

Desempeño económico regional, finanzas regionales e instituciones: Una breve mirada al Caribe colombiano*

Jairo Parada Corrales**

Ad portas de un nuevo milenio, resulta un ejercicio necesario hacer una breve reflexión sobre el desarrollo económico regional reciente de la región Caribe a la luz del proceso de descentralización vivido desde hace más de diez años. Con el ánimo de resaltar algunos puntos cruciales que en cierta forma puedan coadyuvar a mejorar nuestras estrategias, programas y proyectos en la lucha por ese difícil camino del desarrollo económico, en estas líneas destacaré algunos hechos derivados del desempeño económico regional en esta década de los 90's; mencionaré ciertos elementos del debate sobre la descentralización y sus efectos sobre el desarrollo económico regional, y por último, precisaré algunas consideraciones breves sobre otros aspectos esenciales que deberían primar en el impulso a las estrategias del desarrollo regional caribeño.

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO REGIONAL

Ha sido irónico para la región Caribe

que, precisamente, después de habernos pasado la década de los 80's en los tres primeros Foros del Caribe, clamando por la necesidad de cambiar el modelo económico de "desarrollo hacia adentro" que seguía el país, los resultados en esta década no han sido para nosotros alentadores. Aunque no podemos afirmar que la entrada en el proceso de globalización y apertura desde 1992 haya sido una verdadera catástrofe como algunos afirman, hay que reconocer que los resultados han sido muy modestos y problemáticos. Ha caído nuestra participación en el PIB de la nación y el crecimiento del PIB *per cápita* ha sido inferior al promedio nacional, como bien se ha señalado en el documento objeto de este comentario. A pesar de lo anterior sin embargo, el comportamiento de la década de los 90's es algo mejor que la de los 80's pues mientras que el crecimiento regional global del PIB ha sido apenas del 1.2% anual en este decenio frente al 1.6% de la nación, la situación fue peor en los 80's: el crecimiento anual de la economía nacional fue del 0.8% anual y el de la región apenas del 0.2% anual¹. En ese sentido, no todo tiempo pasado fue mejor.

El IV Foro formuló la propuesta de convertir la Costa en una región exporta-

* Comentario al documento "Descentralización y Desarrollo Regional en la Costa Caribe Colombiana" presentado por Guido Nule Amín. VII Foro del Caribe Colombiano. Barranquilla. Julio 23-24 de 1998.

** Economista U. del Atlántico. M. A. Southern Illinois University. Asesor y Consultor. Candidato a Ph. D en Economía de la Pennsylvania State University.

1. Ver Sarmiento A. Libardo. "Determinantes de la inversión pública nacional en las Regiones de Colombia". En Verano de la Rosa, E. et al. Región y Estado. Santafé de Bogotá. Presidencia de la República. 1997. p. 70.

dora, en el marco de una economía abierta por fin a la competitividad global. Se pensaba que nos esperaba un boom exportador dadas nuestras ventajas de localización frente al interior del país. Los resultados en esta materia han sido muy pobres: en 1996 la región apenas exportó alrededor de 1.800 millones de dólares, mientras que en el escenario más pesimista del Plan Exportador del Corpes formulado en 1992 se esperaban unas exportaciones de 2.967 millones de dólares para 1996². El consuelo que nos queda es que la pérdida del dinamismo exportador ha sido una enfermedad de todo el país y no exclusiva de la región, aunque de todas maneras refleja los graves problemas de competitividad que padecemos. Solo se salvan las exportaciones de carbón y algunos sectores industriales que desarrollan tecnologías de punta.

De esta forma, el diagnóstico adelantado hace dos años en el VI Foro mantiene su vigencia a este respecto, pues la región ha avanzado muy débilmente en su inserción competitiva en la economía global y su desempeño económico sigue siendo inercial³, a pesar de las heroicas iniciativas desarrolladas desde diversas agencias oficiales.

Además de las razones macroeconómicas que debilitaron el desempeño exportador en este cuatrienio que culmina, así como aquellas derivadas de la crisis política y de la inseguridad, tenemos que concluir que la región todavía no logra identificar una estrategia de desarrollo productivo exitosa que nos saque del estancamiento económico relativo en que nos encontramos. Lo anterior no debe de-

sanimarnos, pues el ejercicio de la competitividad es difícil y problemático en este nuevo escenario global, al cual llegamos como región con un retraso relativo en capital físico y humano considerable frente a otras regiones del país. Pero ello nos revela por tanto, la dureza de la tarea que enfrentamos: la ventaja de localización del Caribe es apenas un punto de partida, necesario mas no suficiente, pues la suerte final estará dada por lo que hagamos en materia de educación, vías, salud e infraestructura, así como en desarrollo empresarial. Para ello necesitamos ingentes recursos económicos, estimados en el trabajo presentado, pero ello tampoco será suficiente si no entramos a modificar las instituciones predominantes en el Caribe, en lo referido a la gestión estatal y a la forma de ejercitar la política, como lo desarrollaremos más adelante.

A la visión inicial del desarrollo exportador formulado en 1990, se le ha acompañado en la práctica una estrategia de desarrollo que ha privilegiado la inversión en agua potable, alcantarillado, y últimamente en educación y salud. Ello no sorprende por las obvias carencias que en esos frentes padecemos, pero siempre es necesario pensar que la estrategia de lucha contra la pobreza orientada hacia las necesidades básicas, es apenas una cara del problema. Se hace necesario hacer énfasis también en una estrategia orientada hacia el empleo productivo, es decir, hacia los ingresos, pues con solo infraestructura básica, escuelas y salud no llega el desarrollo. Es urgente atender las necesidades de empleo, que hoy aparece en nuestra región y en el país, como una de las carencias más dramáticas, ante la reestructuración que está sufriendo el sector agropecuario y la inercia industrial en las ciudades principales, atizada por la aceleración de la migración rural-urbana debido a los problemas de violencia.

De ahí que los retos que enfrentan las

2. Ver mi ensayo Parada, Jairo. "Globalización, competitividad y región: un debate en marcha". En Pineda, L. *et al.* Competitividad y región. Barranquilla. Monografías Ceres No. 9. Universidad del Norte, 1998.
3. Ver Corpes. Conclusiones VI Foro del Caribe Colombiano. Santa Marta, 1997.

entidades territoriales sean grandes, pues no se pueden seguir manejando en forma inercial sino que deben empezar a enfrentar los retos de la economía global, y los gobernantes deben poner sus ojos también en la esfera productiva, pues de ella depende al final el éxito de toda la gestión. Si esto se tuviera claro, se le diera mayor importancia a las agencias oficiales o mixtas de promoción de proyectos, de cooperación técnica internacional, a las UMATAS, a las Secretarías de Desarrollo agropecuario y minero, a los programas de Ciencia y Tecnología, y al posible rol que un ente regional —como una Región Administrativa y de Planificación— podría jugar en este campo, sin reducirla a una suma mecánica de las urgencias departamentales. En síntesis, el desempeño económico regional ha sido muy limitado y ello nos obliga a darle a las políticas públicas territoriales un rol clave pues el mercado no resolverá *per se* estas situaciones.

LA PEREZA FISCAL REGIONAL

Uno de los planteamientos centrales del documento presentado lo constituye aquel que destaca el que, con motivo de los nuevos recursos transferidos a las entidades territoriales, se ha desestimulado el esfuerzo local por recaudar ingresos internos. Podría uno de pronto pensar que este razonamiento podría estar sesgado pues si municipios y departamentos han recibido mayores recursos del nivel central, bastaría que la tasa de crecimiento real anual de estas transferencias superase al crecimiento real anual de los recaudos internos, para que la composición porcentual de los recaudos fuese desfavorable progresivamente a las rentas propias. Sin embargo, los estudios han demostrado que éste no es el caso: En efecto, en el período 1993-1996, los recaudos tributa-

rios propios de la región crecieron al 5% anual, mientras que en los municipios de todo el país fue del 17% anual⁴. De ahí que la explicación presentada de atribuirle este problema a la gestión territorial en materia fiscal resulte bastante plausible, sobre todo cuando los recaudos efectuados por la DIAN en el ámbito de la región presentan un escenario totalmente distinto. Mientras en los años 70's la región Caribe aportaba el 10.9% del recaudo nacional, en los 80's, a pesar de la recesión de la primera mitad de la década ya aportaba el 11.2% y en los 90's ascendía al 11.9% del total nacional⁵. No muestra esto precisamente una pereza fiscal en lo referente a los recaudos de impuestos nacionales.

Toca entonces mirar más de fondo las causas básicas de la debilidad de los recaudos locales en nuestros municipios. Además de los problemas inherentes a la inercia del desarrollo regional y la pobreza rampante de muchos de ellos, hay que examinar la estructura de poder predominante en los mismos, la cual a veces manipula la elección de alcaldes y concejales y no permite deliberadamente la renovación y el despegue de las administraciones municipales, estableciendo tribuciones prediales ridículas a la propiedad territorial que predomina en muchos de ellos. Si a ello añadimos la creación desbocada de nuevos municipios sin ninguna viabilidad económica, las perspectivas de las finanzas municipales en la región se oscurecen. Por ello, se impone la necesidad de la renovación política en los mismos, para sanear las finanzas municipales y departamentales y generar una sólida, aunque pequeña administración pública, eficiente, de carrera, que enfrente

-
4. Ver Fundesarrollo. Inversión territorial y Descentralización en la costa Caribe. Barranquilla, 1997. p. 38.
 5. SARMIENTO A. Libardo, *Op. cit.*, p. 72.

el patrimonialismo, el caciquismo y el clientelismo que arrasa con las finanzas públicas locales en la región. Vale la pena señalar que algunos municipios de la región lo han logrado, aunque en las Gobernaciones el panorama es aún más desalentador.

POCOS RECURSOS Y MUCHAS NECESIDADES

Las cifras también han demostrado que nuestra región depende cada vez más de las transferencias del nivel central para cubrir sus gastos. Ello no sorprende ante la magnitud de las responsabilidades que se asumieron con la descentralización. Pero también pone de presente el cuidado con que debemos enfrentar las reformas constitucionales que se están proponiendo para enfrentar el actual déficit fiscal de la nación. Lentamente, se ha ido imponiendo en forma velada la tesis consistente en culpar a las transferencias y el crecimiento de las mismas como los grandes responsables de la penuria fiscal del país. Evidentemente han sido un factor apenas, pero la razón de fondo está en el receso de orden macroeconómico de la economía nacional y en el explosivo crecimiento burocrático de un nivel central que se niega a reducirse, y que crece cada vez más a través de comisiones, superintendencias y consejerías presidenciales, etc., además de la expansión del personal en los órganos de seguridad y justicia, con resultados inversamente proporcionales a su tamaño.

La región tiene entonces que prepararse para este debate, además del referido a la revisión de la Ley 60 de 1993. Con referencia a esta última, ha quedado demostrado en diversos trabajos, que la misma Ley ha sido mediatizada con parágrafos transitorios que demorarán su

vigencia plena hasta después del año 2000, pero que aún así, no recoge a fondo el espíritu constitucional de 1991⁶. Será necesario buscar un arreglo en la nueva Ley que pondere un poco menos a los usuarios actuales en educación y salud, dando mayor peso a los usuarios potenciales, a la vez que ponga en su justa medida los conceptos de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa. De esta forma se irán desmontando paulatinamente los privilegios logrados en 1992 por las regiones más desarrolladas en favor de las que tienen más carencias.

No puede escapar a esta discusión lo sucedido con los fondos de cofinanciación, los cuales han sufrido una dura crítica desde diversos ángulos, clamándose desde distintos ángulos por su supresión. Con referencia a este punto, no se puede actuar con precipitud. La literatura sobre economía pública ha dejado claro hace rato que las rentas predeterminadas para una entidad pública generan en ella el fenómeno de la ineficiencia en el gasto y la asignación de los recursos, algo muy bien conocido por los *rent-seekers* que abundan en el sector público. Pero la filosofía original de los fondos de cofinanciación era sana, pues trataban de establecer una especie de competencia al interior del sector público por los mismos recursos. Lo ocurrido posteriormente reflejó ya una manipulación política que distorsionó todo el espíritu de los mismos. Como bien lo señala Wiesner:

“Aunque el concepto de cofinanciamiento está bajo intenso cuestionamiento la verdad es que sus principios básicos no deben ser descartados como uno de los mejores instrumentos para indu-

6. Ver Corpes Caribe. Análisis de la Ley 60 de 1993. Barranquilla. Noviembre de 1996.

cir eficiencia. No debe olvidarse que el concepto de cofinanciamiento que aquí se defiende es de una fuente de recursos que exige una contrapartida substancial..."⁷.

En esto la región Caribe presenta algunos datos interesantes que nos invitan a ser un poco optimistas pues refleja en algo, cierto proceso de aprendizaje en el manejo del sistema de cofinanciación, aunque debemos descontar lógicamente las interferencias políticas sufridas en la fase final de este gobierno. En efecto, mientras en 1993 la región Caribe solo apropiaba el 20.92% de los recursos para cofinanciación del FIS, ya para 1998 este coeficiente se había elevado al 28.46%⁸. Igualmente, en materia de recursos propios para la cofinanciación social se registran avances: En 1993 la región aportó el 24.59% de los recursos propios a nivel nacional, y para 1997 ese aporte se estimaba ya en un 29.7% del total apropiado por todas las entidades territoriales. Llama la atención cómo departamentos como Bolívar, Cesar, Córdoba y Atlántico fueron los que en su orden, presentaron más proyectos al FIS. Aunque toca hacer un esfuerzo de reinversión fuerte en el ámbito de los municipios más pobres, de todas maneras, las cifras señalan un mejoramiento en la gestión y búsquedas de recursos para cofinanciación. No es el momento entonces de cancelar el sistema sino de mejorarlo y hacer más transparente la contratación pública de las obras que de allí se derivan.

7. WIESNER Durán. Eduardo. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*. Santafé de Bogotá. Tercer Mundo editores. DNP. 1998. p. 31.

8. Ceres. *Descentralización, cofinanciación y pobreza en el Caribe colombiano*. Barranquilla. Universidad del Norte. Investigación en proceso. 1998.

En síntesis, la región Caribe, por su retraso relativo en materia de desarrollo económico y social no puede apuntarse a una bandera de federalismo fiscal absoluto en materia de descentralización. Debemos tal vez seguir ensayando el actual sistema ecléctico que tenemos, haciéndolo más flexible, pero sobre todo, mejorando la pobre gestión de los organismos de control como Procuradurías provinciales, Contralorías departamentales y municipales. Aquí es donde se necesita hacer reformas serias, pues hay que transformarlas de pobres reductos clientelistas que son hoy la mayoría, en verdaderos entes de fiscalización y control de gestión. Solo así se garantizaría la mejoría de los niveles de gestión de los entes territoriales de la región. Aquí, las universidades de la región podrían, con algunos recursos, proceder a hacer evaluación de los planes de desarrollo ejecutados por municipios y departamentos, en un ejercicio retrospectivo de valoración de las políticas públicas que ayudaría a que los procesos electorales cuenten con mayor información para la toma de decisiones de orden colectivo.

CALIDAD Y AMPLIACIÓN DE LAS COBERTURAS

El balance en las coberturas de educación y salud también ha resultado satisfactorio para el proceso descentralizador. Sin embargo, nos toca ahora trabajar en los serios problemas de la calidad de la educación, tanto en el nivel básico como en el profesional. Tal vez se ha tenido que sacrificar la calidad por ampliar la cantidad, pero es hora de también empezar a trabajar firmemente en ese frente, pues de continuar el actual deterioro, las desventajas en capital humano con respecto a otras zonas del país se seguirá ampliando. Basta ver los pobres resultados de las convocatorias de Colciencias y Colfuturo para la adjudicación de becas para

maestrías y doctorados con respecto al número de escogidos provenientes del Caribe, para ver la dimensión del problema. A veces una sola universidad de la capital recibe más becarios que toda la Costa, lo cual lanza obvias señales de alarma sobre lo que estamos haciendo en el sector educativo, sin menoscabo de buscar una modificación de las reglas de adjudicación de becas. El sector educativo está plagado de problemas institucionales, que van desde el exagerado poder de los sindicatos nacionales en el sector, como en el *laissez faire* introducido por la Ley 30 en la educación superior privada, más las expresiones del populismo democrático en las universidades públicas, que han ido obstaculizando los intentos de mejorar los niveles de calidad en las mismas.

También resulta indispensable examinar los resultados de la estrategia de ampliación de la cobertura en acueductos y alcantarillados. En este frente los esfuerzos han sido ingentes, tanto por parte del Corpes, como de las gobernaciones y alcaldías. Pero aquí parece que estuviésemos siendo sometidos a un tormento de Sísifo: los esfuerzos en inversión básica no se han visto acompañados con un desarrollo y un diseño institucional profundo en el manejo de los mismos, encontrándonos con una situación grave en materia de gestión y eficiencia en el manejo de estas instalaciones, cayendo muy rápido en el deterioro y la postración administrativa. Aquí tan importante como la construcción y optimización de plantas de acueducto y redes de alcantarillado, debe ser el diseño institucional y organizacional eficaz para que mejoren los servicios en forma sostenida y duradera.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN DE NUESTRO DESARROLLO REGIONAL

La estructura productiva de la región

ha iniciado un proceso de transición frente al proceso de globalización, con importantes desarrollos del sector minero, con jalonamientos claves en algunos sectores industriales, con una expansión importante del sector de los servicios, y con un proceso de ajuste y transformación del sector agropecuario. El éxito de nuestra inserción en la economía global y en el desarrollo de nuestros propios mercados interiores decidirá a la larga que podamos aprovechar el nuevo escenario. No serán suficientes los esfuerzos en infraestructura básica, vial, educación y salud, si no resolvemos exitosamente las variables del frente productivo.

Lo anterior exige una estrategia de disminución de los costos de transacción en nuestra sociedad Caribe, en forma tal que facilite la actividad económica. Ello exigirá una transformación de las reglas de juego políticas en el sector público y en el sector privado, donde en el primero, se apunte a la eficacia en la gestión pública, y en el segundo se abandone definitivamente el capitalismo rentista y se entienda que el éxito económico debe nacer de la productividad y no de otras razones. El fortalecimiento de la carrera administrativa en el sector público, la contratación transparente, y el impulso a una cultura de la innovación empresarial serán claves para romper la inercia de nuestro desarrollo regional. Ello requerirá una fuerte cooperación entre el sector privado y el público, en forma tal que permita recuperar la mutua confianza perdida desde hace rato. Pero también exigirá liquidar el patrimonialismo y el clientelismo en el sector público, acompañado de un fortalecimiento de la participación ciudadana y de la sociedad civil en el manejo de los recursos públicos. Solo así se logrará un desarrollo más equitativo, menos desequilibrante y odioso, y se podrá en últimas aclimatar la paz que tanto deseamos.