor que el sector económico y financiero del departamento debe considerar con alta prioridad, principalmente en el procesamiento de pulpa de fruta y otros productos, de productos y derivados lácteos, de productos pesqueros (peces, ostras, camarones, etc).
6. La relocalización industrial, planteada como estrategia del gobierno nacional y dirigida a aquellas empresas que quieran ubicarse cerca a los puertos marítimos y/o fluviales para la exportación, lo cual generaría provisión de empleo, en donde el gobierno departamental debe fomentar con incentivos a las empresas que quieran establecerse en su territorio.
7. El fomento y la atracción de la inversión extranjera, tal como está planteado en el Plan de Desarrollo Departamental como estímulo a la creación e implantación de empresas en el departamento, que originen demanda de mano de obra. Esta es una gestión que debe adelantar el gobierno departamental como animador de los procesos de desarrollo, en compañía de las personas y/o empresas interesadas en vincular el capital extranjero en los procesos productivos de la región.
8. El turismo necesita un verdadero impulso en materia de políticas e instrumentos de acción que posibiliten el aprovechamiento del potencial que tiene este sector desde la perspectiva natural y geográfica. El departamento del Magdalena

posee una franja de 220 km de playas, para la cual, el departamento en su Plan de Desarrollo sólo plantea la realización de un estudio base global sobre la zona costera departamental. Para este sector es necesario establecer y emprender acciones frontales conjuntamente entre los sectores del estado y la inversión privada, que contribuyan a su vez a jalonar otros sectores que dependen fundamentalmente de esta actividad.

9. Como factor clave en el proceso de construcción del desarrollo departamental, es necesario implementar un sistema de cuentas regionales del Magdalena, que permita la organización de programas de planificación regional que conduzcan a un mayor crecimiento de la actividad económica.

Las anteriores son algunas consideraciones en torno a posibilidades de desarrollo del departamento del Magdalena, en términos económicos, las cuales han sido expuestos de manera muy global y a nivel propositivo, en el marco del modelo económico vigente, y ubicándonos en el contexto de las condiciones y características propias del departamento.

## 8. CONCLUSIONES

La reflexión sobre uno de los aspectos esenciales del desarrollo económico y social siempre origina discusión en torno a que es más importante. Lo cierto es que el desarrollo se puede tomar como la articulación dinámica de los aspectos que lo conforman y que por ende es sistémico; en su consecución interviene el Estado, la sociedad civil, los factores económicos, sociales, políticos, ambientales e institucionales con todos los problemas que se pretenden solucionar para el logro del desarrollo.

El análisis elaborado en este trabajo sintetiza la necesidad de que el nivel de gobierno departamental asuma con más ahinco la función constitucional y legal de promover el desarrollo económico y social, cuyo logro se consigue en la medida en que se tomen como marco de referencia los lineamientos establecidos por el orden nacional, ajustados a las características y condiciones propias del departamento, lo cual debe estar expresado en las políticas, programas y proyectos del departamento.

En lo fundamental, el plan de desarrollo departamental considera aspectos importantes dentro del proceso de planificación territorial, pero a su vez denota que

en su formulación subsiste la falta de capacidad técnica, que es necesario mejorar. Esto muestra la urgencia de implementar un sistema de planeación adecuado a los requerimientos del departamento en términos políticos, administrativos, técnicos y de capital humano.

Lo analizado en el plan de desarrollo departamental muestra que no se tienen en cuenta los indicadores de las cuentas departamentales para el planteamiento de políticas, planes, programas y proyectos, coherente con las características y condiciones de cada renglón productivo y de servicios. Esto indica que es necesario fortalecer en el departamento un sistema de cuentas regionales que permita una aproximación real a la situación económica y social del departamento, y así buscar soluciones diferenciales para cada sector de la producción.

Una de las grandes ausencias del plan departamental es la indefinición de metas en lo económico, precisamente por no contar con estadísticas y datos económicos de los diferentes sectores productivos del departamento que permitan inferir en acciones y/o gestión para el impulso de cada sector de la economía.

En general puede afirmarse que en el departamento no se han explorado de manera adecuada algunos potenciales que pueden representar un buen margen de ingresos a las finanzas del territorio. Tal es el caso del turismo, que a nuestro juicio no se han formulado e implementado políticas concertadas entre el gobierno local y el sector privado que impulsen esta actividad en gran parte de los 220 km de playas que posee el departamento, la riqueza natural y arqueológica de la Sierra Nevada,

atractivo de las ciénagas del centro y sur, Ciénaga Grande, Santuario de Flora y Fauna y otros sitios que pueden constituirse en impulso a la economía departamental.

De igual forma, el departamento debe gestionar la vinculación de la política nacional de modernización agropecuaria y rural con el fin de lograr la reactivación del campo, que es el principal sector de producción del Magdalena. Pero además, debe ubicarse dentro de los cánones actuales de la dinámica económica nacional, que sin dejar de ser principalmente agropecuario, ha tomado los rumbos de la diversificación de la producción. En ese sentido es importante la implementación de la estrategia de fomento a la creación de agroindustrias en algunas zonas privilegiadas por infraestructura, y con un carácter exportador posterior a la consolidación de la producción y el mercado interno.

Las intenciones de ampliar las exportaciones de productos de base agrícola debe realizarse en el marco de referencia del orden económico vigente, pero buscando en primera instancia que a nivel interno, el sistema productivo esté articulado de tal forma que facilite las condiciones necesarias de productividad y competitividad, factores que deben tomarse como metas a lograr en el desarrollo del proceso productivo regional.

Para lo anterior, es necesario impulsar, desarrollar y fortalecer la formación y capacitación del capital humano en aspectos que de igual forma impulsen el desarrollo productivo de la región, logrando la transformación de la producción en

procesos que originen mayor productividad y contribuyan al logro de la competitividad de los productos locales.

El crecimiento económico, considerado como uno de los fundamentos del desarrollo económico y social sólo puede determinarse a través de su medición con instrumentos que verifiquen la magnitud de la producción en los diferentes sectores de la economía departamental. Ahora bien, en la medida en que se tengan unas metas de crecimiento claramente definidas, según sectores de la producción, asimismo podremos determinar programas de planificación regional que conduzcan a establecer políticas de fomento acordes con las condiciones del departamento y el comportamiento de sus sectores económicos productivos.

De igual forma, es necesario que el departamento organice sus cuentas para conocer su capacidad económica, como fundamento para el proceso de descentralización administrativa y para la aplicación microlocalizada de programas de desarrollo a ejecutar. Esto está aunado a la articulación de las relaciones funcionales de sus entidades territoriales, que en últimas expresan a través de los vínculos económicos, socio-culturales y políticos la movilidad y dinámica de zonas económicas al interior de nuestro territorio y allende a sus fronteras.

Por lo anteriormente mencionado, el presente trabajo aporta estos elementos básicos para la planificación del desarrollo territorial y que necesariamente deben tenerse como instrumentos de orientación para la formulación e implementación de las políticas de desarrollo del departamento. Las administraciones del nivel

departamental deben dejar atrás, la actitud sistemática de elaborar planes por cumplir con los requisitos legales, y asumir verdaderamente los compromisos que aceptan como premisa de gobierno y que propendan por el mejoramiento y el bienestar de la población, y esto sólo se consigue a través de la aplicación de estrategias territorializadas, entendido esto como la resolución de problemas globales a partir de la solución de problemas locales. Esto no indica que la administración departamental actual no esté en la búsqueda del logro de los preceptos legales, sino que este esfuerzo debe incrementarse gestionando la vinculación del sector privado como importante agente del desarrollo económico, principalmente el empresarial, en el impulso a los procesos productivos que potencialmente pueden representar resultados positivos en lo económico y en lo social, principalmente en aspectos de empleo, generación de ingresos y bienestar social en general.

En el caso del departamento del Magdalena las posibilidades de desarrollo económico no son objeto de análisis o de una preocupación y conocimiento sistemático por parte de la dirigencia gubernamental ni del sector privado; los intentos y esfuerzos por inscribirse en el contexto internacional son individuales y en el mejor de los casos sólo se cuenta con apoyo y respaldo de carácter gremial. La articulación del estado con el sector privado, no se visualiza en el caso del departamento, y en estas condiciones sus posibilidades de inserción en el contexto internacional son francamente inciertas.

La mayor debilidad del departamento para inscribirse por cuenta propia en la nueva dinámica económica es la debilidad conceptual y operativa de su dirigencia política y empresarial. No existen iniciativas del orden gubernamental que adopten e impulsen estrategias coordinadas y articuladas con el sector privado para la generación de capital que redunden en una mayor oferta de empleo e ingresos a la población de la región.

Ha existido desde siempre al interior del departamento grandes falencias en torno a la concepción de la territorialidad, que puede seguramente, constituirse en instrumento básico para la comprensión y aprehensión del espacio territorial del departamento como un cuerpo armónico, en donde la conjugación de factores de orden natural, social, político y económico conformen la premisa fundamental para la consecución de desarrollo a nivel endógeno, considerando a su vez las relaciones existentes con los otros sistemas igualmente complejos y que presentan características particulares, en general y especificidades comunes que los unen, en concreto.

## BIBLIOGRAFIA

BOISIER, Sergio. La Cuestión Regional: Un enfoque sistémico. ILPES. Mimeo. Sf.

----- . Técnicas de análisis regional. Fotocopia, 1976.

CONFECAMARAS. Guía Sectorizada de las Empresas Colombianas. Santafé de Bogotá, 1993.

CORNARE. Cuadernos de investigación y desarrollo regional. Las cuentas regionales en el oriente antioqueño 1986-1987. Rionegro, 1991.

CORPES C.A. Mapa Cultural del Caribe Colombiano. Santa Marta, 1993.

-----El Caribe Colombiano, Realidad Ambiental y Desarrollo. Santafé de Bogotá, 1992.

CUERVO, Luis M. y JARAMILLO, Samuel. La Configuración del Espacio Regional en Colombia. Universidad de Los Andes. Bogotá, 1987.

DANE. XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda. Medio Magnético. Bogotá, 1994.

-----Estadísticas sociales en Colombia. Santafé de Bogotá, 1993.

-----Cuentas Nacionales 1980-1992. Santafé de Bogotá.

DNP. Plan de Economía Social 1987-1990.

GOBERNACION DEL MAGDALENA. Plan de Desarrollo Departamental. Por la reconstrucción del Magdalena. Departamento Administrativo de Planeación. Santa Marta, 1995.

-----Anuario estadístico 1992. Departamento Administrativo de Planeación. Santa Marta, 1992.

IGAC, Magdalena. Características geográficas. Santafé de Bogotá, 1993.

J. WHITE. Historia de una ignominia. Bogotá, DE. Presencia Ltda. 1978.

JIMENEZ, Margarita y SIDERI, Sandro. Historia del desarrollo regional en Colombia. CEREC.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Departamento Nacional de Planeación "El Salto Social". Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Santafé de Bogotá, 1994.

REVISTA CAMBIO 16 Colombia 3122. Octubre 1995, pág. 32.

RONDINELLI, Dennis. Método aplicado de análisis regional. La dimensión espacial de la política de desarrollo. Tercer Mundo editores, 1985.

SILVA, Verónica y QUIROGA, Bolívar. Técnicas de análisis regional. Ejercitación y aplicación. ILPES, 1994.

## ANEXO

### SECTOR PUBLICO

Las cuentas del sector público de una región muestran el grado de la intervención del Estado en la economía mediante el registro continuo, completo y coherente de las actividades desarrolladas por las entidades oficiales de la zona. Su cuantificación es un instrumento eficaz para llevar a cabo las acciones referentes a la planeación y programación de las finanzas públicas. Sus datos dan cuenta del volumen de ingresos recibidos por la región como fruto de la actividad económica gubernamental; de la redistribución del ingreso y la producción de bienes y de servicios; permiten conocer la utilización que se hace de los valores generados y transferidos; el impulso de las diferentes actividades estatales y el impacto que, en términos de nuevos valores, genera el Estado. En este sentido, la importancia de las Cuentas regionales aumenta porque no sólo permite observar la acción creciente del sector público sino que, además, proyecta la utilización de la inversión y del gasto tanto público como privado.

El Sector Público es la reunión de establecimientos del Gobierno que realizan actividades de producción en un doble sentido:

- Servicios colectivos, dirigidos al conjunto de la sociedad (servicios no mercantes), no realizados en el mercado a través de precios. (Por ejemplo los servicios de justicia, policivos, etc.).
- Bienes y servicios de carácter mercante, los cuales se venden en el mercado a un precio con el cual se pretende cubrir al menos sus costos de producción (como las ventas de electricidad).

El sector está compuesto por tres grupos de entidades: las Administraciones Públicas, las Empresas Públicas no Financieras y las Instituciones Financieras Públicas.

Las administraciones públicas, productoras de servicios no mercantes, comprenden:

- Las Administraciones Públicas centrales, conformadas por las dependencias del Gobierno Nacional como los Ministerios de Salud, Transporte, etc.; los Institutos Descentralizados y los Departamentos Administrativos.
- Las administraciones públicas locales, constituídas por los gobiernos del orden municipal y departamental con sus institutos descentralizados (Alcaldías municipales, Gobernación del Magdalena).
- Las Administraciones Públicas de Seguridad Social, integradas por las instituciones encargadas de prestar servicios de salud y pagar prestaciones

económicas, en dinero o en especie, a los empleados y trabajadores (Cajas de Compensación Familiar, Instituto de Seguros Sociales, etc.).

Las Empresas públicas no financieras, propiedad de los gobiernos nacional, departamental y municipal; producen bienes y servicios, tipo mercancía; en su organización el capital social puede ser de economía mixta, es decir, con participación del sector público y privado.

Las Instituciones Financieras Públicas están constituídas por aquellas empresas del Estado, que tienen como objetivo: primero, financiar la economía mediante la intermediación financiera; es decir, su función económica es la de captar recursos monetarios de los agentes que tienen un excedente para ponerlos a disposición de los agentes que necesitan de dichos fondos (bancos de fomento tales como la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Banco Ganadero, el Banco Popular, etc.); segundo, asumir riesgos individuales a cambio del pago de una prima de seguros.

## **SECTOR PRIVADO**

El sector privado de la economía regional comprende el conjunto de actividades de producción, realizadas por los agentes particulares de la región, mediante las cuales se producen bienes y servicios dirigidos a satisfacer, directa o indirectamente, las necesidades de la comunidad.

El estudio de las Cuentas Regionales del sector privado es importante por varias razones, entre las cuales se destacan:

- Dar cuenta de la situación real en que se encuentran las diferentes actividades económicas porque establecen parámetros cuantitativos de las agrupaciones económicas de la región, gracias a la medición de las variables de producción bruta, consumo intermedio y valor agregado.
- Denotan el grado de desarrollo de los sectores de bienes y servicios y permiten hacer análisis comparativos para mostrar la actividad más representativa de la región. En el caso que nos ocupa, se puede observar la mayor participación del sector agropecuario y la menor de otros sectores de la región.
- Establecen medidas que sirven para impulsar nuevas actividades, en cada municipio, ya que señalan los productos más importantes de cada sector económico; estos datos sirven para canalizar la inversión, pública y privada, hacia las actividades en las que cada municipio tiene las mejores condiciones para determinada producción:

Agropecuaria. Comprende la producción agrícola, la pecuaria y los productos derivados. La primera está constituida por los frutos del campo como el banano, la palma africana, yuca, café, maíz y demás; la segunda, por el ganado vacuno, el porcino, las aves y la producción de leche.

La Silvicultura, comprende los productos que se derivan de los bosques (naturales y artificiales) tales como la extracción de maderas; incluye la plantación y conservación de los mismos.

Pesca. Comprende los productos extraídos de los diferentes cuerpos de agua (mar, ríos, ciénagas, etc.) del departamento. Esos productos son básicamente las diversas especies de pescado, moluscos y crustáceos, de origen marino o continental.

Minería. Este subsector comprende la explotación de minas y canteras, especialmente para el caso de estudio, de minerales no metálicos tales como la caliza, el mármol, piedras, arena y la extracción de sal marina.

Industria. Incluye las actividades productivas dedicadas a la transformación de unos bienes (materias primas) en otros productos aptos para satisfacer las necesidades del público en general (alimentos, bebidas, confecciones) y la de los inversionistas, por ejemplo los insumos necesarios para la fabricación de otros productos.

Construcción y Obras Públicas. Comprende la actividad de construcción, reforma, reparación y demolición de edificios; la construcción, reforma y reparación de carreteras, calles y puentes, viaductos, alcantarillados, y conducciones de agua, gas y electricidad; puertos, canales, muelles, aeropuertos y zonas de estacionamiento; presas, obras de drenaje, de riegos, instalaciones hidráulicas y centrales hidroeléctricas, campos deportivos, hospitales, escuelas y otras actividades afines.

Comercio. Comprende la actividad de distribución de bienes y servicios en la región por parte de los establecimientos o empresas constituídos para tal fin, como son los almacenes, tiendas, graneros, droguerías y similares, ubicados en los diferentes municipios. Comprende además el subsector de los restaurantes y hoteles establecimientos que suministran alimentos y bebidas para el público en general y los que ofrecen hospedaje, hogares y servicios para el turismo.

Electricidad, gas y agua. Se refiere a los establecimientos estatales o privados encargados de producir y suministrar estos servicios que hacen parte de la infraestructura necesaria para el desarrollo de la gran mayoría de los otros sectores.

Comunicaciones. Este sector abarca las entidades encargadas de la comunicación, bien sea en actividades de telefonía, telecomunicaciones, telegrafía, prensa hablada y escrita, etc.

Transporte y almacenamiento. Comprende el servicio de movilización de pasajeros y carga por vía terrestre, aérea y fluvial y el almacenamiento de productos locales o procedentes de fuera del departamento, ó del exterior.

Establecimientos financieros, bancos y seguros. Son los dedicados al manejo circulatorio de la moneda propiamente (bancos) como los destinados a la intermediación financiera (Corporaciones de Ahorro y Vivienda, sucursales de la Caja Agraria); estos últimos captan dineros de los ahorradores para colocarlos a los

prestamistas. Comprende además a los establecimientos encaargados de proteger el patrimonio del Estado y la ciudadanía, incluyendo a los sectores productivos.

Alquileres de vivienda. Comprende los valores imputados y reales por la renta que generan las viviendas existentes en el período objeto de estudio; es decir, corresponde a los pagos que debieran hacer los habitantes de la región en el supuesto de que no tuvieran vivienda propia.

Servicios personales. Comprende los establecimientos encargados de suministrar servicios que satisfacen necesidades de tipo personal y social, por ejemplo, los servicios médicos, recreativos, talleres de reparación, peluquerías, etc.

Servicios domésticos. Comprende el suministro de servicios personales que no poseen una formación académica o profesional: se refiere a mano de obra no calificada.