

**EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA REGIÓN
SANTANDEREANA DURANTE EL PERIODO 1990-2002**

**CLAUDIA JULIANA MONTERO PINTO
DIANA MARIA RANGEL SALAZAR**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA
2005**

**EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA REGIÓN
SANTANDEREANA DURANTE EL PERIODO 1990-2002**

**CLAUDIA JULIANA MONTERO PINTO
DIANA MARIA RANGEL SALAZAR**

Tesis de Grado

**Director
GONZALO PATIÑO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA
2005**

*“A Dios por iluminarme en todo este proceso y llenarme de paciencia y sabiduría.
A mi familia por colmarme de amor, comprensión y apoyo, y a mis amigos por su
amistad incondicional en todos los pasos de mi vida”*

Claudia Juliana Montero.

“He terminado otra etapa de mi vida, en la cual me formé como una profesional íntegra. Solo me queda dedicar este esfuerzo a Dios que me iluminó en todo el camino, a mi familia que me brindó su apoyo y colaboración en esta etapa de mi vida y especialmente a mi esposo Juan José por su amor, paciencia y comprensión que fueron un aliciente para salir adelante en todos los tropiezos de mi vida”.

Diana María Rangel.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. BIENESTAR Y DESARROLLO	15
2. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DE LA REGIÓN NORORIENTAL	24
2.1 FINANZAS PÚBLICAS	52
3. TENDENCIAS Y APROXIMACIÓN PROSPECTIVA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS REGIONALES	65
3.1 LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, PROSPECTIVA EN LA REGIÓN SANTANDEREANA	65
3.2 EL MÉTODO DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO	73
3.2.1 IDENTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES CLAVE	74
3.2.2 DETERMINACIÓN DE LA INFLUENCIA QUE EJERCEN UNAS VARIABLES SOBRE OTRAS	77
3.2.3 DETERMINACIÓN DE LAS VARIABLES SOBRESALIENTES CON EL MÉTODO DE ANÁLISIS DE JERARQUÍAS	81
3.3 ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO	96
4. CONCLUSIONES	100
APÉNDICE	
ANEXOS	

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto 1990-2002	26
Figura 2. Índice de precios al consumidor (IPC) 1990-2002	29
Figura 3. Inflación de Bucaramanga por grupos 1995-2002	30
Figura 4. Inflación de Colombia por grupos 1997-2002	32
Figura 5. Tasa de desempleo 1990-2002	33
Figura 6. Tasa global de participación 1990-2002	35
Figura 7. Evolución de la Balanza Comercial de Santander 1990-2002	36
Figura 8. Evolución de la Balanza Comercial de Norte de Santander 1990-2002	38
Figura 9. Evolución del Índice de Desarrollo Humano 1990-2001	42
Figura 10. Comportamiento del NBI	44
Figura 11. Coeficiente de GINI por departamentos. 1997-1999	45
Figura 12. Escolarización oficial en Santander 1990-1999	47
Figura 13. Tasa de inasistencia escolar en Norte de Santander	48
Figura 14. Afiliación de la población en el oriente colombiano 1997	50
Figura 15. Cobertura total en salud para Norte de Santander 1998-2001	51
Figura 16. Relación Ingresos – Gastos del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB 1990-2002	52
Figura 17. Deuda Como Porcentaje del PIB Departamental Región Nororiental 1990-2002	56
Figura 18. Transferencia de recursos a departamentos y municipios	59
Figura 19. Distribución de recursos por transferencias según la ley 715 de 2001	61

Figura 20. Situado Fiscal y Costo Total de la Educación	63
Figura 21. Desarrollo económico y social de la región santandereana. Motricidad, dependencia directa (influencias: débil, mediana y fuerte)	79
Figura 22. Situación fiscal por departamentos	83

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Índice de Precios al Consumidor	31
Cuadro 2. Tasa de Ocupación	34
Cuadro 3. Balanza Comercial Colombia. (Millones Dólares FOB)	39
Cuadro 4. Evolución del IDH para la región 1990-2001	41
Cuadro 5. Evolución del IDH en Colombia por componente 1990-2001	42
Cuadro 6. Tasa de Escolaridad en Santander 1990 -1999	46
Cuadro 7. Análisis estructural del desarrollo económico y social de la región Santandereana	78
Cuadro 8. Matriz de jerarquías – Zona de poder	81
Cuadro 9. Resultados – Zona de poder	82
Cuadro 10. Matriz de análisis de jerarquías de la variable Ingresos Por Transferencias	87
Cuadro 11. Resultados – Ingresos por Transferencias	87
Cuadro 12. Matriz de análisis de jerarquías de la variable Calidad Educativa	88
Cuadro 13. Resultados – Calidad Educativa	88
Cuadro 14. Matriz de análisis de jerarquía de la variable progreso Tecnológico	89
Cuadro 15. Resultados – Progreso Tecnológico	89
Cuadro 16. Matriz de análisis de jerarquía de la variable variación del IPC	90
Cuadro 17. Resultados – Variación del IPC	90
Cuadro 18. Matriz de análisis de jerarquías de la variable Cobertura Educativa	91

Cuadro 19. Resultados- Cobertura Educativa	92
Cuadro 20. Matriz de análisis de jerarquía de la variable Inasistencia Escolar	93
Cuadro 21. Resultados- Inasistencia Escolar	93
Cuadro 22. Matriz de análisis de jerarquía para la variable Índice de Pobreza	94
Cuadro 23. Resultados- Índice de Pobreza	94
Cuadro 24. Matriz de análisis de jerarquía – Zona de Conflicto	99
Cuadro 25. Resultados – Zona de Conflicto	99

TITULO: EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA REGIÓN SANTANDEREANA DURANTE EL PERIODO 1990-2002*

AUTORES: CLAUDIA JULIANA MONTERO PINTO**

DIANA MARÍA RANGEL SALAZAR**

PALABRAS CLAVES: Calidad de vida, Finanzas Públicas, Variables económicas, Variables sociales, Planificación, Matrices.

DESCRIPCIÓN O CONTENIDO:

Este trabajo presenta la Evolución de las Finanzas Públicas en la región Santandereana (Santander y Norte de Santander) durante el periodo comprendido entre 1900-2002, bajo la perspectiva de calidad de vida con el fin de determinar los factores que han incidido en el proceso socio-económico de cada uno de los departamentos que lo conforman.

Para realizar el estudio, se utilizó la metodología de carácter descriptivo y deductivo. Mediante la cual, se realizó un estudio social, económico y financiero de la región santandereana y del país, donde se encontró que tanto el país como la región presentaron durante el periodo estudiado una desaceleración económica y una situación deficitaria que tuvieron como resultados fuertes impactos en el campo social.

Finalmente, se resaltó la necesidad de la formulación de políticas que lleven a la interacción de variables económicas, sociales y financieras para promulgar el desarrollo de la región, mediante un compromiso común entre el Estado, las instituciones y la sociedad, para brindarles bienestar a sus ciudadanos.

* Trabajo de tesis de grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía. Director: GONZALO PATIÑO.

TITLE: EVOLUTION OF PUBLIC FINANCE IN THE SANTANDEREANA'S REGION DURING THE PERIOD OF 1990-2002 *

AUTHOR: CLAUDIA JULIANA MONTERO PINTO**

DIANA MARÍA RANGEL SALAZAR**

KEY WORDS: Quality of life, Public finance, Economic variables, Social variables, Planning, Wombs.

DESCRIPTION OR CONTENT

This work presents the Evolution of the Public Finances in the Santandereana's region (Santander and Norte de Santander) during the understood period among 1990-2002, under the perspective of quality of life with the purpose of determining the factors that have impacted in the socio-economic process of each one of the departments that conform it.

To carry out the study, the methodology of descriptive and deductive character was used. By means of the one which, he/she was carried out a social, economic and financial study of the santandereana's region and of the country, where it was found that both the country and the region presented during the studied period an economic deceleration and a deficit situation that had as results strong impacts in the social field.

Finally, the necessity of the formulation of politicians was stood out, that lead to the interaction of economic, social and financial variables to promulgate the development of the region, by means of a common commitment among the State, the institutions and the society, to offer well-being to its citizens.

* Work of grade thesis.

** School of human Science. School of Economy. Director: Gonzalo Patiño.

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, uno de los temas más complejos y difíciles de resolver en el área de las relaciones fiscales, ha sido el de las finanzas públicas departamentales. Durante los últimos años, se ha resaltado el importante papel que juega el comportamiento de los indicadores financieros en la estabilidad económica de los países; de manera que de un buen recaudo tributario y un control importante en el gasto, dependa el equilibrio, el ajuste económico, y el grado de desarrollo deseado.

En efecto, el país viene experimentando desde mediados de la década de los ochenta una serie de modificaciones en su gestión fiscal, con medidas legislativas que han redefinido las funciones de los entes territoriales, a través de una creciente descentralización en el proceso de toma de decisiones, con el fin de lograr la satisfacción de las necesidades de la población. Dicho proceso se ha orientado a fortalecer a las regiones con más recursos, pero también con más responsabilidades en el manejo de los mismos; convirtiéndolas, en este contexto, en protagonistas y directas responsables del desarrollo económico y social alcanzado.

Sin embargo, pese a que la constitución de 1991 introdujo importantes modificaciones al régimen de organización territorial y por ende a las finanzas, lo cierto es que el desempeño legal de los departamentos presenta todavía ciertas incongruencias frente a los enunciados de la Carta política. De un lado, la mayoría de las instancias subnacionales revelan serios problemas de disponibilidad de recursos, los cuales sólo pueden ser resueltos a través de un incremento en las rentas (nuevos impuestos, reformas legales a las existentes y mejoramiento de gestión), una racionalización de los gastos de funcionamiento y una política de desempeño enmarcada dentro de la realidad financiera. Y de otro, no se ha logrado el nivel de desarrollo esperado; los resultados en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población, han conducido a una crisis latente que se despliega en forma alarmante en todas las esferas de la sociedad.

Todos estos factores hacen imprescindible el equilibrio entre la profundización de la descentralización y la solidez macroeconómica; y en este sentido, las localidades deben prepararse de forma que puedan asumir eficientemente la carga financiera, administrativa y técnica, y así lograr un ambiente de crecimiento y bienestar. En busca de tal estado, los departamentos cuentan con la planeación como herramienta dirigida a ordenar el ejercicio de la actividad económica y social, de manera que mediante la selección de alternativas, se logre el cumplimiento de cada una las metas y objetivos de los programas y proyectos propuestos.

De ahí que la reflexión sobre el futuro del desarrollo regional, revista un carácter urgente; entre otras cosas, porque existen argumentos de peso para sostener que los territorios juegan un papel fundamental en la reconstrucción y el comportamiento a largo plazo de los sistemas económicos, sociales y políticos de una nación.

Por tal razón, el propósito de este trabajo es analizar la evolución de las finanzas públicas de la Región Santandereana durante el periodo comprendido entre 1990-2002, bajo la perspectiva de la calidad de vida, con el fin de poder determinar los factores que de manera directa han incidido en el proceso económico y social de cada uno de los departamentos que la conforman.

Para ello, en la primera parte se establece la diferencia entre el enfoque del desarrollo desde el punto de vista económico y aquel entendido como el aumento de la libertad del hombre. Y se plantea, que las mejoras sociales (salud, educación, etc.) contribuyen de manera significativa en el aumento de las capacidades; las cuales a su vez, permiten llevar una vida más libre e incrementar la productividad, el crecimiento económico y las rentas individuales.

En el segundo capítulo, se realiza un diagnóstico de la región desde el punto de vista económico, social y financiero; y se analiza el comportamiento y evolución que han presentado cada uno de estos indicadores en el periodo objeto de estudio.

En el tercer apartado, se evalúa el proceso de planificación política llevado a cabo en el país, y se aplica la metodología prospectiva del análisis estructural y de jerarquías, la cual se desarrolla mediante la identificación de las variables analizadas en el capítulo anterior, con fin de determinar el grado de influencia de cada una de ellas y rescatar las más sobresalientes dentro del contexto regional.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones pertinentes, donde se destacan los aspectos de mayor relevancia dentro del panorama económico y social departamental.

1. BIENESTAR Y DESARROLLO

Las teorías del desarrollo pueden ser analizadas a través de dos enfoques: uno de crecimiento económico, y otro de desarrollo como aumento de la libertad del hombre. El primero centra la atención en el crecimiento de variables económicas como el PNB o el PIB, que aunque son importantes, no son características definitorias del desarrollo; y el segundo, hacia la capacidad de los individuos para llevar el tipo de vida que ellos valoran.

La diferencia entre estos dos enfoques se debe a razones relacionadas con el aspecto de los procesos y el aspecto de las oportunidades. De un lado la libertad se refiere tanto a procesos de toma de decisiones como a las oportunidades para lograr resultados esperados, sin limitarse únicamente al mejoramiento de los indicadores económicos. Y de otro, puede decirse que existen contrastes dentro del propio aspecto de oportunidades, más que con el aspecto de procesos. En la perspectiva del desarrollo como libertad, se requiere examinar además de las libertades implícitas en los procesos políticos, sociales y económicos, el grado en que los individuos tienen la oportunidad de lograr los resultados que valoran².

El nivel de renta real sería un indicador importante dentro del aspecto económico, porque da a los individuos la oportunidad de comprar bienes y servicios y disfrutar la calidad de vida que va unida a esas compras; pero así mismo, esta variable es insuficiente a la libertad, la capacidad y la oportunidad por ser una medida muy relativa del verdadero bienestar que además del ingreso, supone una infraestructura de bienes públicos mucho más compleja. Por lo tanto, se plantea la necesidad de no quedarse en la visión tradicional del desarrollo basada en el crecimiento de la producción per cápita, - pese a que difícilmente puede negarse que el crecimiento económico es un aspecto del proceso del desarrollo económico-; sino también establecer una diferencia de perspectiva, entre valorar la libertad por el uso que se pueda hacer de ella y apreciarla por encima de eso.

Aunque la prosperidad económica ayuda a los individuos a tener más opciones, al constituirse un medio para lograr otros fines, también contribuye a ello, la mejora de la educación, la salud y otros factores que influyen casualmente en las libertades que disfrutaban los individuos. Por tal razón, estas mejoras sociales deben considerarse como elementos de desarrollo, que en conjunto permiten llevar una vida más libre, además de contribuir a incrementar la productividad, el crecimiento económico y las rentas individuales.

² SEN, Amartya. “*Desarrollo y libertad*”. Ediciones Planeta, Bogotá 1999. Pág. 338

De esta manera, la expansión de la libertad humana y la contribución del crecimiento económico al aumento de oportunidades, permite ver el desarrollo como la ampliación de la capacidad humana para llevar una vida plena y libre, puesto que dichas capacidades ejercen una influencia directa sobre el bienestar y la libertad de los individuos, en el cambio social y en la producción económica.

En este sentido, el desarrollo debe entenderse como el proceso de expansión de las libertades que tienen los individuos, a través del cual pueden ampliar sus capacidades, así como el compromiso trascendental con las posibilidades de la libertad; y que necesariamente, deben ser garantizadas por las instituciones, el Estado y la sociedad.

Por tal razón, se considera que la deficiencia temática más importante de la economía tradicional del desarrollo, es su insistencia en el producto nacional, el ingreso agregado y la oferta total de bienes específicos, en vez de centrarse en los “derechos” de la gente y en las “capacidades” que generan esos derechos³.

Los derechos hacen referencia al conjunto de grupos de bienes optativos a los que una persona tiene acceso en una sociedad cuando utiliza la totalidad de opciones y oportunidades que tiene frente así; con base en éstos, una persona puede adquirir algunas capacidades, es decir, la aptitud de hacer esto o lo otro (por ejemplo, estar bien alimentado), y no tener otras.

Las capacidades son las habilidades para lograr algo, más específicamente, son las oportunidades efectivas que posee la persona respecto al tipo de vida que se puede llevar, comprende las destrezas físicas e intelectuales que poseen los individuos para realizar determinadas actividades en un entorno social y económico establecido; en términos de Sen⁴, debe ser entendida como la libertad fundamental de los individuos para vivir la vida que tienen razones para valorar, y para aumentar las acciones reales entre las cuales pueden elegir. La importancia de su análisis radica en el aumento de los beneficios en el ámbito individual, transfiriéndolos favorablemente a la sociedad, aumentando así la calidad de vida de la población, en busca de un desarrollo social cualitativo.

Como puede apreciarse, la definición del término capacidad utilizado por Sen va más allá del entorno físico al que se limitan varias teorías, y constituye la “representación de las combinaciones alternativas que una persona puede hacer y ser”⁵, o funcionamientos que cada individuo puede alcanzar; de ahí que la capacidad refleja la libertad de una persona de poder elegir entre diferentes formas de vida.

³ SEN; Amartya. “¿Cuál es el camino del desarrollo?”. Revista Comercio Exterior, Vol. 35, núm. 10. México, 1985, Pág. 945.

⁴ Op. cit., “Desarrollo y libertad”. Pág. 356.

⁵ NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. “La calidad de vida”. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. Pág. 54.

Según este autor, el bienestar de una persona puede entenderse mejor analizando la calidad de su vida, la cual puede considerarse como un conjunto de “*funcionamientos*” interrelacionados consistentes en estados y acciones. Los funcionamientos pertinentes pueden abarcar desde cosas tan elementales como estar suficientemente alimentado, tener buena salud, acceso a la educación etc., hasta realizaciones más complejas como el ser feliz, el participar en la vida de la comunidad, entre otros. Por esta razón, la evaluación del bienestar tiene que consistir en una estimación de estos elementos constitutivos.⁶

La importancia de la capacidad de cualquier ser humano radica en la audacia para adquirir funcionamientos que constituyan la libertad de esa persona y las oportunidades reales para generar bienestar; así, el estado social juega un papel importantísimo al repartir las cartas a sus ciudadanos y ofrecer un conjunto de alternativas ante las cuales puedan elegirse distintos modos de vida, de manera que el poder escoger, debe entenderse como un componente valioso de la existencia.

Así mismo, el éxito de la vida humana está fundamentado en la importancia de los funcionamientos y el logro de las actividades personales, teniendo en cuenta que la vida está regida por un conjunto de seres y haceres, que es apreciado de manera individual. La calidad de vida estaría valorándose entonces, según la forma de evaluar estos funcionamientos y la capacidad para funcionar.

La capacidad es un reflejo de la libertad para alcanzar funcionamientos valiosos, y en la medida en que dichos funcionamientos constituyan el bienestar, la capacidad representa la libertad de una persona para lograr el bienestar. Pero además, la libertad de elección tiene importancia directa sobre la calidad de vida y el bienestar, pues el actuar libremente y poder elegir implica la oferta de más alternativas. Igualmente, el escoger un estilo de vida no implica disfrutarlo independientemente de cómo se haya escogido, debido a que el bienestar también depende de como ha surgido ese estilo de vida.

Para Amartya Sen, existe una estrecha relación entre las capacidades y la libertad. La libertad de llevar diferentes tipos de vida, se refleja en el conjunto de las capacidades de la persona, y dar importancia al objetivo de aumentar dichas capacidades, brindando una atención especial a los servicios de salud y educación, constituye una parte fundamental en la promoción de la libertad individual. Por lo tanto, puede decirse que las capacidades humanas constituyen parte elemental – no total – de la libertad individual.

La libertad individual es una condición de vida a la cual todos tienen derecho; ella comprende aquellas características que permiten llevar una vida responsable y activa desde la salud, la educación, hasta la liberación del hambre y de la miseria;

⁶ SEN, Amartya. “*Nuevo examen de desigualdad*”. Ediciones Planteta. Bogotá, 1999. pág. 53.

y las libertades y garantías de autonomía fundamentales, como la libertad de participar en procesos políticos que influyen en la vida. En este contexto, la libertad tiene valor tanto en su aspecto positivo (libertad de hacer algo), como en el negativo (el hecho de ser libre de algo)⁷. Es decir, la libertad comprende todo aquello que una persona realmente puede cumplir y la ausencia de toda serie de limitaciones que una persona pueda imponer a otra.

En la libertad individual, la posición de una persona dentro de cualquier organización social puede considerarse desde dos puntos de vista: los objetivos alcanzados y la libertad para alcanzarlos. La realización de los objetivos hace referencia a todo aquello que se desea conseguir; y la libertad, a la oportunidad real que se tiene para llegar a alcanzar aquello que se valora.

La libertad en términos de posibilidades no sólo tiene que ver con los medios en forma de recursos para lograr las metas y fines propuestos; sino también, con la capacidad de transformar dichos recursos en niveles superiores de libertad. Aunque los medios sin duda alguna contribuyen a aumentar la libertad para alcanzar los objetivos, la creación de la igualdad de la posesión de bienes básicos no equipara necesariamente las libertades fundamentales que disfrutaban unos y otros, debido a que pueden presentarse variaciones significativas en la capacidad de conversión de los medios en libertades.⁸

Los recursos de los cuales dispone una persona o sus bienes, suelen ser indicadores muy imperfectos de la libertad realmente disfrutada por alguien para hacer lo deseado. Las características personales y sociales varían ampliamente y generan alteraciones interpersonales considerables, tanto en la transformación de recursos y bienes elementales en realizaciones, como en la libertad para alcanzar los objetivos.

La concepción de la libertad global de que disfrutaban las personas requiere reorientar el análisis de los medios y recursos hacia las libertades disfrutadas, en vez de reducirse a los resultados conseguidos; es decir, lo que este enfoque exige es que se examine el valor de los funcionamientos y las capacidades, en vez de atender sólo a los medios necesarios para tales realizaciones y libertades (como serían los recursos, o los bienes elementales, o los ingresos).

Todo esto conlleva a que la libertad sea considerada un concepto complejo. El disponer de más alternativas no tiene que verse necesariamente como una expansión de la libertad de una persona para hacer aquellas cosas que le gustaría hacer; en ocasiones la ampliación de las decisiones a tomar puede representar

⁷ SEN, Amartya K. “*La libertad individual como compromiso social*”. Ediciones Abya- Yala. 2000. Pág.36.

⁸ Op cit. “*Nuevo Examen de la Desigualdad*”. Pág. 47.

tanto una oportunidad como una carga, debido a que la extensión de algunos tipos de decisión tiende a reducir la capacidad de elegir estilos de vida más favorables⁹. La realización de una persona consiste en la consecución de metas y valores propuestos, estén o no relacionadas con su bienestar; aunque la búsqueda de ello, pueda representar una de las metas más importantes. Sin embargo, no existe contradicción alguna en el hecho de que un aumento de la libertad, y de la capacidad propia para potenciar metas que se desean potenciar, pueda provocar una reducción de la libertad de bienestar, y, por lo tanto una pérdida del bienestar conseguido; debido a que el aumento de la libertad de bienestar puede también permitir a la persona plantearse otro tipo de metas, que fácilmente pueden ocasionar un empeoramiento del grado de bienestar total.

El poder vivir como se desearía es contribuir a la propia libertad, pero ese modo de vida depende básicamente de dos factores: De un lado, un conjunto de oportunidades y medios suficientes a través de los cuales se pueda mejorar la calidad de vida, y que pueden ser garantizados por el Estado; y de otro, la capacidad de los individuos para llevar a cabo sus objetivos personales, lo cual se traduce en la habilidad para transformar dichas oportunidades en funcionamientos valiosos. Así mismo, ese nivel de vida alcanzado dice mucho acerca de la presencia o ausencia de determinadas libertades fundamentales.

La sociedad puede asumir alguna responsabilidad sobre el bienestar de las personas, sobre todo de aquellos que se encuentran en peores condiciones. Sin embargo, esto no implica que la comunidad deba tomar el mismo interés en promover otros objetivos más personales e individuales; la sociedad puede entender que tiene una responsabilidad especial en asegurar que nadie se muera de hambre o deje de recibir atención médica, pero esto no significa que ella tenga que proteger igualmente las metas de esa persona como agente.

El papel del Estado dentro de este contexto, debe ser la búsqueda del desarrollo humano, mediante la ampliación de las oportunidades de bienestar social y el fortalecimiento de las capacidades del individuo – proporcionando un nivel de educación necesario, un estado de salud favorable, el cual está correlacionado con la alimentación adecuada – y creando espacios para desarrollar capacidades. Por lo tanto, es necesario considerar la importante labor que desempeña el Estado al ser involucrado como un agente que debe permitir las condiciones óptimas para que la libertad se dé.

Otra cosa es la capacidad de los individuos para transformar unos recursos dados, y aprovechar las oportunidades para convertirlas en niveles superiores de libertad. La imposibilidad de los individuos para modificar los ingresos y bienes que posee, en los objetivos propuestos, puede considerarse como un estado de pobreza que

⁹ Algunas veces una mayor libertad de elección puede confundir y aturdir, haciendo la propia vida más desgraciada. Pág. 74, “*Nuevo examen de la desigualdad*”.

define la incapacidad de las personas para funcionar. Así la única forma, de salir de tal estado se encuentra sujeta a las circunstancias y características propias.

En este sentido, Amartya Sen define la pobreza como la carencia de capacidades y derechos para satisfacer un conjunto de necesidades básicas o mínimas, que constituye un tipo de estadísticas que la perspectiva de la renta tiende a dejar de lado como punto de referencia, para analizar lo político, lo económico y lo social.

Bajo esta óptica, la lucha contra este fenómeno está dirigida a rechazar la privación y las insuficiencias que experimenta un ser humano, tales como: mortalidad prematura, grado significativo de desnutrición, persistente morbilidad, analfabetismo elevado, entre otros; garantizando unas condiciones mínimas a las cuales todas las personas accedan para ejercer y expandir sus capacidades. En términos generales, lo que se debe tener en cuenta a la hora de comprender mejor la pobreza, es la carencia de todos aquellos bienes que impide a los individuos tener funcionamientos acordes con las condiciones económicas, sociales y culturales de su comunidad.

Dentro de su análisis Sen afirma que existen dos requisitos indispensables para conceptualizar la pobreza. El primero es tener un criterio que permita definir quienes deben formar parte del grupo de afectados a través del ejercicio de “identificación”; y el segundo, describir a los pobres por medio de un conjunto de características o ejercicio de “agregación”¹⁰.

La identificación parte de la definición de línea de pobreza: “los pobres son aquellos cuyos niveles de consumo caen por debajo de éstas normas, o cuyos ingresos están por debajo de esa línea”, para poder identificar tres posibles grupos que ven afectados sus intereses: los pobres, los no pobres o “tanto los unos como los otros”. Y el criterio para llevar a cabo este proceso, es definir un conjunto de necesidades básicas y considerar la incapacidad de satisfacerlas como prueba de pobreza.

Respecto al ejercicio de agregación, éste tiende a convertirse en un problema al usar medidas globales de pobreza que generalmente resultan incapaces de lograr su objetivo propuesto. Por ejemplo, expresar la pobreza en términos de la relación entre el número de pobres y la población total de una comunidad; o a través de la “brecha de pobreza” que es el déficit agregado del ingreso de todos los pobres con respecto a la línea de pobreza especificada.

Lo que el autor plantea, es el requerimiento de un método que combine las privaciones de distintas personas en un indicador global, aceptando el grado de arbitrariedad que se presenta ante tal propósito, puesto que la comparación de

¹⁰ SEN, Amartya. “Sobre conceptos y medidas de pobreza”. Revista de Comercio Exterior. México, Vol. 42, No.4, 1992, pág. 310.

pobreza entre dos sociedades o grupos puede llegar a causar grandes confusiones debido a la ambigüedad de éstas.

Para solucionar esto, desarrolla un nuevo índice, teniendo en cuenta el bienestar de los individuos, como medio de expresar la situación agregada de la pobreza en una sociedad; el Índice de Sen, el cual incorpora la distribución del ingreso entre los pobres como el tercer elemento de la medición de la pobreza – que tan pobres son los pobres -. Sin embargo, no deja de lado la perspectiva de evaluar la pobreza en términos de las capacidades y oportunidades, puesto que reconoce que su carencia impide a los individuos ejercer funcionamientos valiosos, ya sea porque el individuo no tiene las capacidades para aprovechar esas oportunidades, o porque el Estado no le brinda los medios suficientes para proveerla de los bienes elementales que le permitan tener una mejor calidad de vida.

Ahora bien, más allá de tratar de medir la pobreza y establecer un concepto claro de ella, está la forma en que puedan combatirse las desigualdades existentes. Algunos autores como Van Parijs plantean el establecimiento de una renta básica a modo de un beneficio universal, a través del cual todos los individuos puedan tener acceso a un ingreso pagado por una comunidad política mediante recursos públicos controlados, suministrada a todos sus miembros de manera individual e independiente de sus medios, no a cambio de trabajo¹¹, en efectivo, sin restricción alguna, en términos de complemento a las transferencias existentes (como la educación gratuita y atención sanitaria básica), de manera incondicional, y con la posibilidad de aumentarla con ingresos procedentes de otras fuentes, de acuerdo a su voluntad y su capacidad; sin apartar de su análisis, la libertad y las oportunidades que ellos tengan para llevar a cabo dichas transformaciones; coincidiendo de esta manera con Amartya Sen, en que el desarrollo está dado por el proceso de expansión de las libertades fundamentales que tienen los individuos, por medio de las cuales pueden desarrollar sus capacidades, y que necesariamente deben ser garantizadas por las instituciones, el Estado y la sociedad.

En este sentido, se reconoce la importancia de un compromiso por parte del Estado, tanto en el ámbito económico, al garantizar el derecho a una renta básica, como en el social, promoviendo el acceso a la educación y la salud, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población; y de la comunidad, al participar en el proceso de toma de decisiones que permita alcanzar el punto de equilibrio entre el compromiso social y el rigor financiero. Y para ello, el Estado debe atender las obligaciones públicas de la sociedad (hacia los menos afortunados) sin ocasionar problemas financieros, de manera que puedan llevarse unas finanzas públicas prudentes frente a problemas de déficit presupuestario y control de la deuda pública; sin olvidar, que el dar mayor importancia a la estabilidad económica,

¹¹ VAN PARIJS, Fillipe. *“Hacia una concepción de la justicia global social”*. Fundación Confiar, 2002. Pág. 93-94.

también implica otorgar un reconocimiento adecuado a las obligaciones sociales requeridas por la sociedad.

Este compromiso social no puede ser subestimado al hecho de que los sectores fundamentales (salud, educación, lucha contra la pobreza y seguridad social) deban competir con otros sectores como gastos militares, o gastos generados por las pérdidas de empresas públicas ineficientes¹², bajo el argumento de que los fondos necesarios para su financiamiento son escasos y que los costos de un gasto público excesivo generan riesgos de una inestabilidad macroeconómica. Por lo tanto, debe tomarse en cuenta los límites presupuestarios, de manera que el uso de cualquier recurso público no tenga porque afectar más los gastos sociales que incluyen programas a favor del bienestar de los ciudadanos más pobres, por encima de los demás gastos públicos.

De acuerdo con esto, es necesario dejar de contraponer el desarrollo económico y el desarrollo humano, pues este último es requisito fundamental para lograr el primero; y superar la pobreza deja de ser una preocupación moral, para convertirse en un imperativo económico.

La amplia diversidad humana requiere evaluar la desigualdad a través del bienestar y la justicia social. El primero aspecto ha sido enfocado en cuanto a las utilidades individuales, los ingresos y una combinación de características en las cuales, se incluyen los atributos individuales y la situación económica. El segundo, puede entenderse como el conjunto de principios que rigen la definición y la distribución equitativa de derechos y deberes entre los miembros de la sociedad; tiene en cuenta la elección de la estructura básica en un marco de política ética y social, y centra su atención sobre todo, en las instituciones sociales más que en el comportamiento individual. Concretamente, se ocupa de una cualidad particular de estas instituciones: la justicia (más que, por ejemplo, de su actitud para favorecer el crecimiento o la sociabilidad)¹³. Aunque estos dos aspectos contribuyen a la valoración de la desigualdad, tal estimación está en función de la distribución de los bienes nominales¹⁴ y del ingreso, como único determinante del bienestar. Por lo tanto, es necesario que dentro de estos planteamientos se tenga en cuenta la libertad como elemento constitutivo de la valoración social.

En esta misma perspectiva, Parijs señala que la libertad no es un valor distante de la justicia, la cual no es otra cosa que la distribución equitativa de la libertad, entendida como la posibilidad real – no solamente el derecho – de realizar una concepción de la vida buena cualquiera que ella sea – y no una concepción

¹² Op. cit. “*Libertad individual como compromiso social*”. Pág. 76.

¹³ ARNSPERGER, Christian; VANN, Parjis Philippe. “*Ética económica y social*”. Teorías de la sociedad justa. Editorial Paidós. España. 2002. Pág. 19.

¹⁴ El concepto de “bien nominal” (cuando un bien i se destina a una persona j , es un bien nominal ij) fue dado a conocer por Hahn (1971). El vector de bienes nominales tiene la misma información que la “matriz de bienes”, como la define Fisher (1956).

particular que la sociedad estimaría superior a las otras cosas. Y el objeto primario de dicha justicia social debe ser la estructura básica de la sociedad, o el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social¹⁵.

Así, las exigencias de la justicia deben ser formuladas bajo la convicción de la imparcialidad, la igualdad, las posibilidades y el criterio del maximín. Las políticas encaminadas hacia la justicia social deben establecerse de una manera neutral respecto a las diversas concepciones de la vida. Ser igualitarias, en el sentido de expresar una forma de solidaridad material (expresada en una distribución igualitaria) entre todos los miembros de la respectiva sociedad que tiene en cuenta los intereses de todos por igual. Tener presente que la justicia no descansa directamente sobre los resultados alcanzados por cada quien, sino sobre las posibilidades que se le ofrecen a cada uno; la igualdad no reside en el ingreso o en el nivel de bienestar sino en las probabilidades, las oportunidades y las dotaciones, y concierne a lo que se le da a los ciudadanos. Finalmente contemplar que la distribución equitativa de esas posibilidades no es estrictamente igual – aunque fuese posible –, sino que dicha repartición debe hacerse según el criterio del maximin sostenible, o lo que es lo mismo, de la optimización del mínimo¹⁶; la justicia exige, la maximización sostenible de lo que se puede dar a aquel que tiene menos, y en este sentido, las desigualdades se pueden justificar sólo si contribuyen a mejorar la suerte de los menos favorecidos.

Es claro que la fiscalidad es un aspecto relevante para realizar una distribución que ofrezca la posibilidad de acercarse al maximin, teniendo en cuenta los impactos sobre la motivación de la comunidad para trabajar, ahorrar, formarse e invertir; entonces, resulta necesario elegir el nivel de tributación más eficiente para poder asegurar la libertad máxima para todos, y no para alimentar un Estado más totalitario. Es decir, que el funcionamiento del aparato estatal debe cumplirse dentro de una configuración compleja de instituciones interconectadas, y ser justo, en el sentido de asegurar duraderamente a los más mal provistos una suerte mejor que en cualquier otra configuración posible.

El conjunto de todos estos aspectos, finalmente permite considerar el bienestar en la forma como lo ha precisado Sen; y entendido, a partir del juicio sobre la calidad de vida de la población. Esta definición trasciende el sentido economicista, pues se refiere a aspectos como la capacidad, las oportunidades, las ventajas, etc., que difícilmente pueden cuantificarse.

¹⁵ RAWLS, John. “*Teoría de la justicia*”. México, FCE, 1979. Pág. 20.

¹⁶ El termino maximin significa adoptar la alternativa cuyo peor resultado sea superior al peor resultado de las otras alternativas. Rawls, op. Cit, Pág. 150.

2. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DE LA REGIÓN NORORIENTAL¹⁷

Comúnmente el análisis del nivel de desarrollo de una región o territorio, suele hacerse desde el punto de vista económico, el cual tiene en cuenta exclusivamente el comportamiento de variables como el PIB, el ingreso per cápita y la productividad entre otras; dejando de lado el aspecto social, que involucra indicadores relacionados con el nivel de calidad de vida y el grado de desarrollo humano de sus ciudadanos. Con anterioridad se ha reconocido la importancia de la renta real dentro del aspecto económico, al brindar a los individuos la oportunidad de mejorar sus ingresos, acceder a un conjunto mayor de bienes básicos y disfrutar de los beneficios que van unidos a esas compras; pero así mismo, se ha señalado su insuficiencia frente a otros aspectos como la libertad, la capacidad y la oportunidad por ser una medida muy relativa del verdadero bienestar. Esto no implica, sin embargo, que deba olvidarse el aspecto económico, porque sin duda alguna, éste constituye una parte esencial del desarrollo; Implica, no limitarse a él, sino también tener en cuenta el aspecto social, el cual involucra elementos como la educación, la salud y otros factores, que influyen en el bienestar general de las personas. Por lo tanto, todos estos elementos en su conjunto, permiten a cada uno de los ciudadanos de una región llevar una vida mejor, y al mismo tiempo, participar activamente en el crecimiento productivo de su territorio.

En este sentido, el análisis de la región nororiental se aborda desde el punto de vista tanto económico como social, y en él se estudia la evolución de variables como el PIB, la inflación, el empleo, la balanza comercial, el nivel de pobreza y desigualdad, la educación, la salud y las finanzas públicas.

Si se tiene en cuenta, que el desarrollo y el bienestar de un país o región está relacionado con su crecimiento y desarrollo económico, se encuentra que Colombia se halla ante una difícil situación, ya que el PIB como determinante del crecimiento ha presentado una desaceleración desde mediados de la década del noventa, cuyas consecuencias repercuten en el nivel de vida de sus habitantes.

Así, los fenómenos que explican el desempeño de la actividad real son: i) la inevitable desaceleración del consumo que se da después de un proceso de apertura económica; ii) el efecto sobre el crecimiento real de las variables monetarias y crediticias causado por el comportamiento de la inflación; iii) el momento y la magnitud del quiebre en la fase expansiva de la construcción de la vivienda; iv) la magnitud del ajuste del gasto inducido por la política monetaria; v)

¹⁷ Incluye únicamente los departamentos de Santander y Norte de Santander.

la duración de los bajos precios internos del café y su efecto en los ingresos y gastos reales del sector; vi) la incidencia en la actividad exportadora de la recesión de Venezuela, y vii) el efecto que la incertidumbre política tuvo en la actividad económica.¹⁸

De esta manera, al analizar la tendencia del Producto Interno Bruto nacional, para el periodo comprendido entre 1990-1995, se observa un crecimiento relativamente estable (Ver figura 1); sin embargo al iniciar la década, la tasa de crecimiento del PIB declinó en -1.91 puntos porcentuales, debido al poco desarrollo de la actividad económica, pues se presentó una caída en el sector comercial de -0.97%; así mismo, la industria, la minería y el transporte registraron incrementos tan sólo del 0.24%, 0.4%, 0.72% respectivamente. No obstante los sectores como construcción e intermediación financiera, permitieron que el PIB mostrara un crecimiento positivo al registrar tasas del 11.58% y 10.37% en los primeros años. En este tiempo, el país entró en una etapa de apertura económica, donde el sector privado disminuyó su productividad e incrementó su actividad financiera, lo cual impidió el continuo desarrollo de la nación.

A su vez, este comportamiento repercutió en el desarrollo de las regiones, tal es el caso de la región nororiental, donde los departamentos de Santander y Norte de Santander presentaron la misma tendencia que se dio a nivel nacional. Así, el crecimiento de sus economías al inicio de la década fue de 3.24% y 2.65% respectivamente. Esto, gracias a la productividad que tuvo Santander en sectores como la industria (18.13%), el sector agrario (11.71%) y el comercio (9.78%), quienes presentaron mayor participación dentro del PIB departamental; de igual manera, este comportamiento positivo de la economía, es explicado por el aumento de 47.5% en la inversión neta, como resultado del incremento significativo del número de sociedades constituidas y de las reformas de capital, unido a una disminución en los capitales que se liquidaron.¹⁹ Por su parte en el departamento de Norte de Santander, el sector que impulsó el crecimiento económico fue el agropecuario, con una participación de 19.81% en el PIB departamental, acompañado por el comercio (9.06%) gracias a su posición fronteriza con Venezuela, y la industria y el transporte con 8.75% y 8.24% respectivamente. Sin embargo, en el año siguiente, la región registró el más bajo PIB de la década, por una parte, Santander presentó un decrecimiento de -2%, y por otro, Norte de Santander un -3.33% esto, como consecuencia de la incertidumbre acerca del entorno económico que vivía el país en ese momento.

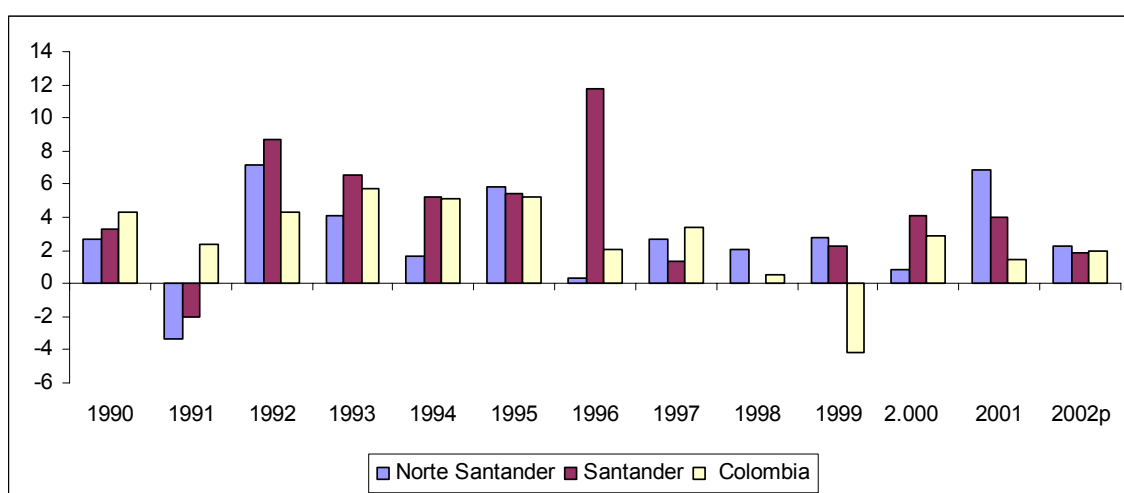
En los años posteriores, tanto Colombia como la región nororiental, presentaron una leve recuperación. A nivel nacional, las actividades de transporte,

¹⁸ BANCO DE LA REPÚBLICA. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá, 1997. 15 p.

¹⁹ CAMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. *Informe Económico 1990*. Bucaramanga, 1991. Departamento de Información Económica. P. 46.

construcción y comercio, crecieron respectivamente en relación al año anterior en 8.22%, 7.31% y 6.17%, lo cual permitió tener un incremento en la tasa del PIB de 4.35%. Al mismo tiempo la economía santandereana, tuvo un crecimiento del 8.65%, y Norte de Santander de 7.13%. Dicha recuperación de los ritmos de crecimiento económico estuvo basada en los sectores no transables y en la expansión del consumo y del endeudamiento privado, con el deterioro consecuente del ahorro. Por el contrario, el crecimiento de los sectores transables se detuvo considerablemente y algunos subsectores entraron en crisis.

Figura 1. Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto 1990-2002



Fuente: DANE, Cuentas Departamentales 1990-2002, precios constantes de 1994

En el segundo periodo (1995-2000), la economía santandereana retomó un nivel de crecimiento positivo, al alcanzar en los primeros años tasas de 5.47% y 11.73%; Sin embargo, en los años posteriores esta tendencia dejó de mantenerse al presentarse disminuciones en los niveles de crecimiento del PIB, como se aprecia en la figura. Mientras que al principio Norte de Santander y Colombia mostraron tasas de 5.87% y 5.2%, en los siguientes años, el Producto Interno Bruto cayó a 0.33% y 2.06%, respectivamente.

Este comportamiento, permite señalar que la economía nacional presentó una desaceleración en su actividad productiva, explicado en gran medida por el débil desempeño de la industria, la cual tuvo un crecimiento real negativo de 1.85%, al igual que la construcción cuyo crecimiento fue de -12.94%. Por otra parte, las mediciones del PIB por el lado de la demanda, revelaron como principales responsables de la desaceleración económica, a la formación bruta de capital fijo, con un crecimiento real anual de -6,6%, y, en menor medida, al consumo de los hogares con un crecimiento real anual de 1.94%. En contraste, el consumo final de

la administración pública creció en un 10,4% en términos reales, la variación de existencias en 9,3% y las exportaciones 4,4%²⁰.

En el caso de Norte de Santander, el PIB, para el mismo tiempo de análisis, mantuvo un incremento de 2.31 puntos porcentuales, gracias al comportamiento favorable del sector industrial, cuyo crecimiento fue de 6.18% y del sector transporte con 5.29%, pese a que la actividad agropecuaria y la intermediación financiera presentaran una contracción significativa. Por su parte, en los últimos años, el sector agrario presentó un crecimiento del 13.93% y 28.68%, lo cual permitió que el PIB departamental fuera inicialmente positivo, pero al terminar la década, la caída de éste, junto con la actividad constructora, y comercial, llevaron a que el crecimiento económico departamental decayera al 0.79%.

La explicación de la recaída en la actividad económica tanto a nivel nacional como regional, se halla en los hechos macroeconómicos como: primero, la incertidumbre entre los inversionistas; segundo, tal como lo muestran diferentes encuestas de opinión empresarial, la demanda se resintió por el desalentador panorama del sector financiero, con el repunte importante de las tasas de interés; tercero, factores ajenos a la economía como los bajos precios del café y las pobres perspectivas de crecimiento de la economía venezolana afectaron severamente a ciertos sectores productivos, al ser el primer socio comercial; y por último, la lucha contra el narcotráfico acentuó los problemas de ciudades donde presenta una alta tasa de desempleo. Todos estos factores afectaron buena parte de las actividades económicas, y en muchos casos propiciaron el cierre o disolución de un gran número de negocios.

De acuerdo con estimaciones del Departamento Nacional de Estadística (DANE), el valor del PIB nacional a precios constantes registró una leve recuperación con un crecimiento de 3,42%, cifra superior al 2,06% observado en años anteriores. Esta aceleración del ritmo de crecimiento económico se originó principalmente en la recuperación del crecimiento de la industria manufacturera y el comercio. En contraparte, el valor del PIB a precios constantes, en los años siguientes, registró un crecimiento de 0.57%. Por su parte, los sectores productivos más afectados fueron el de la construcción (-7.23%) y el financiero (-5.67%); además, el comercio registró un crecimiento negativo de 2.9% y la industria una contracción de -0.29%. Caso contrario, al sector de minas, que se calculó, tuvo un aumento en su producción en 15.59% y el resto de sectores registraron crecimientos positivos pero inferiores al 2%.

La fuerte caída del sector de la construcción y el casi nulo crecimiento del sector agropecuario, se explican por factores diversos. La construcción registró épocas de auge basadas en la existencia de gran disponibilidad de crédito, tasas de interés moderadas o bajas y la expectativa de que el país continuara recibiendo

²⁰ BANCO DE LA REPÚBLICA. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Bogotá, Julio 1997. 24 p.

cantidades significativas de entradas de capital externo y fuertes ingresos por concepto de exportaciones. Sin embargo, algunos de estos supuestos no aplicaron desde mediados de la década del noventa, especialmente en los últimos años, en los cuales la economía nacional registró el más bajo nivel de crecimiento de toda la década, pues tuvo un incremento negativo del -4.2%. El sector más afectado continuó siendo el de la construcción (-27.0%), seguido por el comercio (-19.41%), el sector financiero (-15.31) y la industria (-8.37%); todos los sectores excepto la explotación de minas y canteras cuyo crecimiento fue de 18.47%, registraron decrecimientos. El dinamismo de este sector se debió básicamente al comportamiento de la producción de petróleo y carbón, destinada en buena medida a la exportación. Por su parte, el declive del sector agropecuario tuvo relación al desplome de la producción del café.

El comportamiento de la demanda de consumo e inversión fue una de las principales causas de la caída de los sectores de construcción, industria, comercio, transporte y de servicios financieros, cuyas ventas se orientan principalmente al mercado interno. De igual manera desde comienzos de los 90, se venía presentando en Colombia un exceso de gasto tanto público como privado. La tendencia decreciente del ahorro nacional durante estos años fue la manifestación de tal desequilibrio y contribuyó a su vez a debilitar la inversión privada. El exceso de gasto financiado con crédito externo e interno condujo a un crecimiento de los precios de la propiedad raíz, y por ende a la sobre-expansión del sector de la construcción. Esta expansión no era sostenible y produjo un deterioro en la calidad de la cartera del sistema financiero; con lo cual se profundizó la recesión. Además del sobre-endeudamiento del sector privado, la incertidumbre causada en el mercado hipotecario por la inestabilidad jurídica del sistema UPAC impidió cualquier intento de recuperación del sector de la construcción que hubiese podido promover la significativa caída de las tasas de interés²¹.

De otra parte, la crisis internacional, por sus efectos negativos en los países vecinos, en los términos de intercambio y en las condiciones y disponibilidad de los recursos de crédito externo, contribuyó a profundizar y prolongar la recesión hasta 1999. En particular los precios de los principales productos de exportación cayeron con excepción del petróleo. Unido a esto, la crisis internacional reforzó la caída de la inversión extranjera en más del 70%.

Finalizando la década del noventa, en Colombia se registró una mejoría en la actividad económica, principalmente por el buen comportamiento del sector industrial, el cual tuvo un crecimiento de 11.65%, desempeño que se debió al dinamismo de la demanda externa y a un tipo de cambio real competitivo, lo que llevó a un incremento del valor en dólares de las exportaciones industriales. Así mismo, el sector comercio presentó una recuperación al subir 9.97%, lo cual se

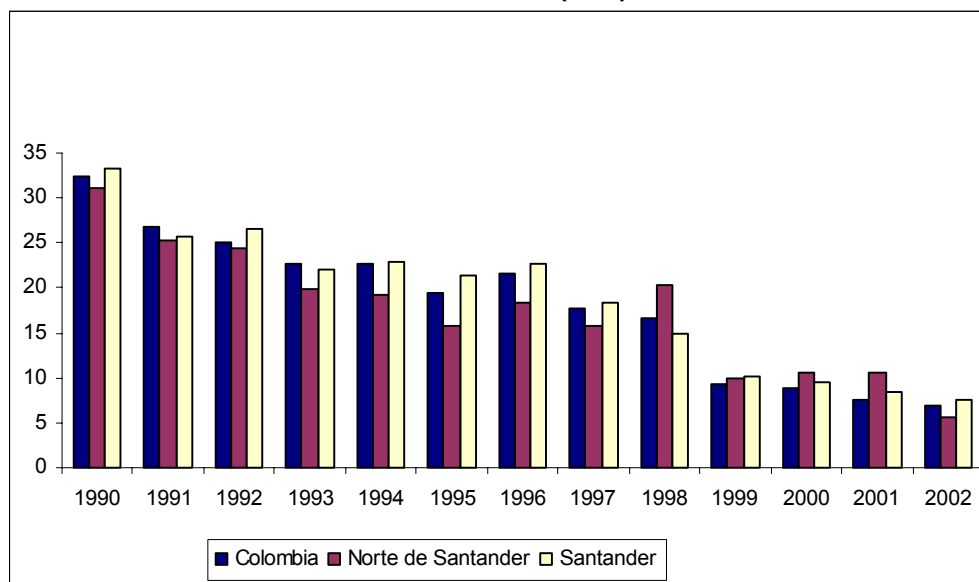
²¹ BANCO DE LA REPÚBLICA. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Bogotá, marzo 2000. 62 p.

explica por el buen desempeño de la oferta comercializable, que se refleja en un incremento de la producción industrial, agrícola y de las importaciones, así como en los servicios de hotelería y restaurantes. El sector agropecuario creció 3.85%, principalmente por la producción de café, y de cultivos como las flores, la palma africana y la caña de azúcar; este sector se vio favorecido por el flujo de crédito asociativo otorgado mediante los programas de apoyo al sector agrícola, los altos niveles de la tasa de cambio real y un cambio de clima favorable. Por su parte el sector de la construcción tuvo una menor caída (-3.89) en relación a la que presentó en el 99; esta tendencia favorable se debió al dinamismo presentado por las edificaciones y las obras civiles. En materia de financiamiento a la construcción se observó una recuperación del crédito, dirigido a la vivienda de interés social. A pesar de la recuperación que se dio en la mayoría de los sectores económicos, la minería presentó un declive de 10.28%, explicada por la disminución en la producción de petróleo, a causa de la escasa explotación de pozos existentes en el país.

Igualmente, el crecimiento de finales de los noventa a nivel nacional y departamental, se revela por el comportamiento positivo de los hogares colombianos, mediante un incremento en el consumo final de los mismos, esto se debe al aumento de los salarios reales, al incremento en el número de ocupación, a las bajas tasas de interés y a la reducción en el endeudamiento de los hogares.

Por su parte, la tendencia inflacionista del área metropolitana de Bucaramanga y Cúcuta es el reflejo del comportamiento del IPC nacional, si se tiene en cuenta que durante la década del noventa este indicador viene disminuyendo sustancialmente.(Ver figura 2.)

Figura 2. Índice de Precios al Consumidor (IPC) 1990-2002

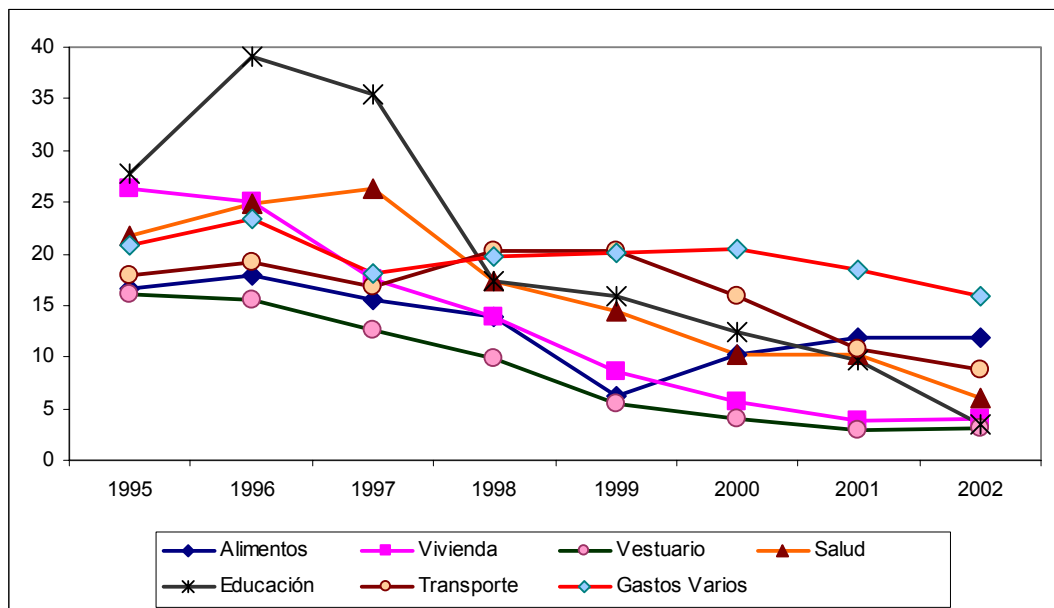


FUENTE: DANE, Colombia Estadística, 1990 – 2002.

El comportamiento de la inflación en la década del noventa en Bucaramanga, permite analizar dos periodos, el primero de ellos comprendido entre 1990 y 1999 donde se registró una inflación de dos dígitos, jalonado por los grupos de educación, salud, vivienda y gastos varios; sin embargo, es desde 1998 donde se presentó una disminución significativa de este indicador, al pasar de 15.0% a 10.1% en 1999, principalmente por la caída de 7.78% en los precios de los alimentos, es decir que pasaron de 13.92% en 1998 a 6.14% en el 1999, seguido por vivienda y vestuario quienes disminuyeron 5.46 y 4.43 puntos porcentuales en el mismo año; el segundo periodo comienza desde el 2000 en adelante, en el cual, se muestra un IPC de un dígito a causa de la caída en los precios de los grupos de vivienda, vestuario, salud, educación y transporte, mientras el grupo de gastos varios y alimentos jalonaron dicha inflación. (Ver figura 3.)

Se puede observar que en el inicio del periodo, la educación fue el grupo con mayores incrementos en sus precios, especialmente en 1996 donde se registró una inflación del 39.16%. Desde allí las políticas que se dieron en materia educativa permitieron una disminución significativa hasta lograr tener un índice de 3.47% en el nivel de inflación del último año.

Figura 3. Inflación de Bucaramanga por grupos 1995-2002



FUENTE: BANCO DE LA REPÚBLICA.

La tendencia del IPC para Bucaramanga ha superado la inflación de Colombia durante casi todos los años, colocando en evidencia que la ciudad ha tenido un costo de vida más elevado que el conjunto nacional (Ver cuadro 1); lo cual la ubica

como la segunda ciudad más costosa del país en relación a las demás capitales, antecedida por Cartagena.

Cúcuta por su parte, logró mantenerse en un nivel inflacionario menor al nacional y al de la capital santandereana durante gran parte de periodo (Ver figura 2). Sin embargo, en los años siguientes, superó la inflación nacional situándose como la capital más costosa del país, mientras que Bucaramanga pasó a ocupar el onceavo lugar. Entre tanto, en el último año el IPC se redujo en 4,88 puntos porcentuales, alcanzando una inflación de 5,60%; la misma propensión se dio a nivel nacional aunque en menor magnitud, con una variación de 6.99%, menor en 0.66 puntos, frente al año anterior (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Índice de Precios al Consumidor

Año	Colombia %	Cúcuta %	Bucaramanga %
1990	32,36	31,15	33,2
1991	26,82	25,37	25,7
1992	25,13	24,44	26,6
1993	22,6	19,85	22
1994	22,59	19,29	22,9
1995	19,46	15,7	21,3
1996	21,63	18,27	22,6
1997	17,68	15,7	18,4
1998	16,7	20,38	15
1999	9,23	9,96	10,1
2000	8,75	10,53	9,6
2001	7,65	10,48	8,4
2002	6,99	5,6	7,6

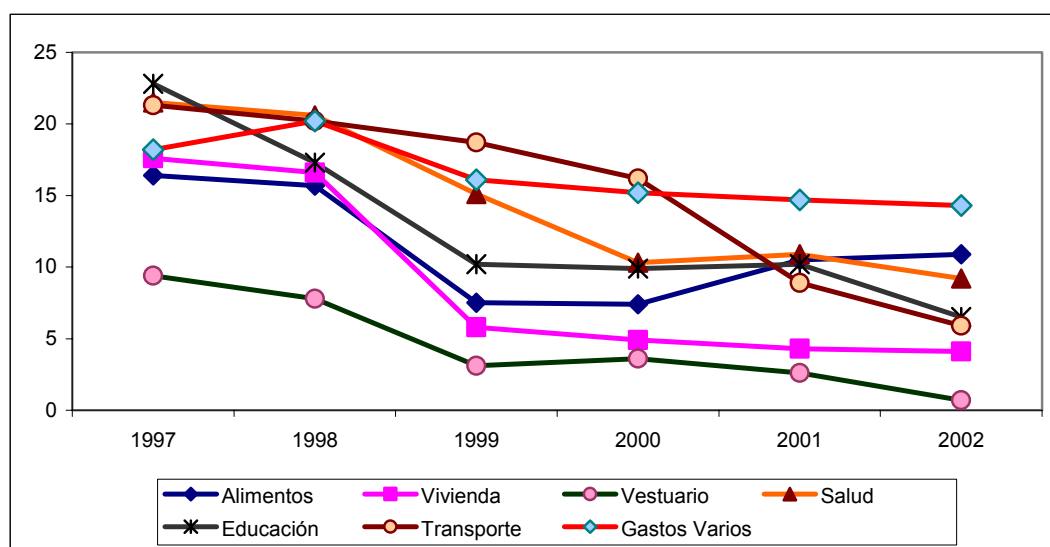
FUENTE: DANE

Este comportamiento de la inflación en las ciudades obedece a factores de la economía en general. Es así como en Colombia durante este periodo, se comienza a registrar una inflación de un dígito, la cual no se presentaba desde 1970. Al analizar el IPC por grupos en el país se tiene que el vestuario, la vivienda y los alimentos facilitaron la reducción del IPC al presentar variaciones anuales por debajo de la inflación (Ver figura 4). Un segundo componente de la canasta compuesto por los grupos de transporte, gastos varios, salud y educación, jalaron la inflación al exhibir variaciones anuales de precios por encima de la inflación.

Los grupos que contribuyeron a una menor inflación se vieron afectados, además de la caída de la demanda, por la abundante oferta agrícola en el caso de los alimentos, por la crisis del sector construcción y del mercado inmobiliario en el caso de la vivienda y por los bajos incrementos en los precios de los insumos, consecuencia de la fuerte entrada de importaciones, en el caso del vestuario. Por

su parte los grupos de la canasta que presionaron un mayor incremento de precios se vieron afectados por varios factores: en primer lugar el permanente ajuste mensual al precio de la gasolina indujo notables ajustes al precio del transporte público y aéreo, en segundo lugar, por el cobro del impuesto del valor agregado (IVA) en artículos de aseo que jalonó los precios de grupos varios, y finalmente la devaluación que presionó un incremento en el precio de las drogas en el grupo salud.²²

Figura 4. Inflación de Colombia por grupos 1997-2002.



FUENTE: BANCO DE LA REPÚBLICA.

Cabe anotar que la actividad económica en el Area Metropolitana de Bucaramanga y Cúcuta, durante 1990 al 2002, estuvo signada por diversas circunstancias que no se diferencian mucho de los fenómenos nacionales e incluso internacionales. El inicio de la década del noventa, se caracterizó por ciertas tensiones y expectativas que mantuvieron a los entes productivos y a la sociedad en general en constante preocupación. La lucha contra la inflación y las consiguientes medidas oficiales tendientes a frenar su proceso de crecimiento, el cúmulo de cambios y reordenaciones legislativas en el marco de la apertura económica, la promulgación de la nueva constitución política de Colombia y el impulso a los procesos de apertura económica y de integración con los países andinos, todo unido a los problemas de orden público, son los grandes tópicos que distinguieron el comienzo del periodo²³.

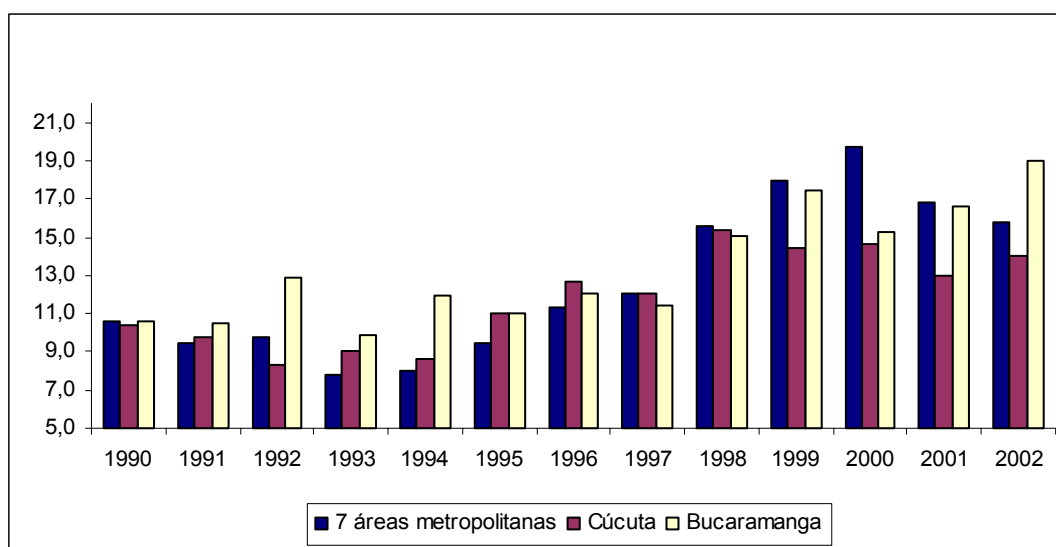
²² Banco de la República. "Informe sobre inflación". 1999. Pág. 11 y 13.

²³ Cámara De Comercio De Bucaramanga. "Informe económico". 1991. Págs. 4-6.

El balance de la actividad económica regional, empieza a tener una correspondencia con el comportamiento del país frente al mundo, con la globalización y el nuevo modelo de apertura e internacionalización de la economía. Así lo demuestra la situación de desempleo nacional, que ha venido empeorando significativamente desde 1992, cuando el índice fue de 9.8% al finalizar el año y desde entonces, la tendencia ha subido permanentemente en más de 10 puntos porcentuales en sólo siete años.

Efectuando un seguimiento a la tasa de desempleo en el Area Metropolitana de Bucaramanga y Cúcuta, se observa que desde comienzos de la década hasta el 96 las cifras superaron los registros nacionales (Ver figura 5). Para la capital Santandereana, la desocupación tuvo una tendencia de crecimiento constante en todo el período con índices que fluctuaban entre 11 y 12% hasta el final de este primer periodo. De igual manera, ocurrió para Cúcuta y sus alrededores, donde la tasa de desempleo también fue creciente, al presentar índices de desocupación del 8.3% y 15.4%, siendo esta última, la más alta durante todo el periodo.

Figura 5. Tasa de desempleo 1990-2002



FUENTE: DANE.

Esto como consecuencia de las circunstancias que rodearon a la economía nacional, donde factores económicos y políticos confluyeron para que el desempeño del sector productivo se resintiera, lo cual condujo a que los márgenes de utilidad cayeran en el sector productivo, el desempleo se incrementara, las tasas de interés crecieran, las exportaciones se vieran sin incentivo y la inversión doméstica se contrajera. Además, no se generó un ambiente para la inversión, y por lo tanto no hubo nuevos puestos de trabajo; por el contrario, muchas empresas se vieron en la obligación de licenciar personal

porque la demanda no reaccionó, y como la economía opera como un sistema, estos nuevos desempleados quedaron sin ingreso, siguió disminuyendo la demanda y la industria tuvo menos argumentos para producir²⁴.

Por su parte, los sectores mas afectados durante la recesión económica, resultaron ser los que demandan mayor cantidad de mano de obra, como son el café, la construcción, la industria y el comercio. De tal manera que no se pueden olvidar los efectos negativos cada vez mayores de la apertura sobre la industria y el comercio local, causados por el incremento de las importaciones y, por otro lado, el volumen del contrabando que, a pesar de los esfuerzos del gobierno, sigue desestimulando la producción local y por ende, la generación de nuevos empleos.

En el segundo periodo (1998-2002), la tasa de ocupación en la capital de Santander fue una de las más altas del país, ya que la población ocupada representó el 54.6% de la población en edad de trabajar (Ver cuadro 2), superando en más de seis puntos porcentuales a ciudades como Manizales y Medellín que estuvieron sobre el 47% y, por otro lado, muy cerca de las de más alta tasa de ocupación, Bogotá y Pasto que están alrededor del 54%²⁵.

Cuadro 2. Tasa de ocupación

Año	Colombia	Bucaramanga
1990	53,50	54,88
1991	53,70	55,93
1992	55,60	56,90
1993	55,30	59,40
1994	55,80	59,30
1995	55,50	58,39
1996	53,00	59,20
1997	54,10	58,50
1998	52,90	54,60
1999	52,30	53,70
2000	51,90	53,60

FUENTE: DANE.

Sin embargo, al finalizar la década, la situación de desempleo en Bucaramanga fue preocupante por las reestructuraciones administrativas y de plantas de personal que desplazaron a más de 3.200 personas de sus lugares de trabajo, empeorando la situación laboral y todas las implicaciones de tipo social que esto conllevó. Con esto se empieza a incrementar el desempleo hasta que vuelve a situarse en un nivel superior al de Colombia, con un índice de 19.0%, traducido en

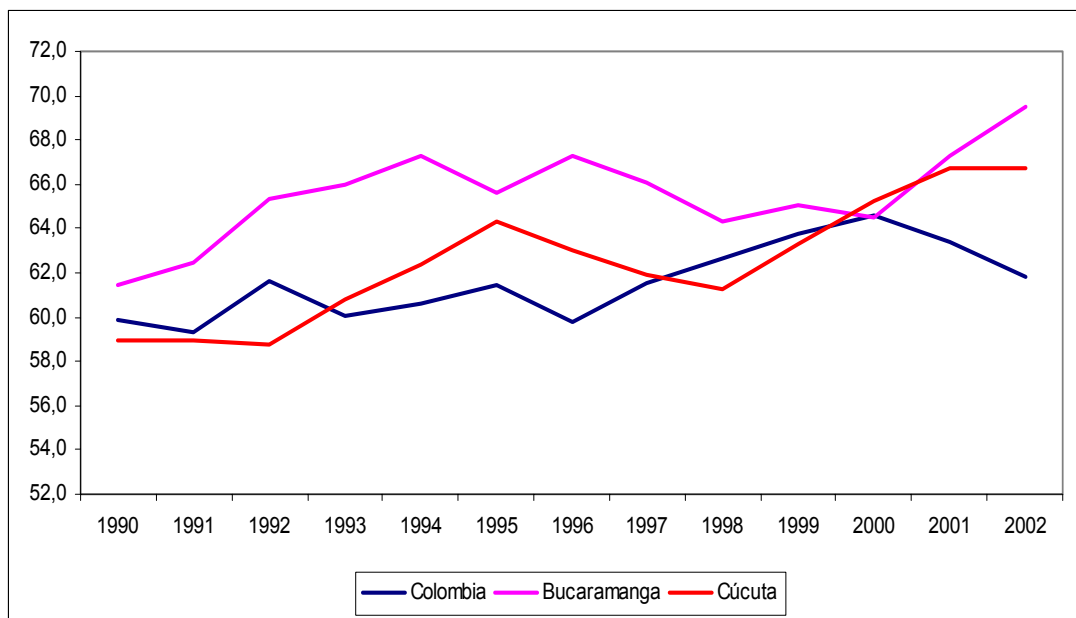
²⁴ Cámara De Comercio De Bucaramanga. "Informe económico". 1996. Pág. 38.

²⁵ Cámara De Comercio De Bucaramanga. "Informe económico". 1996. Pág. 74.

el mayor número de personas sin empleo. A pesar que en la capital Norte santandereana descendieron los índices de desempleo desde el 98, ésta sigue siendo una situación preocupante en los dos departamentos.

En cuanto a la tasa global de participación, se puede observar que durante la década, Bucaramanga presentó una tasa por encima de la nacional, reflejando una mayor presión de la población inactiva por ingresar al mercado laboral, y sólo al finalizarla estuvo por debajo de la cifra del país. En este espacio, Colombia presentó el mayor número de desempleados, y Cúcuta, la mayor presión de los inactivos por encontrar trabajo. Sin embargo, ni Colombia ni Cúcuta, lograron superar las cifras de la capital Santandereana, sino hasta en los últimos años (Ver figura 6).

Figura 6. Tasa global de participación 1990-2002



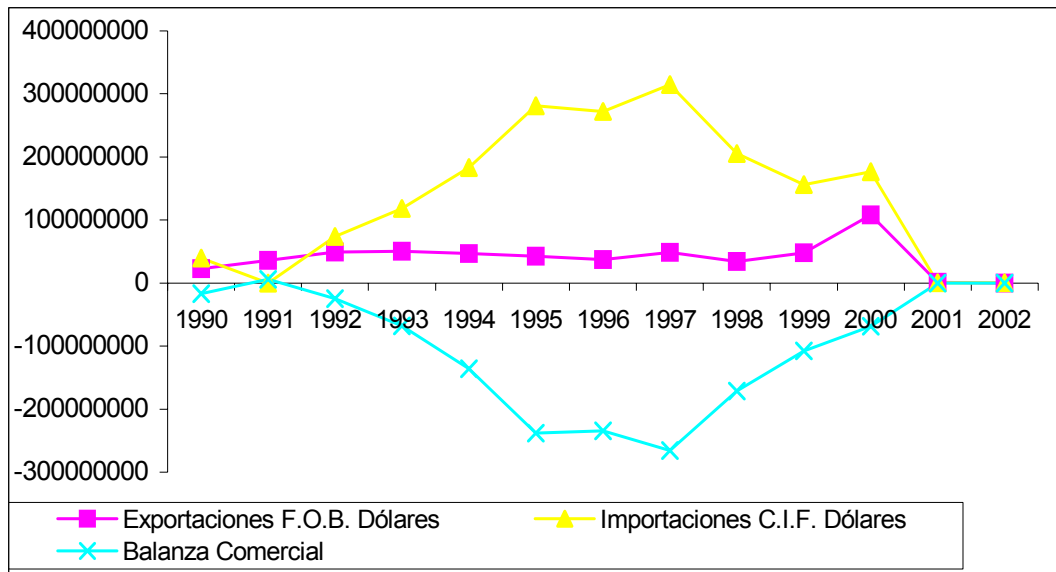
FUENTE: DANE

Otro aspecto en el desarrollo económico del país y de la región nororiental es el comercio exterior, pues es tal vez la actividad económica más significativa para una región, al constituirse en un indicador de la expansión de sus mercados y de la dinámica de las relaciones comerciales con otros territorios. Desde comienzos de la década de los 90, la apertura económica trajo una profunda transformación en el esquema económico del país consistente en la eliminación gradual de la licencia previa para la importación y la reducción de aranceles, con consecuencias significativas en las regiones que lo conforman.

El comercio exterior del departamento de Santander presentó una estructura de balanza comercial deficitaria durante el periodo 1990-2002 (Ver Fig. No.7.),

exceptuando el año 1991, y de poco peso dentro del total del sector exportador Colombiano. El saldo positivo obedeció según la Cámara de Comercio de Bucaramanga, a la baja dinámica general para importar, ocasionada por la expectativa existente respecto a la disminución arancelaria.

Figura 7. Evolución de la balanza comercial en Santander 1990-2002



FUENTE: DANE, 2002

En esta dinámica, 1998 y el 2002, se señalan como los puntos de inflexión. El primero manifiesta una reducción del 29.43%, para en 1999 retomar el ritmo de crecimiento que se acentúa en el 2000, alcanzando un crecimiento del 126.16%; y el segundo, exhibe el más alto valor de exportaciones, equivalente a US\$108.269.489 millones FOB. Durante este año, las exportaciones del departamento fueron de US\$99.082.798 millones FOB, y las no tradicionales de US\$99.083 millones. Aunque estas últimas mantienen una tendencia creciente frente a las exportaciones tradicionales, en los últimos años han presentado una disminución cercana al 24% con relación al año anterior, en el cual se registró un monto de \$130.463 millones.²⁶

Las principales exportaciones de Santander están representadas por el aceite de palma vegetal y sus derivados, las artes gráficas, las artesanías, los productos avícolas, bocadillos y dulces procesados, las confecciones, el cuero, calzado y sus manufacturas, la joyería, los productos metalmecánicos, la salud y el turismo.

Las importaciones por su parte, mantuvieron una tendencia creciente desde 1990 hasta 1997; años en los cuales pasaron de US\$39.173.866 a US\$314.587.571

²⁶ DANE, Cuentas Departamentales, 2002.

millones FOB, respectivamente. A partir de 1998, este comportamiento comienza a retroceder, al registrarse en este año un total de US\$205.435.968, en el 2001 de US\$163.121 millones y en el 2002 de US\$169.257 millones FOB.

Las compras al exterior más representativas por capítulo de arancel fueron: Cereales, con una participación del 30.1%, Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias, y alimentos preparados para animales, 11.2%; Máquinas aparatos y artefactos mecánicos, y partes de estas máquinas, 10.9%; Vehículos y sus partes, 9.1%; y finalmente, Semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos, plantas industriales o medicinales, paja y forrajes, 8.1%. Estas comercializaciones fueron hechas a países como Estados Unidos, Bolivia, China, Brasil, Argentina, Paraguay, y Taiwan.

En materia de comercio exterior, el indicador básico lo constituye la Balanza Comercial que mide la relación de las importaciones y exportaciones. Desde comienzos de la apertura económica, se han observado resultados poco alentadores en el frente externo a nivel departamental y nacional. Entre 1990 y 2002, el crecimiento promedio de las importaciones fue de 25.49% destacándose el incremento presentado a comienzos de la apertura en 1992, superando en un 143.01% el nivel del año anterior; este patrón de crecimiento persistió hasta 1996, con una leve caída del 3.22%, para ascender en 1997 a su máximo registro, generándose un déficit comercial de US\$265.790.083 millones.

A partir de este último año, se produce un retroceso considerable de las importaciones en Santander, al alcanzar en el 2001 un total de US\$32.658 millones FOB; sin embargo, en el año siguiente, la situación comienza a desmejorar al presentarse un incremento del déficit del 114.8%, con relación al año anterior.

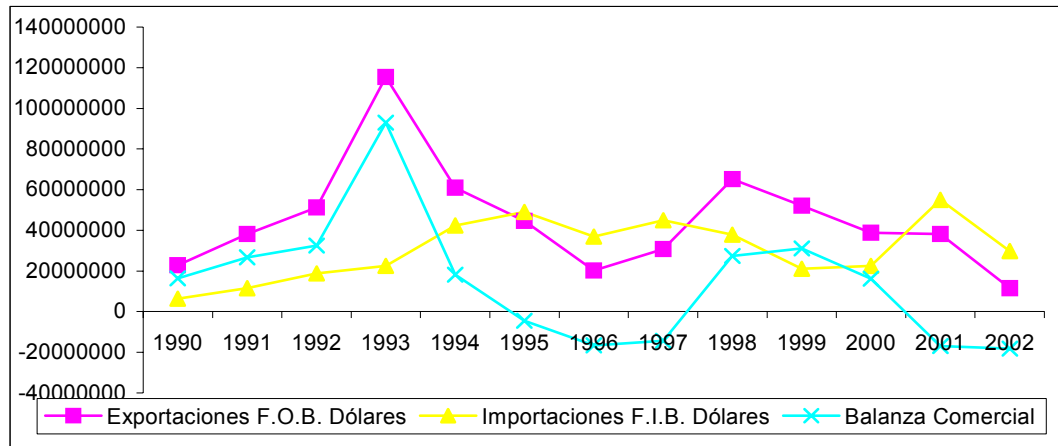
Por otra parte, el comercio exterior entre Norte de Santander y la República de Venezuela²⁷, fue creciente durante el periodo 1990-1994, fecha desde la cual empezó su descenso, propiciando una situación deficitaria entre 1995-1997; luego, presenta un incremento hasta el 2000, y a partir de ahí, nuevamente un balance negativo hasta el año 2002. (Véase Fig. No. 8.), evidenciando la tendencia inestable en el resultado de la balanza comercial.

Dentro de los principales productos que el departamento exporta a Venezuela se incluyen, entre otros: Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos; cerámica, caña de azúcar; calzado con suela de plástico y caucho; textiles y confecciones; madera y

²⁷ Los datos expresados a continuación, presentan detalladamente el crecimiento de la balanza comercial de Norte de Santander con Venezuela en el periodo de 1990 al 2002, por ser éste país el principal socio comercial del departamento.

cuero natural. Así mismo, la región importó productos como: cerveza de malta, poliuretano, fibra de vidrio, gasolina para motores y productos de hierro y acero.

Figura 8. Evolución de la balanza comercial en Norte de Santander 1990-2002



FUENTE: DANE, 2002.

Al analizar las cifras del sector externo, se observa que la situación es producto de factores de índole económico y social, tanto del departamento como de Venezuela. Con la caída del Bolívar y su posterior devaluación, la coyuntura económica según la cual esta región limítrofe obtenía grandes dividendos al comercializar con un país cuya moneda se mantenía estable, le generaba a la balanza comercial una operación de superávit, que viene a agudizarse en el plano interno a nivel departamental y nacional a consecuencia de la apertura económica y la política mundial de la globalización, que de una u otra forma, afectó no sólo el mercado de la economía doméstica, sino también, la del vecino país.

La devaluación del Bolívar y los vaivenes del peso colombiano, han colocado ambas monedas casi a la par; de ahí que tanto las importaciones como las exportaciones se vean afectadas y se produzca un rápido descenso de la balanza comercial del departamento, hasta presentar cifras de déficit y baja participación, equivalentes a las registradas en los últimos años.

Ante este desempeño, puede decirse que la difícil condición que estos departamentos mantienen en su balanza comercial, está asociada en primer lugar, a la revaluación del tipo de cambio que sin duda alguna, ha deteriorado la rentabilidad de las exportaciones y ha tornado más competitiva la importación de bienes; y en segundo lugar, a la reducción de los subsidios para los productos exportados.

En el ámbito nacional, las exportaciones de Colombia durante la década de los noventa y los dos años posteriores, pasaron de US\$6.765 en 1990 a US\$11.975 en el 2002. Entre tanto, las importaciones del país registraron un monto de US\$5.149 y US\$11.897 durante el mismo periodo, arrojando como resultado una balanza comercial negativa para los años 1993-1998, como se aprecia en el cuadro No. 3.

Cuadro 3. Balanza Comercial Colombia. (Millones Dólares FOB).

AÑO	EXPORTACIONES FOB.	IMPORTACIONES C.I.F.	BALANZA COMERCIAL
1990	6.765	5.149	1.616,3
1991	7.244	4.569	2.675,7
1992	7.065	6.145	920,4
1993	7.123	9.089	-1.965,2
1994	8.538	11.094	-2.556,4
1995	12.201	12.952	-2.751,3
1996	10.648	12.792	-2.144,3
1997	11.549	14.369	-2.820,2
1998	10.866	13.768	-2.902,4
1999	11.617	9.991	1.626,0
2000	13.158	10.998	2.160,5
2001	12.33	11.997	333,3
2002	11.975	11.897	78,2

FUENTE: DANE, DIAN.

Al estudiar el desarrollo de las importaciones en Colombia, a partir del proceso de apertura, se observa que uno de los factores que condujo al aumento de las mismas y por ende a propiciar el déficit en la balanza comercial, fue el desmonte arancelario, el cual provocó la entrada masiva de productos extranjeros que desplazaron la producción nacional.²⁸ Además, el incremento de las importaciones y el menor dinamismo de las exportaciones colombianas durante el periodo de análisis, se debió en gran medida al efecto de otros factores como la tasa de cambio, con su consecuente reevaluación de la moneda, y el escaso desarrollo del sector productivo nacional.

Ahora bien, todo el análisis realizado hasta el momento, centra la atención en aspectos como el nivel de renta y riqueza de la región Nororiental y el país en general, durante 1990 hasta el 2002. Sin embargo a partir de este momento, el enfoque se trasladará al plano social, pues si bien el PIB, mide parte de la cantidad de los medios de vida o bienestar que poseen los individuos, esto no

²⁸ SARMIENTO, Palacio Eduardo. Cómo Construir una Nueva Organización Económica: La Inestabilidad Estructural del Modelo Neoliberal. Elementos para un Estado Estratégico. Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería Bogotá, 2000. P. 47.

dice nada de lo que la gente “extrae” de tales bienes y servicios, lo que hace con ellos, y cómo este proceso los lleva a alcanzar una vida más sana y libre de perturbaciones.

El estudio de la calidad de vida como parte esencial del desarrollo, surge como respuesta a un sin número de privaciones y necesidades que sufren las personas de un país o región (analfabetismo, desnutrición, servicios inadecuados, entre otras), a la par que avanzan los procesos de crecimiento y progreso económico. Dentro de este contexto, se busca resaltar el espacio que ocupa los aspectos del bienestar social, reconociendo como objetivo primordial de cualquier proceso de desarrollo, el promover a todas las personas una vida larga y saludable, lejos de privaciones, hambre y pobreza.

La inestabilidad de los sistemas socio-políticos y el desequilibrio en los beneficios a los cuales todos los ciudadanos tienen derecho, producen un alto grado de conflicto social en el país, siendo éste el mayor problema de Colombia. Esta difícil situación que se presenta a nivel nacional y regional, se manifiesta de diversas maneras y resulta compleja de medir; pero dos de sus expresiones más concretas, están reflejadas en los altísimos índices de violencia y en la baja calidad de vida que registra más de la mitad de la población colombiana.

Pese a ello, la pobreza extrema en Colombia descendió entre 1993 (12.5%) y 1997 (8.9%), principalmente por el avance en el acceso al agua potable que pasó del 80% al 84% y la población con acceso a los servicios de salud que se incrementó del 79% al 84%, lo cual responde a la aplicación de políticas definidas, como la ley 100 de 1993. Sólo ocho departamentos (incluido el Distrito Capital) de los 32 que componen el país, tienen porcentajes de pobreza menores a la media nacional –Bogotá, Quindío, Valle, Risaralda, Caldas, Santander, Antioquia y Atlántico- Las situaciones de mayor pobreza se presentan en Chocó, Córdoba y Sucre, respectivamente (combinación de indicadores de NBI, Índice de Desarrollo Humano e Índice de Pobreza Humana), le siguen Magdalena y Bolívar, Nariño, Cauca y la Región de la Orinoquía.

Según el informe de Misión Social y el DNP, el comportamiento del IDH está asociado al crecimiento económico (PIB), involucrando su caída y los impactos que en cada caso se generan por la desaceleración de la inversión industrial y la depresión del sector agropecuario, con efectos negativos sobre el empleo (nivel de ingreso por persona).²⁹ En este sentido, el IDH para Colombia pasó de 0.711 en 1990 a 0.771 en el 2001, lo cual indica que el país tiene un IDH medio.³⁰

²⁹ En este Caso para Colombia el coeficiente de Gini es del 0.794, de acuerdo con lo estimado por el DNP, 2001.

³⁰ El IDH resume el impacto que ha tenido la actividad productiva y social sobre el nivel de desarrollo humano de un país, departamento o ciudad. Se basa en tres indicadores: Longevidad, medida como la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, medido como una combinación de tasa de alfabetización de adultos y tasa de escolarización combinada de primaria, secundaria y superior; e ingreso medido por el PIB

En el caso de la región el IDH, tanto para Santander como para Norte de Santander, presentó un comportamiento creciente, pues el primer departamento registró en 1990 un índice de 0.723 y en el 2001 de 0.78, y el segundo, tuvo en los mismos años un índice de 0.68 y 0.72 respectivamente (Ver figura 9). Durante todo el periodo, este indicador para Santander, estuvo en promedio 0.6 puntos porcentuales por encima del registrado a nivel nacional, mientras que Norte de Santander estuvo por debajo de los índices nacionales 1.4 puntos porcentuales (Ver cuadro 4). Por su parte, el índice de esperanza de vida para el departamento de Santander durante el 2001 fue de 0.767, aproximadamente igual a la del país, de la misma forma que el índice de logro educativo, el cual correspondió a 0.83 frente a 0.84 que mostró la nación; y finalmente, la tasa de escolaridad combinada para el mismo año fue de 0.693, frente al 0.68 nacional.

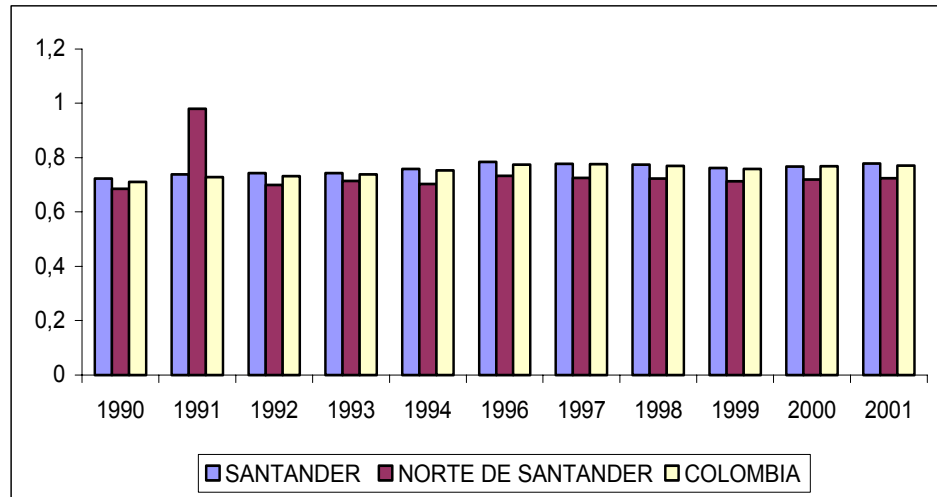
CUADRO 4. EVOLUCIÓN DEL IDH PARA LA REGIÓN 1990-2001

	SANTANDER	NORTE DE SANTANDER	COLOMBIA
1990	0,723	0,686	0,711
1991	0,738	0,980	0,728
1992	0,743	0,700	0,732
1993	0,744	0,715	0,739
1994	0,759	0,704	0,754
1996	0,785	0,733	0,775
1997	0,777	0,726	0,776
1998	0,775	0,723	0,770
1999	0,763	0,714	0,759
2000	0,768	0,720	0,769
2001	0,78	0,725	0,77

FUENTE: PNDH

per. cápita real. De acuerdo con los estándares internacionales, los países o regiones que tengan un IDH igual o inferior a 0.50 se consideran con desarrollo humano bajo, entre 0.60 y 0.80 medio y entre 80 y 100 alto.

Figura 9. Evolución del Índice de Desarrollo Humano 1990-2001



FUENTE: PNDH a partir de Dane, censos de población, Encuesta Nacional de Hogares y Cuentas Nacionales

Cuadro 5. Evolución del IDH en Colombia por componente 1990-2001

	Esperanza de vida al nacer (%)	Población analfabeta (años)	Escolaridad combinada tasa	Índice de logro educativo	Índice de Esperanza de Vida	Índice de PIB ajustado	Índice de Desarrollo Humano
1990	67,8	10,8	0,594	0,793	0,714	0,625	0,711
1991	68,1	10,5	0,602	0,797	0,719	0,668	0,728
1992	68,6	10,2	0,608	0,801	0,726	0,668	0,732
1993	69,0	9,9	0,617	0,806	0,733	0,667	0,739
1994	69,4	9,4	0,645	0,819	0,74	0,702	0,754
1996	70,2	8,9	0,701	0,841	0,753	0,731	0,775
1997	70,7	8,6	0,720	0,849	0,762	0,717	0,776
1998	71,0	8,6	0,712	0,847	0,766	0,699	0,77
1999	71,3	8,3	0,700	0,845	0,771	0,662	0,759
2000	71,6	8,0	0,673	0,838	0,776	0,679	0,769
2001	71,9	7,5	0,682	0,844	0,781	0,688	0,771

FUENTE: PNDH.

El nivel de pobreza de una comunidad puede apreciarse de mejor forma, analizándose el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-, que contempla aspectos como: vivienda inadecuada (materiales con que están hechas las paredes, pisos y techos); vivienda sin servicios públicos como la electricidad, el agua potable y saneamiento; hacinamiento crítico (siendo el límite más de tres personas por habitación); alta dependencia económica (máximo tres personas por ocupado); e inasistencia escolar. Traducidos estos aspectos en indicadores, es posible obtener una medida que evidencie el estado de avance o retroceso de una región, y el desempeño de las políticas sociales implementadas.

En 1993 se registraron en Santander 502.410 personas con NBI, lo cual corresponde al 31.7% del total de la población departamental y 182.693 en condiciones de miseria; es decir, el 11.5%. Según el Censo nacional de población y vivienda, llevado a cabo por el DANE en 1993, el 7.0% de los ciudadanos contaban con vivienda inadecuada, el 7.6% con servicios insuficientes, el 12.9% se encontraba en hacinamiento crítico, el 7.3% presentaba inasistencia escolar, y el 13.3% alta dependencia económica.

En 1997 al realizarse la Encuesta Nacional de Calidad de Vida³¹ en el departamento, se obtuvo que la distribución porcentual de hogares en miseria era del 5.31%, el 33% de la población correspondía a personas pobres, el 8.74% vivía en hacinamiento crítico, 6.18% con alta dependencia económica, el 4.04% en vivienda inadecuada, el 3.49% con servicios insuficientes y el 3.38% registraba inasistencia escolar.

Así las cosas, puede decirse que entre 1993 y 1997, las condiciones de vida medidas por este índice –ICV³²– se deterioraron, al mismo tiempo que incrementó el porcentaje total de población con NBI (38.2%). Sin embargo, entre 1997 y 1999, la calidad de vida de los santandereanos mejoró al pasar este indicador de 73.6% a 74.6%, registrándose durante este último año, un porcentaje inferior al promedio nacional (75.7%).

En el caso de Norte de Santander, a pesar de que este departamento por su condición fronteriza, intercepta importantes flujos de dinero y mercancías circulantes, no alcanza el crecimiento económico esperado al tiempo que se hace ausente o inexistente una política social articulada, que responda a las necesidades y problemas sociales de sus ciudadanos. Durante 1993, el porcentaje de NBI para este territorio se estimaba en el 41.8%, superior al promedio nacional que era de 37.21%, y poseía 196.621 personas en miseria; es decir, el 18.9% de la población carecía de algún tipo de necesidad básica. Dos años después, en 1995, ese indicador de carencias básicas y sociales ascendió al 51%. Y, aunque en los últimos años ha estado cediendo, hasta llegar en el 2000 a 19.2%, como resultado de los procesos de descentralización, la situación aún requiere de la atención eficaz de la gestión local, para combatir la desprotección social que afrontan muchos de sus ciudadanos.

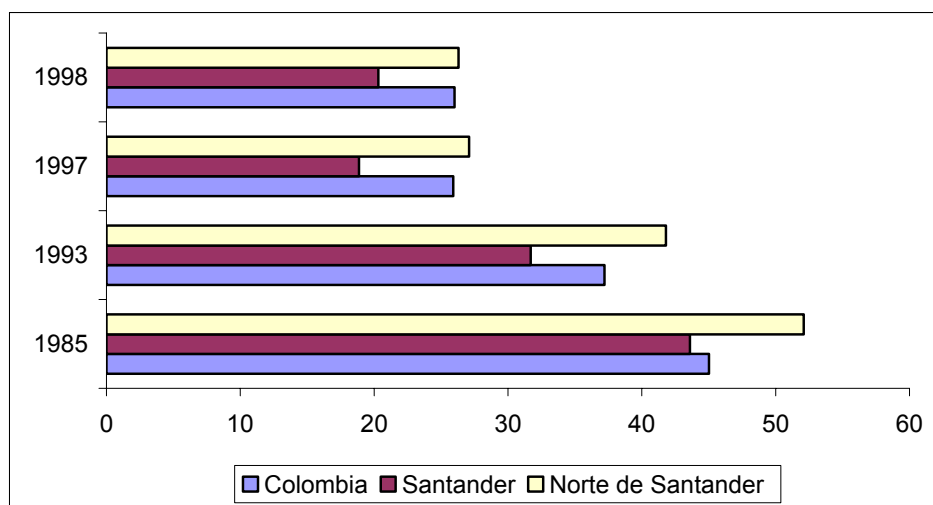
³¹ Ver Boletín de Prensa DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida 1997. Bogotá, julio 21 de 1998.

³² El ICV es un indicador del estándar de vida que combina variables de acumulación de bienes físicos medidos a través de las características de vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios, con variables que miden el capital humano presente y potencial, medido a través de la educación del jefe de hogar y de los mayores de 12 años y del acceso de niños y jóvenes a los servicios escolares. Así mismo, incluye variables de composición del hogar como hacinamiento y proporción de niños menores de 6 años en las familias. El ICV tiene una escala entre 0 y 100, indicando que entre más cerca se encuentre de 100, mejor es la calidad de vida de la población.

Del total del departamento, doce municipios (Ábrego, Arboledas, Bucarasica, Cachita, El Carmen, El Tarra, Hacari, La Esperanza, La playa, San Calixto, Sardinita, Teorama, Tibú), tienen el 79% promedio de sus pobladores con Necesidades Básicas Insatisfechas y sólo un 22% de los Servicios públicos, destacándose el Tarra, San Calixto y Hacari como los más pobres con el 87% de pobladores con NBI.³³

Así mismo, al tenerse en cuenta los indicadores de NBI en las cifras oficiales mencionadas con anterioridad, 59 pobladores de cada 100 padecen pobreza en Norte de Santander y 21 de cada 100 podrían estar en indigencia (miseria). Los rasgos descritos en cuanto al NBI, presentan un grado de correlación con el estado del desarrollo humano. De acuerdo a las mediciones del Departamento Nacional de Planeación, el Indicador de Desarrollo Humano se situaba en el 2001 en 0.61, ligeramente por debajo del promedio nacional. Entre 1994 y 2000, el IDH del departamento de Norte de Santander (0.71) fue inferior al promedio nacional de 0.75. (Ver figura 10).

Figura 10. Comportamiento del NBI.

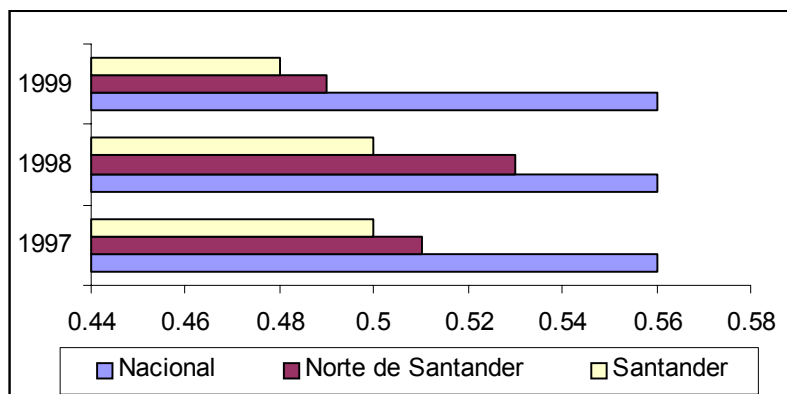


Fuente: DANE, Cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares

Finalmente, entre 1997-1999, el Coeficiente de Gini a través del cual se mide el nivel de pobreza, mantuvo una tendencia estable para el país de 0.56; mientras que para los departamentos, este indicador presentó una leve disminución al pasar de 0.51 para Norte de Santander y 0.5 para Santander en 1997, a 0.49 y 0.48 en 1999 respectivamente, como se aprecia en la figura siguiente:

³³ Según estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación.

Figura 11. Coeficiente de GINI por departamentos 1997-1999



FUENTE: DNP.

Otro factor que permite reflejar las condiciones sociales de una región es la educación, la cual se constituye como una de las principales capacidades del ser humano, ya que sin ésta, la población está sujeta a un sin número de privaciones, como la imposibilidad de acceder a un puesto de trabajo digno, lo cual va acompañado de una pérdida de derechos económicos que impiden adquirir los alimentos necesarios para mantener una vida saludable. De esta manera, el alfabetismo y la educación básica, es el inicio de un desarrollo social y productivo del individuo.

La educación en Santander se ha caracterizado por tener una baja eficiencia donde los grupos menos favorecidos de la sociedad no pueden acceder a una buena educación para sus familias. Al inicio de la década del noventa, el departamento manejó una cobertura del 62,3%, es decir, que de las 573.117 personas en edad escolar, sólo recibieron educación 357.278 niños; para 1999 la tasa de escolaridad se incrementó 2.1 puntos porcentuales, donde el sector oficial tuvo la mayor participación en la educación de la población, pues al iniciar la década cubrió el 77% de las matrículas; mientras que el sector privado sólo contribuyó con el 23%; y al finalizar el período éste disminuyó al 20,5% y el sector público subió al 79,5%. (Ver cuadro 6)

En el nivel preescolar el gobierno amplió su cobertura, pues al inicio de la década se registraron 7.680 matrículas, esto especialmente por el papel de la mujer en el sector productivo, lo cual llevó a una creciente demanda de este servicio por parte de las madres que laboraban, lo cual a su vez, contribuyó positivamente en el desarrollo cognitivo de los niños en los grados posteriores

Cuadro 6. Tasa de escolaridad en Santander 1990-1999.

Año	Población total	Población en edad escolar	Total matrícula	Matrícula oficial	Matrícula no oficial	Escolaridad Total	Escolaridad oficial %	Escolaridad no oficial %
1990	1.641.987	573.117	357.278	274.946	82.332	62,3	77,0	23,0
1991	1.668.174	580.037	355.076	281.398	73.678	61,2	79,3	20,7
1992	1.695.202	586.953	370.890	296.816	74.074	63,2	80,0	20,0
1993	1.723.078	593.866	360.781	293.350	67.431	60,8	81,3	18,7
1994	1.751.836	607.675	384.812	299.036	85.776	63,3	77,7	22,3
1995	1.853.682	618.741	387.160	298.133	88.409	62,6	77,0	22,8
1996	1.861.391	620.151	396.782	302.159	94.623	64,0	76,2	23,8
1997	1.887.067	621.034	399.514	306.282	93.232	64,3	76,7	23,3
1998	1.912.911	622.341	394.270	304.151	90.119	63,4	77,1	22,9
1999	1.938.910	624.542	402.584	320.073	82.511	64,5	79,5	20,5

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACIÓN

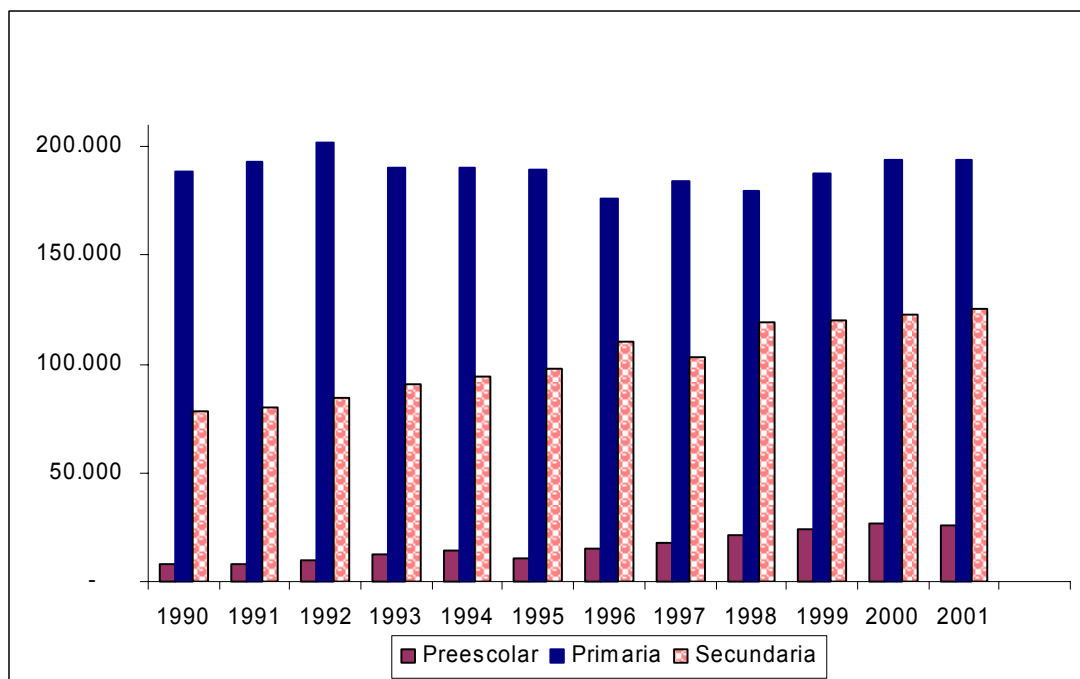
Cabe destacar el esfuerzo del Estado colombiano por aumentar la cobertura de la educación básica primaria y media vocacional, a través del plan de universalización de la educación primaria y luego a partir de 1991 con el plan de ampliación de la cobertura y mejoramiento cualitativo de la educación secundaria. Sin embargo, la fuerte deserción temporal que reduce el tiempo que los alumnos asisten a la escuela durante cada año escolar, la alta repetición y la dificultad que implica ofrecer educación a los niños que todavía no tienen acceso a la escuela y a los que viven en zonas aisladas o tienen serias limitaciones en su capacidad de aprender, son limitaciones que tienen este tipo de programas, lo cual impide que los alumnos completen este ciclo educativo.

Durante la década del noventa se ha producido una importante incorporación de la población al nivel secundario, de esta manera la reorientación de la política educativa encaminada a prestar atención a la formación de jóvenes para ser vinculados con el mundo del trabajo, se vió reflejado en el aumento de las matrículas

Así, las cifras demuestran que se ha ampliado el servicio educativo en el departamento, Santander sigue manteniéndose por debajo del promedio nacional, y las tasas de asistencia a la escuela de niños y adolescentes, aún son menores

a las registradas en el resto de departamentos. Cabe anotar que la primaria es el nivel educativo que presenta mayor cobertura en el departamento, mientras que en la secundaria se presenta la mayor deserción escolar, en especial en 1992 donde 117.210 niños abandonaron las aulas escolares en el nivel de primaria. (Ver figura 12.)

Figura 12. Escolarización oficial en Santander 1990-1999



FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACIÓN.

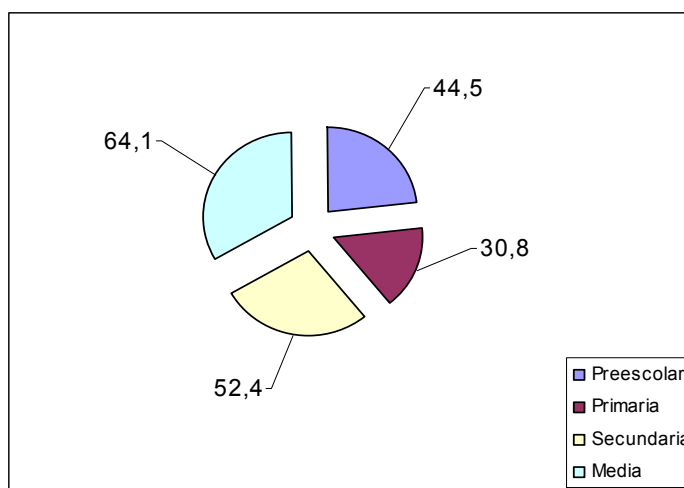
Por su parte, en Norte de Santander se presentó mayor inasistencia escolar en los niveles de educación media con 64.1%, seguido en su orde por la básica secundaria y preescolar, con cifras de 54.2% y 44.5% respectivamente. (Ver figura 13). es decir que en cobertura en el departamento no entran en los servicios educativos 123.134 niños, niñas y jóvenes.

Además se registran tasas de deserción del 6.9% y de reprobación del 10.8%, lo cual lleva a replantear los procesos y metodologías del sistema en la región, más aún cuando su Capital se encuentra como la ciudad con mayores índices de trabajo informal, pues consideran que las actividades de la economía informal no exigen grandes niveles educativos y al no existir oportunidades de acceso a empleos remunerados no se justifica la inversión en educación.

Los factores que influyen en el abandono de las aulas por parte de los niños, tienen que ver con los altos costos de la canasta educativa tanto oficial como

privada, que no corresponden a los ingresos de las familias pobres. Al igual que la violencia y el desplazamiento forzoso de la población a los centros urbanos; las amenazas a maestros y la inexistencia de cupos escolares y de docentes en los municipios receptores de población desplazada. La desnutrición infantil, la mala prestación de los servicios públicos y las afecciones a la salud, tienen una alta incidencia en los procesos educativos y por tanto generan dificultades a los menores para permanecer en el plantel educativo. Además, en las zonas rurales la carencia de vías de acceso y medios de transporte dificultan el desplazamiento de los niños y niñas hasta la veredas y cabeceras municipales donde están las instituciones

Figura 13. Tasa de inasistencia escolar en Norte de Santander



FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACIÓN

De esta manera los determinantes de la asistencia y permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo, dependen tanto de políticas públicas respecto a la educación como de variables socioeconómicas ligadas al hogar del estudiante, al costo de oportunidad de permanencia en las escuelas, a la rentabilidad esperada de la educación, la oferta pública y privada de las escuelas y las condiciones del mercado laboral.

De otro lado, la salud es definida por la Organización Mundial de la Salud, como “un estado óptimo de bienestar físico, mental y social y no, como ausencia de enfermedad”³⁴. Por esto, es de gran importancia a la hora evaluar el desarrollo social de un territorio, pues es considerada como un elemento de bienestar, ya que facilita los procesos de aprendizaje, laborales y la vida en general.

³⁴ COLOMBIA. LEGIS. Régimen de Seguridad Social en Colombia, Editores S.A, Bogotá, Septiembre de 2000 Pág. 555.

En Colombia, el proceso de Seguridad Social se caracteriza por la diferenciación entre el sistema público y privado, donde el Instituto de Seguros Sociales es la única institución responsable de todos los afiliados del sector privado; sin embargo su cobertura en 1992 sólo alcanzó el 16.3% de afiliaciones. Así mismo, el sistema público en salud, estuvo conformado por la Caja Nacional de Previsión que cubrió una parte central del gobierno nacional, mientras que cada entidad pública creó su propia caja de previsión social, hasta completar en 1991, 1200 cajas de previsión. De esta manera, mientras el sector público tenía una cobertura del 95% de los funcionarios públicos, el sistema privado sólo cubría el 21% de la población económicamente activa y el 46% de la población asalariada.

La baja calidad y cobertura del sector salud, seguridad y previsión social llevaron a la creación de muchas empresas de consultorios, así como la expansión de compañías de medicina prepagada y seguros privados en salud, los cuales cubrieron a la población entre 7y 10%.

A partir de 1993 se expidió la ley 100, que pretendió transformar el Sistema Nacional de Salud, por un Sistema General de Seguridad Social, basado en la competencia de administradores del seguro y prestadores de los servicios, con un enorme componente redistributivo para financiar a los más desposeídos.

Esta reforma consistía en dos regímenes: el contributivo para quienes tienen la capacidad de aportar a la seguridad social a través de su trabajo o ingresos independientes y a quienes el Estado debe financiarles parcial o totalmente el valor del seguro obligatorio. Sin embargo en el transcurso de la aplicación de la ley, se comienzan a recibir quejas de la mala calidad en la prestación de los servicios, pues algunas EPS muestran pérdidas muy importantes en el 96 y frenan la afiliación, a su vez que los hospitales no cumplen a cabalidad con sus obligaciones y comienzan a retrasar el pago a sus empleados, entrando así en una crisis hospitalaria a nivel nacional.

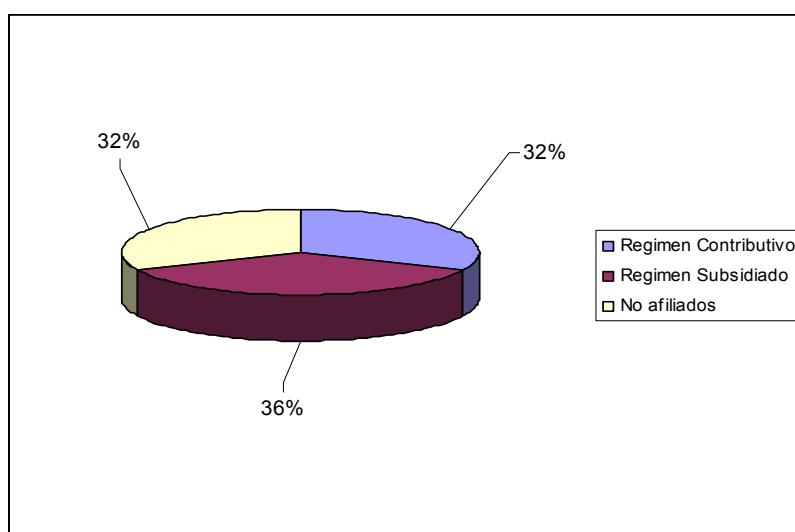
De igual manera, el sector salud en la región oriental, según la encuesta de calidad de vida de 1997 realizado por el DANE, presentó una distribución de la población afiliada a seguridad social así: 32% al Régimen Contributivo, 36% al Régimen Subsidiado y el 32% restante no estaba afiliado. Ya durante el 2000, el total de la población objetivo en el Sistema General de Seguridad Social en Santander fue de 1.964.361, la población afiliada al Régimen Contributivo de 629.601, y 536.272 personas se encontraban vinculadas al Régimen Subsidiado. Para este entonces, la población por fuera del sistema ascendió a 798.488³⁵ (Ver figura 14).

Las cifras de afiliación del régimen subsidiado para el departamento de Santander, muestran que disminuyó la cobertura del SISBEN al pasar de 59% en 1999 a 47%

³⁵ No incluye régimen de excepción DANE.

en 2002, debido a que inicialmente los servicios se prestaban para los estratos 1 y 2, pero según la última encuesta nacional de calidad de vida³⁶, el 91% de los hogares, de menores recursos, reportó una o más complicaciones de salud en tan sólo tres meses. Para ello, se amplió la cobertura del programa de salud – SISBEN-, compuesto por beneficiarios estatales de los estratos 1, 2, y 3 en un 2.37% para el año 2000,³⁷ es decir que para 1999 existían 837.923 habitantes en los niveles 1 y 2, mientras que para el 2002 se registraron en los estratos 1,2 y 3 1'167.396 personas.

Figura 14. Afiliación de la población en el oriente colombiano 1997



FUENTE: DANE, Encuesta de calidad de vida 1997.

Para Norte de Santander la población afiliada al régimen subsidiado en salud, aumentó 26.7 puntos porcentuales durante 1998-2001, donde el 19% se incrementó entre el 2000 y el 2001, cifra superior a la registrada a nivel nacional que fue de 17.5% y la afiliación al régimen contributivo disminuyó a un ritmo desacelerado. De esta manera la cobertura total en salud para el departamento de Norte de Santander presentó una tendencia decreciente al pasar de 48.1% en 1998 a 42.9% en el 2001 (Ver figura 15).

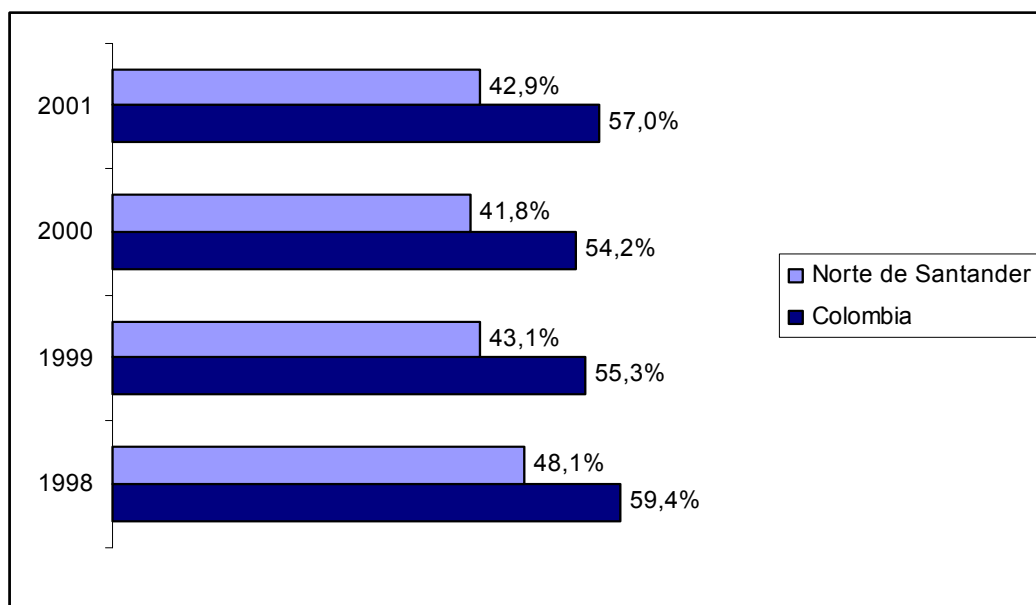
Uno de los mayores problemas que aqueja a la región nororiental (Santander y Norte de Santander) es el incremento de los casos de morbilidad y mortalidad y la reproducción de epidemias que afectan en especial a la población rural. Esto se refleja en la alta proporción de consultas para atender casos de dengue, paludismo, cólera, infecciones respiratorias y enfermedades de transmisión sexual. Este comportamiento se explica en parte por las altas tasas de analfabetismo y por la baja cobertura y calidad en los servicios de salud,

³⁶ DANE. Encuesta de calidad de vida 2003.

³⁷ Secretaría de Salud Departamental, "Situación de Salud en Colombia, indicadores básicos 2001".

principalmente en las áreas urbano-marginales de la región, donde hay mayor ocurrencia de este tipo de enfermedades.

Figura 15. Cobertura total en salud para Norte de Santander 1998-2001



FUENTE: DNP – Dirección de Desarrollo Social

Es por ello, que el aspecto básico del desarrollo de cualquier país o región, debe concentrarse principalmente en el modo de vida que sus ciudadanos pueden llevar, y no tanto, centrar la atención en la forma en que puedan incrementar su riqueza económica. Es decir, “el desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades que disfrutamos”³⁸, y dejar de analizar a los seres humanos únicamente como medios primarios de toda producción – perspectiva tradicional de los estudios de desarrollo económico -, para empezar a verlos, como agentes beneficiarios y adjudicatarios del progreso, el cual finalmente no es más que un medio para lograr otros fines.

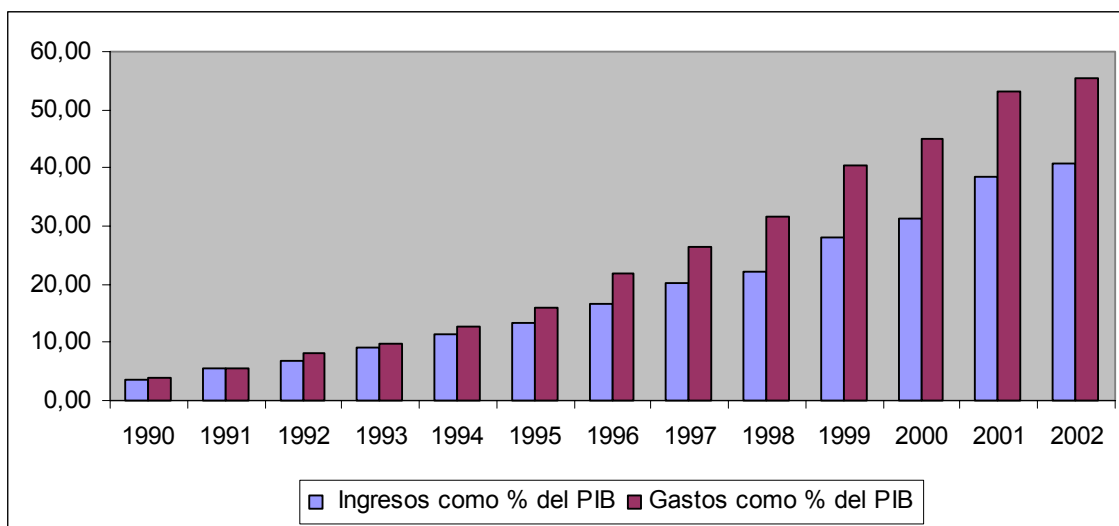
En países en vía de desarrollo como el nuestro es fundamental la necesidad de adoptar iniciativas para la creación de oportunidades que permitan mejorar el nivel de vida de sus habitantes, puesto que la amplia difusión de dichas oportunidades sociales, permite a la mayoría de los individuos de una nación, participar directamente en el proceso de expansión económica.

³⁸ SEN, AMARTYA, Desarrollo y libertad, Editorial Planta S.A., Barcelona (España), 2000, p. 80-82.

2.1 FINANZAS PÚBLICAS

Durante la década del noventa, Colombia enfrentó una profunda crisis fiscal, debido a los profundos cambios en la economía y las instituciones, frutos de la elaboración de la Constitución de 1991, en especial lo referente a la descentralización político-administrativa, lo cual llevó al incremento anual de los recursos que debían ser transferidos de la Nación a las regiones. Ello implicó que el gasto público nacional aumentara, pasando de 3.99% del PIB al 55.38% en el 2002 (Ver figura 16)

Figura 16. Relación Ingresos-Gastos del Gobierno Nacional Centra como porcentaje del PIB 1990-2002



Fuente: Cálculos propios.

Este aumento del gasto público, no permitió que los ingresos cubrieran dicho monto, pues su participación en el PIB nacional al iniciar la década fue de 3,67% y para el 2002 de 40,9%, lo cual trajo como consecuencia que el país presentara una situación deficitaria, que pasó de 0,32% en 1990 a 14,48% del PIB, al finalizar el periodo, es decir que en Colombia el incremento de la deuda pública nacional fue de 10.955 miles de millones de pesos. Situación que unida al entorno económico de la nación impedían el desarrollo y crecimiento del país.

En cuanto a la región, el comportamiento de las finanzas públicas en el departamento de Santander, hasta el primer quinquenio de la década del noventa (1990-1994), mantuvo una situación financiera relativamente equilibrada.

Aunque la tasa de crecimiento de los ingresos era bastante débil, en relación a la participación con el PIB departamental, pues inicialmente esta fue de 1.32% en 1990 y para 1994 solo alcanzó el 3.57%, en razón del impacto negativo producido

por la apertura económica y la escasa modificación de la estructura tributaria en el ámbito nacional (ley 14 de 1983), los ingresos corrientes permanecieron estables a lo largo del periodo y los recursos de crédito fluctuaban dentro de niveles manejables con relación a la capacidad de pago. Debido a esto, el departamento no sólo podía cubrir los gastos de funcionamiento, las mesadas pensionales, y los intereses de la deuda pública, sino que además generaba un ahorro corriente adicional para financiar algunos proyectos de inversión social.

Según la composición de los Ingresos departamentales, los Ingresos por Transferencias representaron la mayor participación dentro de estos, con 72.39% en 1990 y en 1994 con 73.8%, revelando la dependencia que tiene el departamento hacia los recursos que la nación destina a los entes territoriales. Por su parte, como complemento de los Ingresos departamentales, se encuentran los Ingresos Tributarios y los no Tributarios, siendo los primeros los que contribuyeron en mayor cuantía durante todo el periodo, pues su aporte al total de ingresos fue de 24.9% al iniciar la década del 90, mientras que los segundos sólo tuvieron una contribución del 2.67%. Igualmente, los Ingresos Tributarios en este tiempo registraron una tasa de crecimiento para 1994 de 43.7%, lo cual demuestra la importancia de la base tributaria para incrementar los recursos del departamento y así poder realizar mayor inversión social y con ello iniciar una etapa de desarrollo.

Sin embargo el crecimiento de los ingresos departamentales al inicio del periodo, no fueron lo suficientemente amplios para alcanzar a cubrir la totalidad de los gastos, cuya participación dentro del PIB departamental fue de 1.41% para 1990 y 3.71% para 1994. De igual manera, el comportamiento de este rubro durante el primer quinquenio de la década del noventa fue creciente, en especial en 1993 cuyo incremento fue de 64.23%, debido al incremento significativo de los gastos de funcionamiento, al pasar de 51.644 millones de pesos en 1992 a 84.414 millones de pesos en 1993. Este panorama, deja en evidencia la situación deficitaria del departamento, así en 1990, la deuda departamental estuvo en -2.494 millones de pesos, es decir representó el 0.09% del PIB departamental. A pesar de esto, no se mostró ninguna mejoría en los años siguientes, presentando para 1994 un déficit de -5.040 millones de pesos, cuyo incremento en la contribución al Producto Interno Bruto fue de 0.15%.

A partir de 1995, la situación de las finanzas del departamento comienza a deteriorarse progresivamente; al tiempo que el ahorro corriente disminuye debido al mayor crecimiento de los gastos corrientes, en comparación con los ingresos corrientes; el nivel de inversión pública continúa creciendo aceleradamente, lo cual obliga al departamento a iniciar un proceso creciente de endeudamiento con el sector financiero, y compromete seriamente su capacidad de pago.

En efecto los datos estadísticos, muestran que en los primeros años del segundo periodo (1995-2001), el crecimiento del endeudamiento departamental inicia con una participación en el PIB de 0.39% para 1995, luego en el 2000 registró una

contribución del 1.08%. Esta difícil situación, que por lo demás llegó a ser común en casi todos los entes territoriales del país, trató de ser controlada por el gobierno a través de la ley de controles al endeudamiento (ley 358 de 1997), la cual obligó al departamento a congelar sus créditos con el sector financiero, hasta que el nivel de ahorro corriente y los indicadores de endeudamiento lo volvieran a permitir. Por esta razón, los recursos de capital comienzan a decaer progresivamente a partir de 1997 y ya para el 2000 presentan una leve recuperación, frente a la capacidad de ahorro lograda durante el primer periodo.

El crecimiento desbordado de los recursos de capital, particularmente de los recursos de crédito, contrasta claramente con el crecimiento de los ingresos corrientes del departamento, los cuales mantuvieron un comportamiento estable entre 1995 y 2001, sin embargo el total de los ingresos no contribuyó mucho al ahorro corriente del departamento, pues su producto fue utilizado en gran parte para amortizar los intereses. Por su parte, los ingresos por transferencias experimentaron un incremento significativo, en especial en 1996 cuyo crecimiento con respecto al año anterior fue de 54.01% a pesar, que en los dos años posteriores disminuyeron, en 1999 se crecieron en un 40.21%. Cabe destacar que en el segundo periodo de la década, estos ingresos siguen siendo los de mayor contribución al total de ingresos departamentales, es decir, que el departamento durante este periodo, continuo siendo dependiente de dichos ingresos.

En términos generales, en el departamento de Santander, la situación fiscal fue deficitaria durante toda la década del noventa y el año 2000 alcanzando una cifra de -47.100 millones de pesos, hasta el momento sólo superada por 1996, año en el cual el déficit alcanzó el nivel más alto del periodo al ser de -50.908 millones de pesos. En el 2001 el panorama cambia drásticamente y la situación financiera se torna favorable, al lograr un superávit de 62.393 millones de pesos, resultado de un aumento de los ingresos tributarios y no tributarios, una significativa disminución del gasto, en especial, el de funcionamiento debido al proceso de ajuste fiscal dictado por el gobierno nacional, una reducción en los gastos de intereses por la deuda; y finalmente, por la mayor capacidad de ahorro obtenido durante este último año, y que se había perdido a lo largo del segundo periodo analizado, permitiendo cubrir parte de los gastos anteriormente mencionados.

Todas estas circunstancias, conllevan a que el departamento presente un profundo desajuste fiscal, desaprovechando las oportunidades de dar un mejor uso a sus recursos en materia de inversión social y productiva, por atender los crecientes gastos de funcionamiento y el costo de la deuda; lo cual impide generar un mayor dinamismo a su estructura fiscal, entorpeciendo el proceso de desarrollo y crecimiento económico del ente territorial.

Para el caso de Norte de Santander, los ingresos presentaron un comportamiento creciente durante el periodo comprendido entre 1990-2002, pues inicialmente estos contribuyeron con el 1.58% del PIB departamental y al final del periodo

tuvieron una participación del 16.05%. Además en 1996 se presentó el mayor incremento en los ingresos (49.31%), gracias al crecimiento de 32.7% de los ingresos tributarios. Sin embargo, el departamento al igual que Santander, depende en gran parte de los ingresos por Transferencias, siendo estos los de mayor participación dentro de los ingresos totales del territorio, pues en 1990 su contribución fue de 75.16%, en 1995 de 77.13% y en el 2002 de 74.3%; mientras que los ingresos tributarios representaron el 24.17%, 18.97% y el 22.55% en los mismos años.

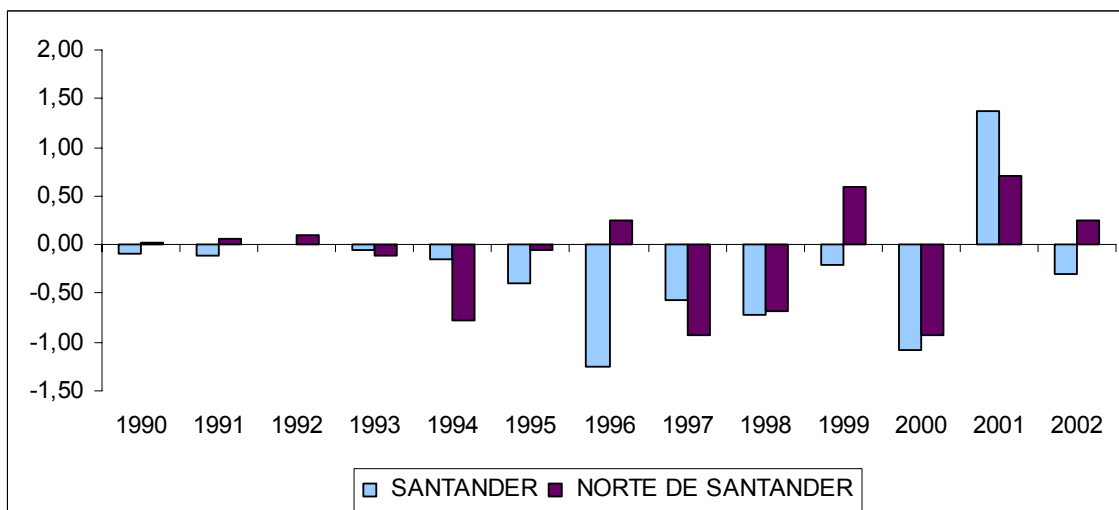
En cuanto a la relación ingresos-gastos puede decirse, que estos últimos presentaron un incremento significativo durante todo el periodo analizado, al comenzar con una participación en el PIB departamental de 1.56% y al finalizar con 15.7% en el 2002, sin embargo en 1994 y 1997 se presentó el mayor incremento de los gastos, con tasas de 43.7% y 45.6% respectivamente. Cabe destacar, que los gastos de funcionamiento tienen la mayor contribución sobre los gastos totales del departamento, pues en 1990, su participación era de 84.6% y para el 2002 alcanzó a representar el 92.8%, siendo este renglón el que genera mayor presión sobre la deuda pública del departamento.

Este auge de los gastos frente a los ingresos, generó situaciones de déficit desde 1993 hasta 1995, en 1997, 1998, y el 2000, así, este último año registró el déficit fiscal más alto con -12.906 millones de pesos, el cual representó el 0.93% en el PIB departamental. Entre tanto, en 1999 y el 2001, no se presentó déficit total a pesar de mantenerse la situación de déficit corriente, debido al pago de préstamos netos concedidos en años anteriores.

Durante los primeros años de la década del noventa, el nivel de endeudamiento fue moderado y de cierta manera estable en relación a la capacidad de pago y al ahorro corriente. A partir de 1994, el peso de la deuda pública comenzó a acentuarse significativamente y a elevarse el concepto de intereses y comisiones de deuda, al pasar de 2.022,4 en 1994, es decir el 0.78% de PIB, a 9.024,5 en 1999, frente a una tasa de ingresos moderada y una capacidad de ahorro en decadencia. Sólo hasta el año 2000 este renglón se redujo gracias a los esfuerzos sustanciales llevados a cabo por el departamento, de manera que la relación saldo de deuda sobre ingresos totales fue de 7.4% hasta llegar en el 2002 a los 2.741 millones de pesos.

Este diagnóstico de las finanzas públicas de la región santandereana, permite observar, que durante la década del 90 el departamento de Santander presentó una situación fiscal más crítica que Norte de Santander, debido a que entre 1990 y el 2000 sus finanzas fueron deficitarias, principalmente en 1996 donde se registró la mayor participación en el PIB departamental con 1.26%. Sin embargo, únicamente en 1997 Norte de Santander superó en 0.35 puntos porcentuales el déficit de Santander. (Ver figura 17)

Figura 17. Deuda Como Porcentaje del PIB Departamental Región Nororiental 1990-2002.



Fuente: Cálculos propios.

De acuerdo con esto, la inestabilidad de las finanzas ha sido atribuida a: (a) las transferencias como porcentajes fijos de los Ingresos Corrientes de la Nación, (b) la laxitud de las reglas de endeudamiento territorial, (c) la duplicidad de funciones y gastos en el gobierno central y en las entidades territoriales, y (d) el aumento del gasto por parte de las entidades territoriales gracias a las mayores transferencias y al endeudamiento. El efecto de las transferencias sobre la estabilidad macroeconómica fue considerable durante la década de 1990, lo cual llevó al aumento en el gasto público, a la acumulación de déficit fiscales y al aumento del endeudamiento público.

A partir de la Constitución de 1991 se definió el Situado Fiscal como un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación –ICN– que sería cedido a los departamentos, el distrito capital, y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. Estos recursos se destinarían a la financiación de la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y la salud, y aumentarían anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permitiera atender adecuadamente los servicios a los cuales estaba destinado. Según esto, el 15% de los recursos del Situado Fiscal se distribuiría por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El restante 85% se repartiría en forma proporcional al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud y además, se tendrían en cuenta criterios como el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la entidad territorial.

Por su parte, el artículo 357 de la Constitución estipulaba que los municipios tendrían una participación en los ICN, que aumentaría anualmente del 14% de los ICN en 1993 al 22% en el año 2002. La ley indicaría hacia qué áreas de inversión social se dirigirían esos recursos. Los dineros cedidos se repartirían por ley de acuerdo con los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas –NBI– y al nivel relativo de pobreza de la población del municipio; y el restante 40% se asignaría en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida³⁹. Sin embargo, fue con la ley 60 de 1993, donde se definió específicamente las funciones de las entidades territoriales, así como la distribución del Situado Fiscal, las participaciones municipales y el condicionamiento de gasto que tienen los recursos transferidos por la Nación.

En ella se estableció que para los años 1994, 1995 y 1996 la proporción de los ICN que se destinaría para el Situado Fiscal no debería ser inferior al 23%, 23.5% y al 24.5%, respectivamente. Como lo señalaba la Constitución, dicha proporción de los ingresos de la Nación se repartiría de la siguiente forma: el 15% por partes iguales entre los departamentos y distritos, y el restante 85% se distribuiría según criterios de número de usuarios actuales y potenciales de salud y educación, esfuerzo fiscal, y eficiencia administrativa. El condicionamiento de recursos en cuanto a su destinación fue así: el 60% para la educación, el 20% para la salud y el 20% restante para educación o salud según metas de cobertura y fuentes de financiación.

Los usos legales que se le podían dar a los recursos eran: el 30% a educación, el 20% a salud, el 20% a agua potable y saneamiento básico, el 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre y el restante 20% era de libre inversión, según sectores sociales mencionados en el artículo 21 de la Ley 60 de 1993. (Ver figura 3)

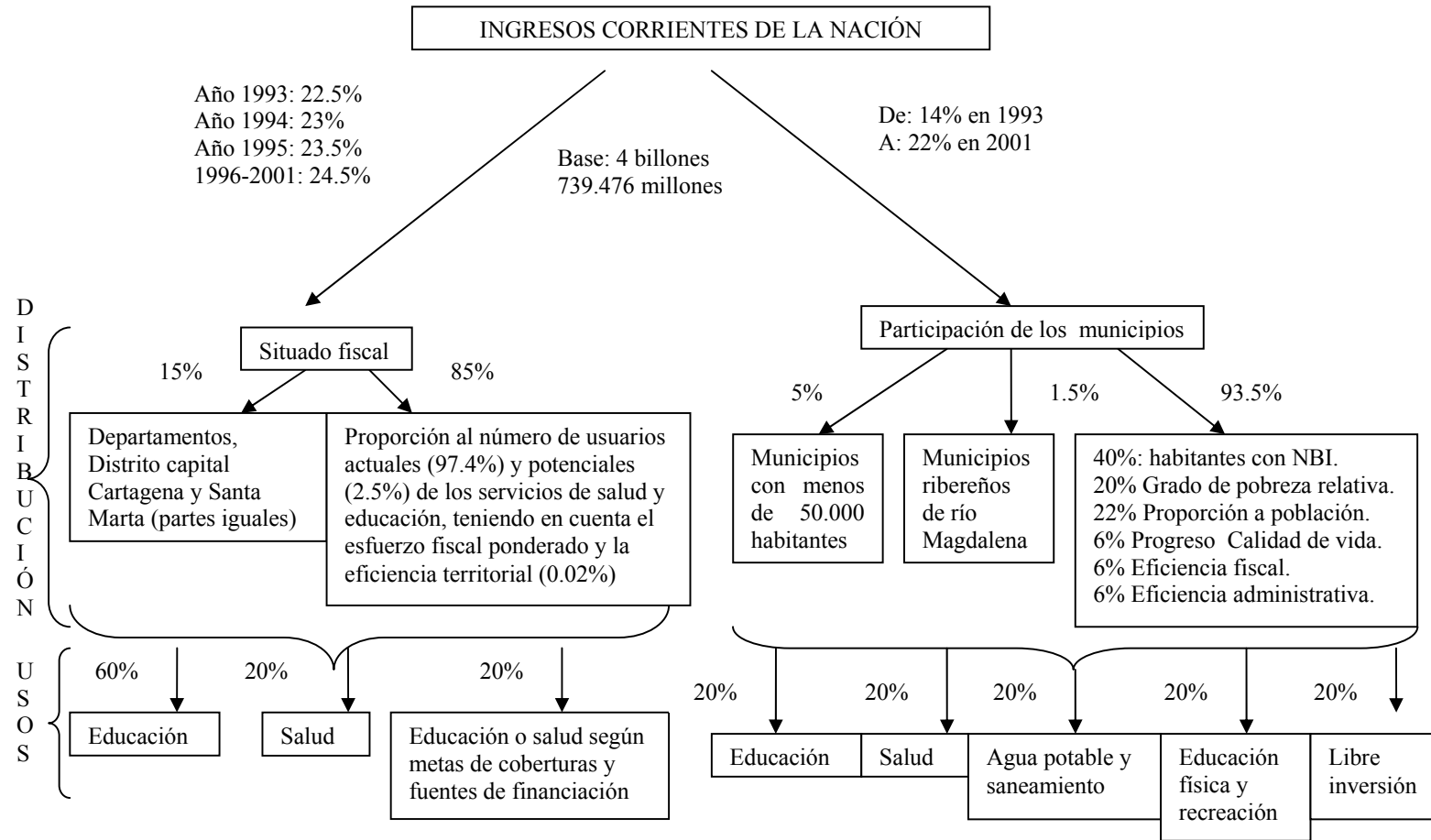
Además de la difícil situación nacional, en muchos casos los recursos trasladados a las regiones fueron insuficientes para cubrir sus gastos. Fue así como el gobierno central se vio obligado a transferir recursos adicionales. Tal fue el caso del Fondo de Compensación Educativo, que luego se llamó Fondo de Crédito Educativo (FEC), destinado a cubrir los faltantes de nómina de docentes en algunas entidades regionales. Al FEC se le giraron 3.7 billones de pesos (de 2001) desde la fecha de su creación en 1995 hasta el año 2001.

A pesar de que la Constitución dotó de nuevas responsabilidades y nuevos recursos a las entidades territoriales, no se les permitió la flexibilidad tributaria para generar mayores ingresos propios, situación que llevó a la dependencia de

³⁹ BARON, Juan David. MEISEL, Roca Adolfo. *La Descentralización y las Disparidades Económicas Regionales en Colombia en la Década de 1990*. Cartagena. BANCO DE LA REPÚBLICA. Centro de Estudios Económicos Regionales. Julio de 2003. 4 p.

los recursos de transferencias y obligó a los departamentos a buscar financiamiento mediante el endeudamiento. Además de la alta dependencia que tenían los ingresos territoriales de las transferencias, había también una alta volatilidad de estas, pues dependían directamente de los Ingresos Corrientes de la Nación y por tanto del comportamiento general de la economía. De esta manera, Los departamentos veían cómo sus ingresos reales por transferencias variaban drásticamente de un año a otro, transfiriéndose la inestabilidad fiscal del gobierno central hacia los gobiernos regionales e impidiendo a las regiones efectuar una adecuada asignación de recursos y la eficiente planeación del desarrollo local.

Figura 18. Transferencias de recursos a departamentos y municipios.



Fuente: ley 60 de 1993.

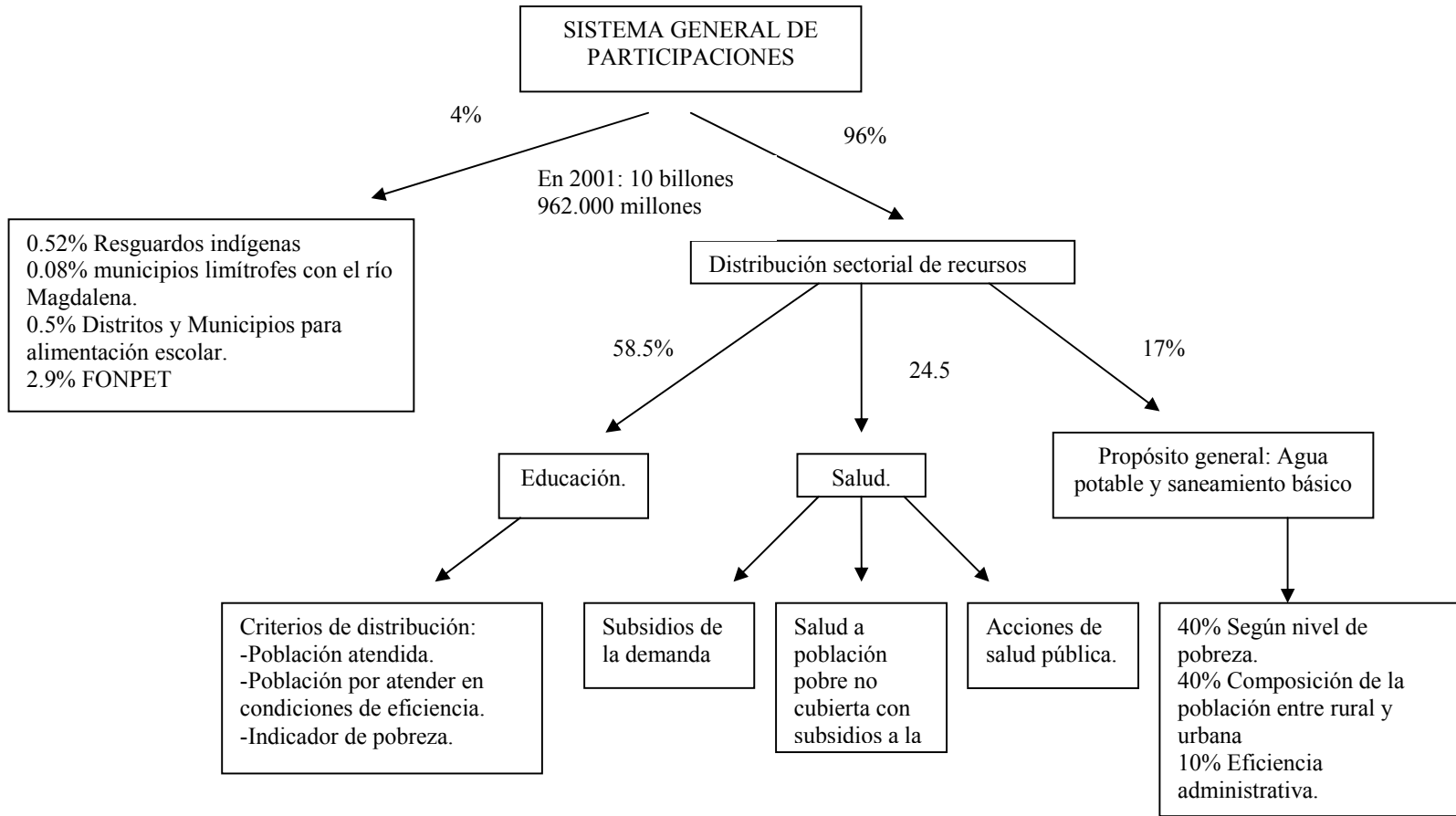
Por esta razón, se hizo necesario introducir una reforma constitucional mediante el Acto Legislativo número 01 de 2001, que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución nacional. En el cual se creó el Sistema General de Participaciones –SGP–, que consiste en un fondo único de recursos que reemplaza al Situado Fiscal, a las participaciones municipales en los ICN, y a las transferencias complementarias al Situado Fiscal.

Esta modificación establece que la distribución de los recursos se realice según criterios de población atendida y por atender, composición de población entre urbana y rural, eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y equidad. Además se introduce la relativa estabilidad en las transferencias mediante el cálculo del promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro años anteriores. Durante los años 2002 a 2008 se estableció un periodo de transición, de tal forma que el SGP crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más un incremento anual de 2% en los años 2002, 2003, 2004 y 2005, mientras en los años 2006, 2007 y 2008 el incremento anual será de 2.5%. También sobresale el hecho de que si durante el periodo de transición el crecimiento de la economía supera el 4%, el monto del SGP se incrementará en una proporción equivalente⁴⁰.

Posteriormente con la Ley 715 de 2001, que no era más que la reglamentación de la reforma constitucional, se señaló cómo debían distribuirse los recursos del SGP. Así del monto total del SGP se descontaría un 4% que se repartiría entre los resguardos indígenas, los municipios limítrofes con el río Magdalena, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –Fonpet–, y un programa de alimentación escolar. El restante 96% se repartiría en tres fondos: el educativo (58.5%), el de salud (24.5%) y uno de propósito general (17%). (Ver figura 19).

⁴⁰ BARON, Juan David. MEISEL, Roca Adolfo. *La Descentralización y las Disparidades Económicas Regionales en Colombia en la Década de 1990*. Cartagena. BANCO DE LA REPÚBLICA. Centro de Estudios Económicos Regionales. Julio de 2003. 9 p.

Figura 19. Distribución de recursos por transferencias según la ley 715 de 2001



Fuente: Acto legislativo 01 de 2001 y ley 715 de 2001.

En síntesis, la Ley 715 de 2001 intenta solucionar los problemas derivados de la Ley 60 de 1993, especialmente en los aspectos del aumento excesivo del gasto en las entidades territoriales, la volatilidad de las transferencias y la duplicidad de funciones que se presentaba entre los departamentos y los municipios en la provisión de los bienes públicos locales.

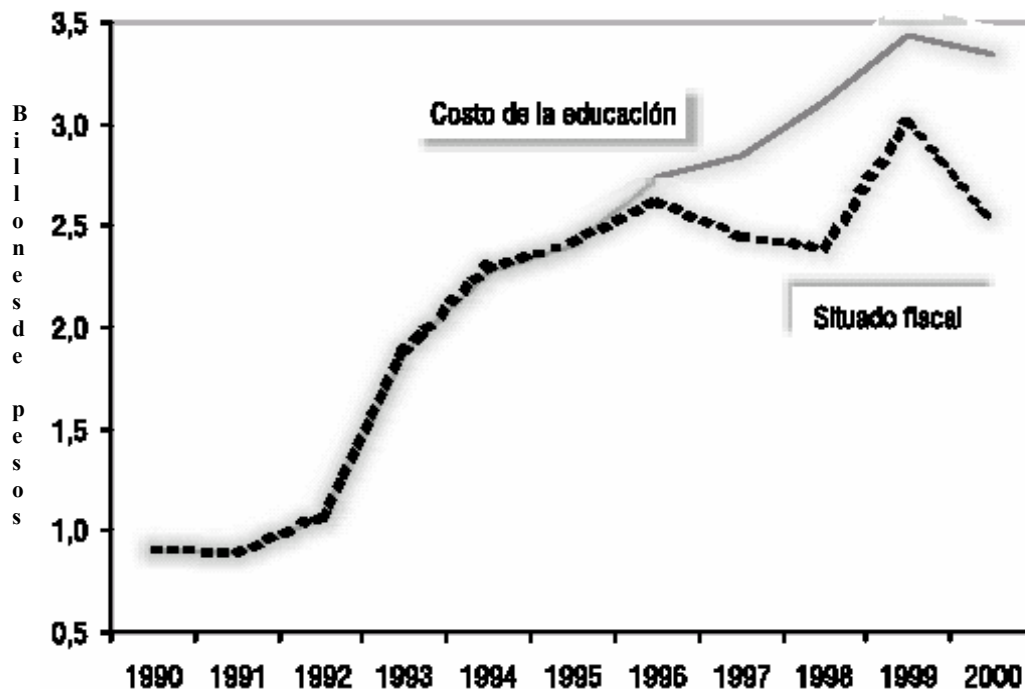
Estas reformas constitucionales, lograron un cambio en el monto de recursos que reciben las regiones para el gasto social, sin transformar considerablemente las instituciones que toman las decisiones.

Durante la última década, el situado fiscal, así como las participaciones municipales, han presentado una tendencia creciente. En 1991 el situado fiscal fue de \$1,2 billones (constantes de 1998) y para el año 2000 se estimó en \$3,5 billones, presentando un crecimiento real promedio de 18,4% anual. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en 1997 y 1998 se presentó una pequeña caída de las transferencias correspondientes al situado fiscal. Esto se compensó en 1999, cuando se transfirió a los departamentos lo que se les debía por el aumento no esperado de los ingresos corrientes de la Nación.

Como bien se sabe, la mayor parte de los recursos que se destinan a la financiación de la educación en las entidades territoriales proviene del situado fiscal y de las participaciones municipales. Específicamente, mínimo el 60% del situado fiscal asignado a cada departamento debe ser usado en educación para cubrir los gastos de nómina de los maestros, mientras que para las inversiones en educación se destina el 30% de las participaciones municipales.

La evolución de los recursos destinados a educación durante la década de los noventa se puede dividir en tres períodos: (i) 1990–1992: los recursos permanecen estables en términos reales; (ii) 1993–1995: hay un crecimiento real del situado fiscal cercano al 35% promedio anual; y (iii) 1996–2000: el costo de la educación es mayor a los recursos destinados a este fin, es así como los Fondos de Compensación Educativa (FEC), se creó para reconocerle a las regiones el faltante generado. (Ver figura 4). Sin embargo a partir de 1999 este fondo pasó hacer el Fondo de Crédito Educativo (FEC), con la finalidad de prestarle a los departamentos y distritos el faltante de los recursos para educación, previo convenio de desempeño.

Figura 20. Situado Fiscal y Costo Total de la Educación



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Además de estudiar la evolución de las transferencias destinadas a educación, se debe analizar la forma como éstas se han distribuido entre los departamentos. Sin embargo, el situado fiscal ha sido poco progresivo, ya que los departamentos con mayor población con necesidades básicas insatisfechas, NBI, obtienen menores recursos. Si bien, la distribución de las transferencias para los departamentos no beneficia a los más pobres, el crecimiento en los montos asignados a las regiones tampoco corrige intertemporalmente esta situación. Los departamentos que presentan menor nivel de desarrollo, han contado con menores posibilidades de obtener los recursos faltantes para cubrir la nómina de maestros. De esta manera, la variabilidad de los recursos destinados a educación es un problema que deben enfrentar las regiones en la planeación de largo plazo.

Este diagnóstico, refleja la falta de preocupación y compromiso político con la equidad económica inter-regional en Colombia; siempre se trata a la equidad como un resultado adicional de una política, pero no como un objetivo claro a alcanzar. Es por esto que La descentralización fiscal tiene que ser uno de los componentes más importantes de una política regional “explícita” dirigida a reducir las enormes y crecientes inequidades y debilidades nuestro país.

Esta situación permite afirmar que en Colombia no existe un desarrollo con equidad departamental, es decir, que no se garantiza a todos los ciudadanos un nivel comparable de servicios por parte del Estado. Examinando las profundas dificultades tanto socio-económicas, como fiscales, especialmente en lo referente a la asignación de los recursos de transferencias, en la región, se considera necesario ajustar la descentralización, para introducir un componente explícito y transparente de compensación fiscal, y así lograr gradualmente un equilibrio en los niveles de prestación de servicios a la comunidad por parte del ente territorial. Por todo lo anterior y para combatir las disparidades económicas en Colombia, es necesario ajustar el mecanismo de transferencias surgido de la descentralización, incorporando un componente de equidad “explícito”, transparente y sencillo.

3. TENDENCIAS Y APROXIMACIÓN PROSPECTIVA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS REGIONALES.

3.1 LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, PROSPECTIVA EN LA REGIÓN SANTANDEREANA.

Desde la década de los 80, los estados nacionales están sometidos a una triple tensión: hacia adentro, mediante procesos de descentralización, donde los territorios demandan mayor autonomía del centro, mayor participación de la riqueza nacional, mas libertad en la asignación local de recursos transferidos, protagonismo en asuntos de interés nacional y autodeterminación en perfiles de desarrollo local; hacia fuera, por la profundización de la globalización económica, que lleva a una transformación en la estructura de la economía mundial, mediante un replanteamiento político-administrativo y fiscal del sector público, otorgando incrementos en la libertad, responsabilidad, control y eficiencia de las actividades de los entes subnacionales; y hacia el mercado, mediante la privatización de activos estatales; con esto, se transforma la presencia institucional de los territorios en las relaciones fiscales entre niveles de gobierno, el mapa político territorial y la geografía económica⁴¹.

Es así, como el proceso de descentralización se justifica al involucrar razones políticas, como la obtención de gobernabilidad y legitimidad en el nivel territorial, y razones económicas que se concretan en la descentralización fiscal y hacen relación a la mejor asignación de recursos públicos por autoridades locales, que se supone conocen mejor las necesidades de su entorno que las autoridades centrales, y estarán vigiladas por sus electores, lo que conllevaría a la mejoría en la asignación y ejecución del gasto⁴².

El proceso de *descentralización política* en Colombia, surge como respuesta a la poca credibilidad por parte de la población, hacia los partidos tradicionales (liberal y conservador), al no ver reflejados los intereses de los sectores sociales, y a su vez por la escasez de proyectos que impulsen el desarrollo social y promuevan el bienestar de la comunidad. Así, la descentralización se plantea como un

⁴¹ SILVA COLMENARES, “*Descentralización y modernización del Estado*”. Colección de Ensayos. Universidad Autónoma de Colombia. pág. 101.

⁴² “*Descentralización Política, Fiscal y Administrativa, después de la constitución de 1991. Organicemos mejor a Colombia*”. Editorial Presencia, 1996.pág. 15.

instrumento para mejorar o inducir la democratización del sistema político, dado que crea herramientas y canales que elevan los niveles de participación ciudadana y distribuyen de manera adecuada el poder que anteriormente era manejado por el gobierno central.

En el marco de la descentralización, se precisa que la elección de autoridades locales y regionales con la capacidad para la toma de decisiones, aumenta el grado de participación popular en entes territoriales y reacondiciona el aparato político al interior de una nación, también permite reconocer la heterogeneidad regional reconociendo la diversidad cultural, económica y política que hay en el interior del país; de esta manera el actuar localmente permite potenciar las fortalezas y mitigar las debilidades de un territorio. Por su parte, la *descentralización administrativa*, posibilita mayores niveles de eficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos, gracias al acercamiento de la ciudadanía a la administración pública y a la autogestión a nivel local y regional.

Así mismo, la *descentralización en el sistema fiscal*, induce a la eficiencia, eficacia y responsabilidad en la administración de las entidades y recursos del Estado. En Colombia, este proceso se motivó por las fallas en la cobertura de servicios públicos en el territorio nacional, por ello la constitución, facultó de mayor autonomía política y fiscal a los entes territoriales mediante las transferencias intergubernamentales, que de acuerdo con la sostenibilidad financiera de los municipios pueden jalonar el desarrollo de la región⁴³.

Además, se trasladan competencias importantes de la política social, fundamentalmente la salud y la educación en sus niveles básicos. De tal manera que por medio de estos recursos, los gobiernos locales se vieran fortalecidos económicamente, y así se convirtieran en administradores de servicios, instituciones y programas, es decir, se recarga sobre los entes subnacionales la responsabilidad del manejo del gasto público en función de sus habitantes, para ello, el recaudo de ingresos propios es relevante en materia de política fiscal.

Dentro del marco legal, el proceso de descentralización fiscal en el país, se inicia en 1983 al modificar mediante la ley 14 los impuestos al consumo de licores y cigarrillos, así como el de industria y comercio, además, se concedió a los departamentos el impuesto al timbre de vehículos, se adoptó el impuesto de circulación y tránsito y se actualizó el predial; sin embargo, este esfuerzo fiscal propio logrado por los departamentos y municipios, mediante el manejo de las transferencias fue contrarrestado por la falta de capacidad política, técnica y administrativa para actualizar las bases tributarias y el débil control a la evasión de impuestos.

⁴³ Op cit, pág. 28.

Mas adelante, en 1985 y 1986 los departamentos fueron considerados instancias intermedias encargadas de asegurar su participación en la planeación y supervisión del plan de desarrollo y quizá el paso mas importante en el proceso descentralizador en Colombia, fue la elección popular de alcaldes donde los ciudadanos comenzaron a participar directamente sobre le futuro de la localidad.

Posteriormente, para 1986 se asignan a los departamentos y municipios nuevas competencias por concepto de la modificación en el porcentaje cedido del impuesto al valor agregado IVA, al mismo tiempo que se definió en 1987 la estructura funcional y las responsabilidades sobre la prestación de servicios públicos a nivel local, y además, se estableció el sistema de cofinanciación como instrumento para orientar la inversión pública.

Iniciando la década de los noventa se reorganizó el sistema de salud, delegando a los departamentos y municipios, responsabilidades y recursos que serían administrados por fondos seccionales de salud. A partir de la constitución de 1991, se dio un reajuste del Estado fundamentado en la eficiencia y calidad de la prestación de servicios y autonomía regional dentro de una república democrática y participativa, donde la asignación de competencias para el departamento consistió en planear el desarrollo departamental, coordinar y prestar servicios de educación y salud, apoyar al municipio en la prestación de los servicios públicos de acuerdo con los principios de concurrencia y subsidiario, elaboración de proyectos, asesorías a los municipios y desarrollo de proyectos sobre la base de estas políticas⁴⁴.

Por su parte, los avances y retrocesos del proceso de descentralización, se contextualizan dentro de la crisis fiscal del Estado, al ser prioridad del gobierno central reducir el déficit y la deuda pública, para lo cual, impuso una nueva legislación en detrimento del gasto descentralizado, es decir, se dio mayor énfasis a la macroeconomía que al déficit fiscal que presentaban los entes territoriales. A partir de allí, el crecimiento de la deuda territorial se debió a tres factores: el primero de ellos hace referencia al proceso de descentralización, en el cual se transfirieron menores recursos en relación a los costos de administración, prestación de servicios y resolución de demandas sociales locales, generando aumento en los tributos locales, procesos de privatización y endeudamiento para financiar el hueco entre ingresos y gastos. El segundo factor, son los préstamos a las entidades territoriales por parte del sector bancario a tasas muy elevadas y con poco control de las autoridades nacionales; y finalmente, la desfinanciación de otras necesidades como saneamiento ambiental, vivienda e infraestructura, las cuales no estaban dentro de las especificaciones de las transferencias (salud y educación).

⁴⁴ FORERO PINEDA, Clemente. *“Descentralización y participación ciudadana”*. Centro de Investigaciones para el desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. Santa Fé de Bogotá. 1997.

Es por esto que la gravedad de la situación fiscal del gobierno nacional, condujo a la promulgación de políticas que si bien han sido funcionales para hacer frente a los problemas financieros del sector público consolidado, han representado un alto costo social en autonomía de las entidades territoriales que amenazan el fundamento de la descentralización y pone en riesgo la legitimidad y la gobernabilidad del Estado⁴⁵.

Por consiguiente, el proceso descentralizador en el país ha conllevado a una restricción de la autonomía fiscal de los entes territoriales. Por el lado de los ingresos, las entidades territoriales únicamente pueden establecer cambios en la tributación cuando sean autorizadas legalmente por la autoridad central, de tal manera que los entes subnacionales gozan de pocas garantías institucionales que las protejan de decisiones legislativas y les den un campo tributario propio. Y en cuanto a los gastos, se limitó la autonomía fiscal con relación a la asignación de recursos y gastos, como consecuencia de la poca capacidad de generación de ingresos propios por parte de los departamentos y municipios; por ende, los ingresos de los entes territoriales corresponden a las transferencias que reciben de la nación, las cuales están condicionadas al ser rentas con destinación específica, sobre cuya utilización tienen poca capacidad de decisión las localidades.

Este panorama, sumado a las condiciones de pobreza que atraviesa el país, el deterioro de la economía, el desborde de la corrupción y la necesidad de asegurar mejores condiciones de vida a la población, son factores que hacen imprescindible el equilibrio entre la profundización de la descentralización y la solidez macroeconómica del país. Ello demanda una acción responsable por parte de los departamentos y municipios al momento de definir y aprobar sus programas de inversión y de definir políticas que garanticen una estructura financiera.

En el contexto del proceso descentralizador, las entidades territoriales se vuelven protagonistas y directas responsables del desarrollo. Los gobernantes, por su parte, deben convertirse en promotores del mismo y comprometerse con la ciudadanía en lograr un eficiente cumplimiento de sus funciones.

Es por esto, que las localidades se preparan para asumir la carga financiera, administrativa y técnica de una forma adecuada y eficiente, mediante la planeación como herramienta dirigida a ordenar el desarrollo de la actividad económica y social para que así, por medio de la selección de alternativas, se logre el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas y proyectos propuestos.

⁴⁵ BECKER, Alejandro; CHICA, Carolina; CÁRDENAS, Miguel Eduardo. "Ordenamiento Territorial". GTZ. FESCOL. Grafivisión Editores Ltda. Bogotá. 2003

El DNP define la planeación, como un ejercicio mediante el cual, la administración territorial con la participación de la ciudadanía, programa la utilización de sus recursos potenciales para actuar en un campo determinado, con el propósito de alcanzar unas metas de bienestar presentes que tengan sostenibilidad en el futuro⁴⁶. Por medio de la planificación, se satisface las necesidades de las comunidades y se trata de cumplir con el virtuoso propósito de alcanzar mayor progreso y bienestar.

Así La planificación, es una herramienta fundamental que poseen los países para encauzar adecuadamente sus actividades, procesos de crecimiento y progreso generalizado. Mediante la planeación se reduce la incertidumbre con respecto al futuro, se formulan estrategias que conduzcan al bienestar y crecimiento del territorio, se implementan acciones de política con participación ciudadana, concertación y consenso social, de tal manera que el desarrollo se encamine por una senda más segura, donde se racionalice la asignación de recursos y se mejoren las condiciones de vida de la población.

La planificación se constituye como el instrumento esencial para rescatar las estructuras económicas y sociales del atraso tecnológico, del empeoramiento de las condiciones de vida y de los desequilibrios regionales, mediante un compromiso por parte de los diferentes actores sociales, con amplios y estrictos criterios técnicos, económicos, políticos y sociales, en busca de elementos adecuados de crecimiento y mejoramiento de las condiciones de inequidad social.

La planificación, al partir de la realidad, permite plantear programas y proyectos que generen patrones de desarrollo económico, político y social más aceptables y eficientes, de tal manera que se minimicen los posibles eventos desfavorables para la comunidad.

Sin embargo, en Colombia los primeros sistemas y procesos de planificación no lograron los resultados esperados, ni los objetivos por los cuales fueron elaborados, debido a la importancia que se le dio a la política económica, excluyendo los aspectos sociales de la comunidad; al mismo tiempo, la elaboración de los planes de desarrollo se caracterizó por tener inflexibilidad metodológica, carencia de personal técnico calificado, así como de información estadística adecuada para plantear eficientemente los planes; no obstante, estas fallas no eran del instrumento de la planificación, sino que eran producto de las condiciones en que este fue aprehendido y aplicado en el sistema, lo cual llevó a que estos no presentaran ninguna concordancia con la realidad, y a su vez se desperdiciaran los recursos que tenían como objeto el progreso y el mismo cumplimiento de los planes de desarrollo.

⁴⁶ DNP, Mejor gestión del municipio: del plan de desarrollo al presupuesto y de la ejecución a la evaluación, Santa Fe de Bogotá, Octubre de 1995.

Por consiguiente, la falta de una visión integral de la realidad, la carencia de una comprensión e interpretación del sistema nacional y el clima de burocracia y clientelismo que existía en todo el sector público, llevaron a que las decisiones tomadas bajo el esquema planificador no fueran más que soluciones parciales al problema de desarrollo. Así, la planificación quedó sujeta a las circunstancias de tipo coyuntural que se presentaban, perdiendo la oportunidad de convertirla en un elemento impulsor del desarrollo.

Por ende, la planificación debía ser reformulada, renovada, más pragmática y medida, con nuevos aspectos teóricos, metodológicos, sociológicos, y praxiológicos que se adaptaran al nuevo contexto de los noventa; para ello, se necesitaba una planificación con participación ciudadana y con presencia de un Estado capacitado y eficiente, poseedor de legitimidad y gobernabilidad, y que fuera congruente con el proceso de descentralización.

Además, para que un proceso de planeación tenga la validez suficiente y cumpla con la realidad del territorio, debe tener en cuenta los principios como el de *racionalidad*, el cual implica la elección racional de las mejores alternativas para alcanzar los objetivos planteados; de *universalidad*, donde los programas deben abarcar las diversas fases del proceso económico, social y administrativo; de *unidad*, en el cual exista una interrelación entre los planes y programas de los entes territoriales; de *inherencia*, para lo cual es necesario planear y fijar metas inmediatas; y de *continuidad*, para tener mayor eficiencia en el manejo de los recursos.

La planificación al ser fundamental para el desarrollo de la gestión pública, toma al *plan de desarrollo* como principal instrumento de acción de las instancias públicas y privadas, en el cual se expresan los resultados de un proceso de planeación concertados entre los diversos sectores de la población; igualmente, permite orientar las acciones que una administración va a desarrollar durante un período de gobierno. En este sentido, una adecuada formulación del plan de desarrollo permite orientar con claridad la gestión departamental y compromete a la administración y a sus diferentes áreas con resultados de mediano plazo.

El plan de desarrollo está estructurado básicamente por el diagnóstico, los proyectos y programas y el plan de inversiones; el primero contiene la parte general o estratégica del plan, está conformado por los objetivos generales y específicos de desarrollo para el mediano y largo plazo, fundamentados en un diagnóstico y en el contenido de los principales problemas económicos, sociales, administrativos, financieros, sectoriales de la respectiva entidad territorial. De igual forma el plan de desarrollo define las metas generales cualitativas y cuantitativas, sectoriales, territoriales, financieras, administrativas entre otras, así como los procedimientos y mecanismos generales para lograrlas.

En segunda instancia, el plan señala políticas y estrategias que conlleven al logro de los objetivos y metas definidas así como instrumentos de coordinación, vinculación y armonización de los planes territoriales de otros niveles de gobierno.

Y finalmente, el plan de inversiones define los presupuestos, justificando los costos de los programas y proyectos de inversión que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y las metas del plan, presentan la proyección de los recursos financieros que se reciben durante el periodo del plan, así como los costos, fuentes de financiación y los mecanismos financieros e institucionales que garanticen las inversiones que darán cumplimiento al plan.

De acuerdo a los parámetros para elaborar los planes de desarrollo, se analizan los planes de Santander y Norte de Santander para el periodo 2001-2003, considerando tres factores: estructura y metas, coherencia entre programas y plan de inversiones, y evaluación y seguimiento.

Por un lado, el plan de desarrollo de Santander presenta una estructura bien desarrollada que parte de unos planteamientos estratégicos, que incorporan el ejercicio de construcción de visión del departamento, fundamentados en la problemática socio-económica del territorio.

A partir de estos lineamientos se establece la parte programática del plan que incluye seis frentes estratégicos con sus respectivos objetivos generales y sectoriales: i) Desarrollo económico, que tiene por objeto impulsar y liderar la construcción de un contexto productivo y competitivo en el marco de una planificación estratégica global; ii) Institucional y Financiero, cuyo propósito general es mejorar el desempeño de la capacidad de gestión departamental; iii) Bienestar Social, que busca proporcionar a la población santandereana un desarrollo sostenible que contribuya a mejorar la calidad de vida garantizando el acceso y permanencia a los servicios públicos y sociales básicos; iv) Infraestructura, donde su objetivo es generar mayor conectividad al servicio de la interacción y competitividad del Departamento en los mercados nacionales e internacionales; v) Biodiversidad y los Ecosistemas, busca generar una cultura de conservación de los recursos naturales para un desarrollo sostenible; y estrategias para la paz, que intenta construir en el departamento un escenario estratégico para el afianzamiento de la política de paz que conlleve a la convivencia y la reconciliación de manera sostenible; y un séptimo de Evaluación y Seguimiento⁴⁷.

Para cada frente estratégico el plan, se establece programas, estrategias y metas con sus respectivos indicadores. Así mismo, el plan de inversiones es coherente con la estructura programática y está definido por frente estratégico desagregado, por programas, y recursos por vigencia. Dentro de la estructura del plan, se

⁴⁷ Cooperación Alemana al Desarrollo, GTZ; Departamento Nacional de planeación, DNP. “Informe de gestión departamental, departamento de Santander”. Diciembre, 2003. Pág. 10.

contempla un capítulo sobre el sistema departamental de gerencia, seguimiento y evaluación, en el cual se establecen los procedimientos, la organización y la operatividad del sistema de evaluación del plan.

Por otra parte, la estructura del Plan de Desarrollo para el departamento de Norte de Santander, es muy similar al analizado anteriormente, ya que inicia con la elaboración de un diagnóstico, resaltando su condición de frontera, los diferentes cambios a los cuales se ha enfrentado a nivel local, regional, nacional y mundial, y los impactos socio-económicos que estos generan para el territorio. A partir de allí, trabajan con una previsión de mediano y largo plazo de las tendencias y los acontecimientos a través del análisis de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, enfocándolo hacia los escenarios posibles a tratar.

Luego es definido el rol de la región dentro del marco que imponen las distintas coyunturas analizadas, y finalmente, se diseñan ejes estratégicos flexibles y un conjunto de situaciones prioritarias y transformadoras, que aseguran, mediante una articulación público-privada y el manejo de los recursos del departamento, el logro de los objetivos y resultados concretos para el desarrollo de la región.

En este sentido, el Plan de desarrollo del departamento de Norte de Santander representa un proyecto colectivo y global de región y de gestión, con objetivos multisectoriales, orientados al desarrollo y capaz de convertirse en un espacio de acuerdos, promoción y movilización de la sociedad.

En cuanto a la articulación de los planes de desarrollo de los dos departamentos analizados y el programa de gobierno, se encuentra que éstos manejan todas las líneas estratégicas planteadas en los proyectos del Estado central; y a su vez, presentan continuidad con los esquemas planteados por las administraciones anteriores.

En cuanto a la articulación con los municipios, el DNP y el GTZ en el informe de gestión departamental para Santander, revisaron las iniciativas realizadas en las mesas de trabajo organizadas por la formulación del plan y encontraron que a 2003 se han ejecutado 569 proyectos de iniciativa municipal. Es importante señalar que gran parte de los resultados de concertación con los municipios se encuentran enmarcados en los programas establecidos en el Plan de Desarrollo⁴⁸.

A pesar que los dos departamentos muestran tener una estructura sólida del plan de desarrollo, su ejecución física presenta dificultades, debido a que las secretarías no reportan los logros de avance sobre las metas que alcanzan en determinada vigencia; esto se da, si bien porque las secretarías no utilizan el plan de desarrollo como instrumento principal de planeación y dedican parte del recurso físico y humano a otras actividades que no están incluidas en él, o bien

⁴⁸ Op. Cit. Pág. 9.

porque no han identificado sus metas y las actividades que tienen algún impacto sobre ellas, y por lo tanto no las reportan como avance.

De igual forma, falta una mayor comunicación y concertación entre las secretarías, pues en muchas ocasiones tienen metas conjuntas que son abordadas por separado, sin conocer las actividades realizadas por otras dependencias, y evidentemente, sus resultados no concretan acciones para lograr un mayor impacto. Por esto los problemas de la acción y gestión territorial se tipifican básicamente en los procesos de planificación débiles y desarticulados, baja participación y cohesión social en concertación de objetivos y metas de desarrollo, al igual que en la ausencia de procesos e instrumentos de seguimiento y evaluación.

Todo este conjunto de situaciones, se refleja en los desequilibrios fiscales que enfrentan los entes territoriales y en la confusión sobre las competencias asignadas a diferentes entes para responder por la prestación de los servicios básicos y la promoción del desarrollo; evidenciándose el urgente requerimiento de una concertación entre todos los estamentos de los sectores públicos y privados, para crear un marco de entendimiento y compromiso, que propicie la ejecución de los postulados de los planes de desarrollo, y se conduzca finalmente a los departamentos, hacia la senda del crecimiento y el desarrollo sostenible.

3.2 EL MÉTODO DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO.⁴⁹

Una vez descontada la importancia y la necesidad de la planificación como hilo conductor del desarrollo, se tratará ahora de abordar algunos aspectos metodológicos relacionados con ella, que permitan precisar la manera en la cual logra materializarse. Para facilitar tal ejercicio, es preciso recurrir al insumo básico de la misma: la prospectiva, cuyas herramientas y arsenal metodológico, contribuyen al diseño y la construcción del futuro, a partir de las estructuras evolutivas y creativas que operan bajo posiciones cognoscitivas, racionales y consensuales; y al mismo tiempo, generar y gestar cambios estratégicos para alcanzar el provenir deseado y lograr de la mejor forma posible, la satisfacción humana en toda su dimensión.

Así, la prospectiva se define como el instrumento de la planificación que permite prever la evolución futura de las variables analizadas, y al mismo tiempo, diseñar y construir el porvenir deseable, seleccionando lo mejor, de manera realista, en favor de las comunidades⁵⁰.

⁴⁹ Para una mejor comprensión del modelo de análisis estructural, ver diseño metodológico en apéndice 1.

⁵⁰ MOJICA SASTOQUE, Michel. “La prospectiva”. Técnicas para visualizar el futuro. Fondo Editorial LEGIS. 1991, pág. 35.

Así mismo, el análisis estructural es una técnica prospectiva que permite interpretar la realidad concibiéndola como un sistema presentado en forma de conjunto, cuyos elementos están relacionados entre sí; y su estructura, es decir, la red de relaciones entre estos elementos, es esencial para comprender su evolución. El objetivo principal de este método, es poner de relieve la estructura de las relaciones entre las variables cualitativas, cuantificables o no, que caracterizan el sistema estudiado, y jerarquizar las variables claves que inciden fuertemente sobre la evolución futura⁵¹.

3.2.1 IDENTIFICACION DE LAS VARIABLES CLAVE

Teniendo en cuenta el análisis descriptivo de la evolución del proceso de descentralización y planificación llevado a cabo en la región Santandereana, y la realidad objeto de estudio, correspondiente a la identificación de los factores que condicionan el desarrollo económico y social de la región, se detectaron las siguientes variables:

VARIABLES INTERNAS

Variables Económicas

1. **Comportamiento del Producto Interno Bruto:** Se observa poco dinamismo en la actividad productiva y crecimiento de los ingresos de la comunidad. Si la capacidad adquisitiva de la población no es suficiente para incrementar la demanda de productos, se disminuye la producción nacional, por tanto no se genera la actividad necesaria para promover nuevos empleos y así mismo contribuir al incremento en el consumo por parte de las personas.

2. **Variación en el Índice de Precios al Consumidor:** El alza en los precios al consumidor, hace que las personas consuman únicamente los bienes de primera necesidad, afectando la capacidad productiva de la región e impide el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de la población.

3. **Resultado en la Balanza Comercial:** La actividad productiva de la región, no alcanza a suplir las importaciones y por tanto no se generan ingresos que conlleven al crecimiento de la región.

4. **Aplicabilidad de la Planeación:** Aunque la región cuenta con planes de desarrollo bien estructurados, los resultados obtenidos en su desarrollo no generan el bienestar que se espera.

⁵¹ GODET, Michel. "De la anticipación a la acción". Manual de prospectiva y estrategia. Ediciones Alfaomega, S.A. 1993, pág. 73.

5. **Generación de Empleo:** La falta de oportunidades laborales en la población, afectan los ingresos de los hogares, desmejorando la calidad de vida de la comunidad.

Variables Sociales

6. **Calidad en la Educación:** La falta de preparación de la población no permite establecer una base productiva que compita con los mercados mundiales.

7. **Cobertura Educativa:** Sectores de la población que no tienen acceso a planteles educativos, presentan mayor dificultad en adquirir niveles de ingreso para suplir sus necesidades básicas.

8. **Inasistencia Escolar:** Población que no culmina el proceso escolar por factores económicos, y entran a buscar oportunidades laborales en el sector informal.

9. **Cobertura en Servicios de Salud:** Población de bajos recursos que no logran acudir a centros hospitalarios por los costos que ello implica, provoca la propagación de enfermedades y epidemias al resto de la población.

10. **Calidad en el Sistema de Salud:** La mala prestación del servicio de salud, conlleva a desmejorar la calidad de vida de la población.

11. **Impacto en el Índice de Desarrollo Humano:** La actividad productiva de la región es débil, debido a la no articulación de los actores socio-económicos del territorio.

12. **Vivienda Inadecuada:** Se observa que en la región existen ciudadanos que poseen viviendas elaboradas con materiales que no contribuyen al mejoramiento de su calidad de vida.

13. **Vivienda sin Servicios Públicos:** Parte de la población de la región no cuenta con algún servicio público, ya sea agua potable, electricidad y saneamiento básico.

14. **Hacinamiento Crítico:** El residir más de tres personas en una habitación, es considerado vivir en aglomeración, y por lo tanto no es favorable para el desarrollo humano.

15. **Dependencia Económica:** Se considera que los hogares con más de tres personas que sobreviven con el salario de una sola persona, no logran satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes.

16. **Índice de Calidad de Vida:** Se observa que el deterioro de las condiciones de vida de los Santandereanos es inferior a la registrada a nivel nacional.

17. **Índices de Pobreza:** Existe en la región población que padece de extrema pobreza y miseria, debido a que no pueden acceder a los bienes básicos primarios, ni cuentan con el conjunto de oportunidades necesarias para desarrollar sus capacidades.

Variables Financieras

18. **Evolución de los Ingresos Tributarios:** Las contribuciones obligatorias son el renglón más representativo del total de ingresos corrientes, lo cual evidencia su importancia dentro de la estructura fiscal de los departamentos.

19. **Ingresos No Tributarios:** Aunque esta categoría comprende una amplia gama de recursos, su comportamiento es bastante débil.

20. **Ingresos por Transferencias:** El significativo incremento de estos recursos otorgados por la Nación, los constituyen la mayor fuente de ingresos de los entes territoriales.

21. **Gastos de Funcionamiento:** Existe una tendencia creciente de este tipo de erogaciones (remuneración del trabajo y la compra y bienes de consumo), que los convierte en la obligación de mayor peso dentro del situado fiscal.

22. **Intereses de la Deuda:** El peso de la deuda pública comenzó a acentuarse durante los últimos años, y en este sentido, a elevarse el concepto de intereses y comisiones, comprometiéndose seriamente la capacidad de su pago.

23. **Déficit o Superávit Total:** El resultado fiscal de las operaciones públicas en la región ha sido deficitario durante casi todo el periodo analizado (1990-2002), evidenciándose el desbalance entre la relación ingresos-gastos.

VARIABLES EXTERNAS

24. **Cambio Demográfico:** El crecimiento demográfico tiene incidencias significativas en la distribución de bienes y servicios, al limitar la oportunidad de acceso a ellos.

25. **Globalización:** El proceso de globalización e internacionalización de la economía han generado cambios en la estructura productiva de los países, exigiéndoles mayor competitividad y mejoras tecnológicas, con miras a lograr una inserción ordenada a otros mercados y evitar a toda costa el desplazamiento comercial.

26. **Progreso Tecnológico:** El acceso a la innovación y a la utilización de nuevas tecnologías, así como la destinación de recursos a la investigación y al desarrollo,

permite diversificar y generar valor agregado al conjunto de bienes y servicios producidos en la región, haciéndola más competitiva.

27. **Schoks Externos:** Los drásticos cambios en la economía mundial (fluctuaciones en las tasas de interés y de cambio), generan repercusiones en el comportamiento de la economía nacional y local.

28. **Conflicto Armado:** La inseguridad, generada por los altos índices de violencia que constantemente se presentan a nivel nacional y local; así como la presencia de grupos armados y la inadecuada política de paz, han ocasionado la emigración de ciudadanos campesinos, zozobra, temor, e inestabilidad social en los territorios.

29. **Estructura de los Hogares:** El ambiente familiar influye de manera directa en las realizaciones y el desarrollo de las capacidades de cada uno de los individuos de la comunidad.

30. **Reformas y Actos Legislativos:** El establecimiento de normas legales a nivel nacional, puede afectar las disposiciones específicas diseñadas por los entes subnacionales.

3.2.2 DETERMINACIÓN DE LA INFLUENCIA QUE EJERCEN UNAS VARIABLES SOBRE OTRAS

Para apreciar la manera como cada variable se relaciona con las restantes, se construye un sistema de influencias, que puede ser: directa, indirecta, real o potencia. Si la influencia de cada variable sobre las restantes es real y directa, se le asignará el número (1); este tipo de influencia puede presentarse de manera Débil, Mediana y Fuerte. Así mismo, si la influencia es potencial o nula, tomará el valor (0).

De acuerdo con el tipo de influencia establecida, y la relación existente entre las variables de estudio, se presenta la matriz de análisis estructural obtenida. (Ver cuadro 7).

Mediante los resultados se puede observar que además de los números 1 y 0, el cuadro presenta la sumatoria de los números 1, tanto por filas como por columnas, indicando las veces en que cada una de las variables impactó a las restantes. Esto permite señalar que la “aplicabilidad de la planeación” es la variable de mayor motricidad pues su influencia es de 22, es decir, 7.1%; y la menos motriz, o sea la menos influyente, es “los intereses de la deuda”, pues su motricidad no es sino de 3, esto es, el 0.96%. De otro lado, las variables más dependientes son el “índice de calidad de vida” y la “pobreza”, puesto que son influidas 25 veces, es decir, que dependen de las demás en un 8%. (Ver anexo1).

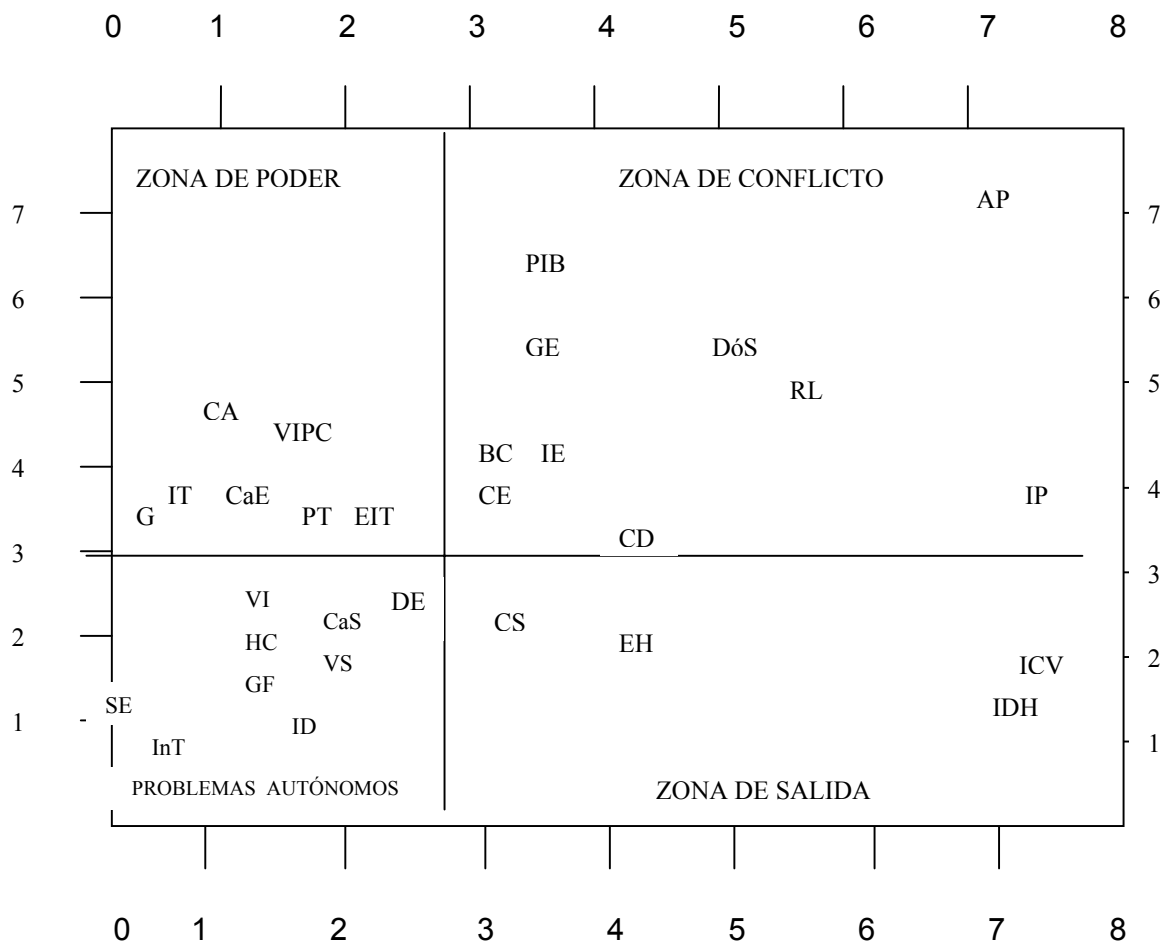
Cuadro 7. Análisis estructural de desarrollo económico y social de la región santandereana.

Influencia de /Sobre	Influencia Directa																														Motricidad
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
1 Comportamiento Producto Interno Bruto	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	19
2 Variación Índice de Precios Consumidor	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	13
3 Resultado en la Balanza Comercial	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	13
4 Aplicabilidad de la Planeación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	22
5 Generación de Empleo	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	16	
6 Calidad en la Educación	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	12	
7 Cobertura Educativa	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	12	
8 Inasistencia Escolar	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0	13	
9 Cobertura en Servicios de Salud	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	8	
10 Calidad en el Sistema de Salud	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	8
11 Índice de Desarrollo Humano	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	5
12 Vivienda Inadecuada	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	8
13 Vivienda sin Servicios Públicos	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	8
14 Hacinamiento Crítico	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	7
15 Dependencia Económica	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	9	
16 Índice de Calidad de Vida	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	6	
17 Índices de Pobreza	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	12	
18 Evolución de los Ingresos Tributarios	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	10
19 Ingresos No Tributarios	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4
20 Ingresos por Transferencias	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	12
21 Gastos de Funcionamiento	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	6
22 Intereses de la Deuda	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
23 Déficit o Superávit Total	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	17	
24 Cambio Demográfico	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	10	
25 Globalización	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	10
26 Progreso Tecnológico	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
27 Schoks Externos	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4
28 Conflicto Armado	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	13
29 Estructura de los Hogares	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	7	
30 Reformas y Actos Legislativos	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	15	
Dependencia Total	12	6	10	23	12	5	10	10	10	7	24	5	6	7	9	25	25	8	3	5	5	7	15	14	2	8	2	5	14	18	312

FUENTE: Cálculos Propios

Ahora bien, al relacionar el índice de motricidad de cada variable, con su correspondiente índice de dependencia en un plano cartesiano se obtuvo el siguiente cuadro:

Figura 21. Desarrollo económico y social de la región santandereana. Motricidad, dependencia directa (influencias: débil, mediana, fuerte)



Como puede apreciarse, el plano se encuentra dividido en cuatro zonas:

En la zona de poder permanecen las variables que tienen la más alta motricidad así como la más baja dependencia, y cualquier modificación que ocurra en ellas tiene repercusiones en todo el sistema. Estas variables son: Variación de Índice de Precios al Consumidor, Conflicto Armado, Calidad de la Educación, Ingresos por transferencias, Evolución de los Ingresos Tributarios, Globalización y Progreso Tecnológico; y en consecuencia, son las más importantes del sistema porque influyen sobre la mayoría y dependen poco de ellas, lo cual las hace muy fuertes y poco vulnerables.

En la zona de conflicto (también llamada de trabajo), se hallan variables de alta motricidad y alta dependencia. Estas variables, muy influyentes son al mismo tiempo, altamente vulnerables. Influyen sobre las restantes pero son así mismo, influidas por ellas. Por esta razón están en conflicto. Son importantes, porque cualquier variación que suceda en ellas, tendrá efectos en la zona de salida y en ellas mismas. Entre ellas están: Aplicabilidad de la Planeación, Comportamiento del Producto Interno Bruto, Déficit o Superávit Total, Generación de Empleo, Reformas y Actos Legislativos, Resultado de la Balanza Comercial, Inasistencia Escolar, Índice de Pobreza, Cobertura Educativa y Cambio Demográfico.

En la zona de salida están todas aquellas variables que son producto de las anteriores, lo cual coincide, si se tiene en cuenta que esta zona se caracteriza por tener baja motricidad pero alta dependencia. Pertenecen a ella, la Cobertura en el Sistema Salud, La Estructura de los Hogares, el Índice de Calidad de Vida y el Índice de Desarrollo Humano.

Zona de Problemas Autónomos. Se llama así, porque las variables que allí aparecen son ruedas sueltas con respecto a las demás del sistema, ni influyen significativamente sobre otras, ni son influidas por ellas. Por esta razón, tienen poca motricidad y poca dependencia. Entre ellas están la Dependencia Económica, la Calidad en el Sistema de Salud, la Vivienda sin Servicios Públicos, la Vivienda Inadecuada, el Hacinamiento Crítico, el Gasto en Funcionamiento, los Ingresos no Tributarios, los Schoks Externos y los Intereses de la Deuda.

Según los resultados, se evidencia que el desarrollo de la región está condicionado por factores de orden tanto económico como social. La variación del índice de precios al consumidor afecta significativamente el poder adquisitivo de las personas, al limitar sus ingresos y por ende, el acceso a un conjunto dado de bienes y servicios. El conflicto armado genera desplazamiento, restricción de la libertad, desempleo, y acrecienta el resentimiento social en la medida en que los individuos tienen menor oportunidad de lograr los resultados que ellos valoran.

Si un país y sus instancias subnacionales no cuentan con una base productiva diversificada, competitiva, con acceso a niveles tecnológicos, la inserción a mercados externos jamás podrá lograrse de manera ordenada y eficiente, y los recursos que el gobierno central destina a los territorios descentralizados con el fin de mejorar la calidad y el acceso a los servicios de educación y salud, serán cada vez más reducidos; entre otras cosas, por la situación de déficit presupuestal que actualmente presentan las administraciones departamentales, lo cual disminuye el nivel de inversión social. Toda esta situación se traduce en carencia de personal técnico capacitado, incapaz de diseñar, evaluar proyectos y formular acciones económicas de planeación, que conduzcan al crecimiento y el bienestar social del territorio.

3.2.3 DETERMINACIÓN DE LAS VARIABLES SOBRESALIENTES CON EL MÉTODO DE ANÁLISIS DE JERARQUÍAS.⁵²

De acuerdo con los resultados obtenidos hasta el momento, los factores pertenecientes a la zona de poder y de conflicto, serán denominados variables claves, y se analizarán mediante la matriz de análisis de jerarquías, con el fin de determinar el nivel de significancia de cada una de ellas, y así establecer cuáles son las más sobresalientes. La matriz correspondiente a las variables ubicadas en la zona de poder es la siguiente:

Cuadro 8. Matriz de análisis de jerarquías – Zona de poder.

	V1. Variación IPC	V2. Conflicto Armado	V3. Calidad Educativa	V4. Ingresos por Transferencias	V5. Ingresos Tributarios	V6. Globalización	V7. Progreso Tecnológico
V1 Variación IPC	1	3	0.2	0.2	3	7	0.33
V2 Conflicto Armado	0.33	1	0.2	0.33	5	7	0.33
V3 Calidad Educativa	5	5	1	0.2	7	3	1
V4 Ingresos por Transferencia	5	3	5	1	7	5	4
V5 Ingresos Tributarios	0.33	0.2	0.14	0.14	1	3	0.33
V6 Globalización	0.14	0.14	0.33	0.2	0.33	1	0.2
V7 I. Progreso Tecnológico	3	3	0.5	0.25	3	5	1
Suma por Columna	14.81	15.34	7.38	2.33	26.33	31.00	7.20

Fuente: Cálculos propios

En este caso, se observa que la variación del IPC presenta una relativa superioridad sobre el conflicto armado en el desarrollo económico y social de la Región Santandereana, sin dejar a un lado, la importancia que juega esta variable dentro del desarrollo social de la región y del país, pues sus consecuencias repercuten en el desarrollo socio-económico de los territorios al generar desplazamiento de la población rural hacia los centros urbanos, donde no tienen acogida dentro del sector productivo y entran a engrosar las estadísticas de pobreza de las ciudades; así mismo, la calidad educativa resulta ser un factor de mayor importancia frente a esta variable, en cuanto a la determinación del grado de desarrollo regional. Por su parte, los Ingresos por transferencias según su intensidad, presentan una tendencia promedio de 4; es decir, su influencia está entre una relativa superioridad y mayor importancia frente a todas las demás variables, lo cual la convierte en la más sobresaliente de aquellas que conforman la zona de poder; entre otras cosas, por ser Xi el valor más alto, lo cual corresponde de igual forma, con el Yi, según la tabla de resultados.

⁵² Para una mejor comprensión del modelo de análisis de jerarquías, ver diseño metodológico en apéndice 2.

Cuadro 9. Resultados- Zona de poder

Variables	Multiplicación	Elevado a la 1/7	X_i	Valor X_i	Y_i	Valor Y_i	λ	Índice de Concertación	Relación de Concertación
A	0.84	0.98	X1	0.10	Y1	1.49	1.50	0.205	0.155
B	0.26	0.82	X2	0.09	Y2	1.21	1.31		
C	105	1.94	X3	0.20	Y3	4.47	1.49		
D	10500	3.75	X4	0.39	Y4	11.67	0.90		
E	0	0.39	X5	0.04	Y5	0.21	1.06		
F	0	0.26	X6	0.03	Y6	0.06	0.85		
G	16.88	1.50	X7	0.16	Y7	2.44	1.12		
		9.65					8.23		

FUENTE: Cálculos propios.

Los resultados de la matriz, dejan ver que las variables de mayor significancia según su valor X_i , son: Los ingresos por transferencias con un 0.39%, seguido de la calidad de vida con un 0.20%, el progreso tecnológico 0.16%, y la variación del IPC, con un porcentaje correspondiente a 0.20.

Ahora bien, a partir de estos resultados, se realiza nuevamente la matriz de análisis de jerarquías de las principales variables, para lo cual se toman únicamente las ubicadas en la zona de poder, por ser las más significativas y las de mayor influencia dentro del nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado por la región. La metodología a aplicar es la misma; pero esta vez, se determinará la probabilidad de que ocurra el suceso A, B, ó C. Estos sucesos, llamados escenarios, no son más que el conjunto de posibles situaciones que podrían generarse, si cada una de las variables analizadas mantiene ó no, el comportamiento descrito en el diagnóstico realizado en el capítulo anterior.

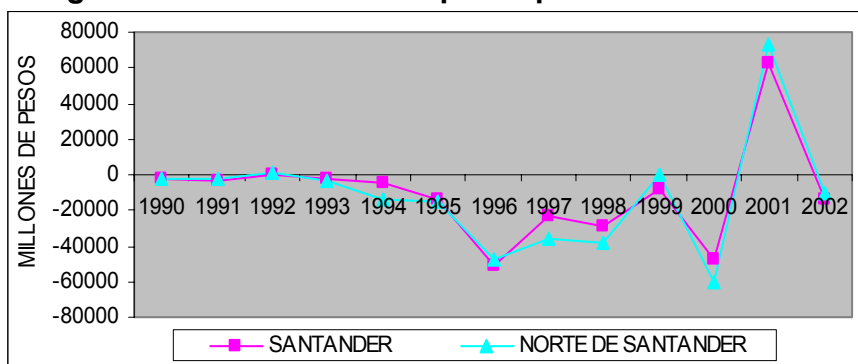
La construcción de escenarios a partir de la prospectiva, ayuda a proponer alternativas estratégicas sobre las cuales fundar una discusión racional que examine y tenga en cuenta las expectativas y estrategias de los múltiples agentes que conforman el complejo entramado social, respecto a los distintos futuros posibles. Estos escenarios permiten una concertación y coordinación de los intereses de los agentes, en torno al cumplimiento de unos objetivos generales que respondan a las necesidades de los entes territoriales.

Con la construcción de los escenarios, se busca simultáneamente, abrir el presente a futuros alternativos y reducir el grado de incertidumbre respecto al mañana, sin por ello incurrir, en toscas simplificaciones de las tendencias y los intereses que porten los agentes involucrados en los escenarios que se prefiguran. La prospectiva parte así del *escenario probable*, el cual no es otra cosa que una visión de lo que podría acontecer en el futuro si las cosas no varían significativamente; éste es la imagen del mañana donde conviven situaciones positivas y negativas que se desencadenarán si se continúa con la actividad presente de los actores. Sirve, por lo tanto, de base para crear a partir del mismo,

el *escenario deseable*, que es lo que se desea ocurra en el futuro; es la visión optimista del devenir que indica el horizonte por el cual se debe encaminar los pasos, si se desea que las cosas cambien sustancialmente, o si se pretende superar los pronósticos del escenario probable. Así, el escenario probable corresponde *al ser* y el deseable al *debe ser*.⁵³

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta la evolución del proceso de descentralización político-administrativa, llevada a cabo durante los últimos años en la región, el escenario probable a plantear es: *La intensificación de los problemas asociados al déficit fiscal en la Región Santandereana*.

Figura 22. Situación fiscal por departamentos



FUENTE: BANCO DE LA REPÚBLICA.

Como se observa en la figura, los entes territoriales presentaron durante toda la década del noventa y hasta el 2002, una situación deficitaria en sus cuentas departamentales. En términos generales, tanto Santander como Norte de Santander mantuvieron en estos años, un déficit promedio de 10.629,05 y 1.360,94 millones de pesos, respectivamente. Este desajuste fiscal, evidencia además, del inapropiado manejo de la relación entre ingresos y gastos, la baja capacidad que se tiene para generar recursos propios, la alta dependencia hacia las transferencias del gobierno, y la pérdida de oportunidades en materia de inversión social y productiva, al tener que destinar las rentas internas, hacia la atención de los crecientes gastos de funcionamiento y los altos costos de la deuda pública; entorpeciéndose de esta manera, el proceso de desarrollo y el crecimiento económico de la región.

⁵³ ⁵³ MIKLOS, Tomás; TELLO, María Helena. "Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro". Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra AC. Noriega Ediotres, México, 1994.

Si esta situación persiste, el desarrollo, entendido como el proceso tendiente a buscar una mejor calidad de vida a través del bienestar económico, social, cultural, político, científico y tecnológico de la región, se irá rezagando frente a las demás instancias nacionales. Así mismo, dentro de este contexto, cabría decir, que el esquema normativo de descentralización, adoptado a mediados de los años ochenta, no arrojó los resultados esperados, debido a que los entes territoriales no han dado respuesta eficiente a sus obligaciones financieras y administrativas, obstaculizando el desarrollo de los mismos.

Así las cosas, el desbalance en las finanzas públicas departamentales, generan consecuencias de orden tanto económico, como social. Dentro de las primeras, cabe señalar el estancamiento de la actividad productiva y el incremento de la desaceleración económica, lo cual se traduce en desempleo y disminución en los niveles de ingresos; y con relación a las segundas, la reducción de recursos que bien podrían ser destinados a la inversión social, y el respectivo deterioro en los indicadores de calidad de vida, que esto implica.

Por lo tanto, se hace necesario incorporar la intervención de cada uno de los actores que puedan contribuir a modificar la descripción de este escenario e impulsar el propio desarrollo. Estos actores son *El poder*, conformado por las diferentes entidades del Estado; *El saber*, constituido por las instituciones de educación superior; *La producción*, donde se hallan los gremios que congregan a los diferentes medios de producción; y finalmente, *La comunidad*, representada en las formas organizadas de usuarios⁵⁴. Cada uno de estos actores tiene sus propios intereses y, en consecuencia, un papel específico dentro de la búsqueda del desarrollo.

Es así, como la articulación de las actividades de todos los agentes, debe encaminarse, de un lado, hacia la ampliación de los derechos, capacidades y libertades de los ciudadanos, la incorporación de los sectores más excluidos a instituciones representativas, y viabilizar un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas. Y de otro, hacia el cumplimiento de los fines de la descentralización: un manejo fiscal eficiente que permita mejorar las condiciones de autofinanciamiento a través de un recaudo equitativo; un adecuado uso de las transferencias, orientadas a la atención de las necesidades más urgentes de la región; y un nivel de gasto moderado para lo cual es necesario llevar a cabo una planificación estratégica que contenga las fortalezas y debilidades del departamento, de manera que todo lo anterior, se traduzca en la potencialización del desarrollo de la Región santandereana.

⁵⁴ MOJICA, Sastoque Francisco. “*La prospectiva*”. Técnicas para visualizar el futuro. Fondo Editorial LEGIS. 1991, pág. 9.

Como se mencionó inicialmente, a partir del escenario probable, puede construirse el escenario deseable, el cual supone la solución al problema del déficit fiscal ya planteado; es decir, dentro de este espacio, se presenta lo bueno y lo excelente que cada uno de los individuos de una sociedad quiere para el futuro. Esta situación es alcanzada en el momento en el cual: *Se logran sanear las finanzas públicas por medio del crecimiento económico y el fortalecimiento de los sectores sociales.*

Si se logra restaurar la situación financiera de los departamentos y mantener un nivel de equilibrio fiscal, se podrá impulsar el crecimiento económico, el cual a su vez, permitirá el fortalecimiento y la autonomía fiscal de cada una de las instancias subnacionales. La prosperidad económica, contribuiría a la ampliación del conjunto de opciones a los que la población podría acceder, al constituirse en un medio para conseguir otros fines; entre ellos, mejoras en la educación, la salud y el empleo, facilitando así, la expansión de la capacidad humana para llevar una vida plena y libre.

De hecho, si realmente el proceso de descentralización se lleva a cabo de la forma en que lo estipula la legislación colombiana, la distribución de las competencias entre los diferentes niveles de administración, en busca de un mayor acercamiento entre las necesidades de la población y las posibles soluciones del Estado, se traduciría en mayores niveles de desarrollo, al asumir de manera directa, responsabilidades claras y de vital interés, en la satisfacción de necesidades básicas y la provisión de bienes públicos. Todos estos lineamientos de inversión y desarrollo, conducirían a una mejor asignación de los recursos públicos descentralizados para lograr una mejor calidad de vida en las regiones.

En el horizonte en el cual desaparece el déficit fiscal, no existirían preocupaciones asociadas a la consecución de recursos de fuente externa para subsanar tal estado; no habría niveles insostenibles de endeudamiento, ni afán por aprobar nuevas reformas tributarias que permitan ampliar la base gravable, con el fin de obtener un mayor recaudo. Habría en cambio, posibilidades de generar ahorro, incrementar los niveles de inversión productiva con miras a impulsar el progreso económico, mejoramiento del aspecto social, traducido en crecientes oportunidades para llevar la vida que se desea, y el desarrollo de las capacidades de todas las personas, mediante la garantía de acceso a los medios necesarios para tales realizaciones y libertades, como los recursos, los bienes elementales, o los mismos ingresos.

Para alcanzar tal estado, es necesario la concertación de todos y cada uno de los agentes, que con sus acciones influyen y contribuyen a la consecución de las metas u objetivos propuestos. Dichas metas deben ser precisas, concretas y alcanzables y deben dibujar un futuro diferente al real; entre ellas cabe mencionar: En materia financiera, la reducción de los gastos más significativos, especialmente los de funcionamiento, fomentar la cultura de ahorro, estabilizar el

nivel de endeudamiento de acuerdo a la capacidad de pago que tengan los respectivos departamentos, e incrementar los niveles de ingresos, sin afectar significativamente a los sectores menos favorecidos. En el aspecto económico, fortalecer la base productiva, y realizar inversiones en tecnología, investigación y desarrollo, para que la economía local, pueda responder de manera acertada, al nuevo escenario internacional. Y finalmente, en el ámbito social, el mejoramiento de las condiciones de vida de cada uno de sus ciudadanos, por medio de la creación de espacios que les permita desarrollar sus capacidades.

No obstante, no es fácil diseñar una situación ideal, o fijar un objetivo, seguramente inalcanzable, donde todos los problemas estén resueltos. Sin duda alguna, esta es solamente una meta para tender hacia ella. Es el futuro deseable. Es el bienestar óptimo, el desarrollo por excelencia, que, aun cuando inalcanzable, representa un objetivo para que los actores, quienes construyen el desarrollo y el futuro, tiendan hacia él.

Finalmente el escenario alterno, se sitúa en medio del probable y el deseable, y se construye bajo el supuesto en el cual: *se logra una leve mejoría de las finanzas públicas regionales*. Es decir, en este caso, el comportamiento de los actores, sus acciones y decisiones, conducen a que se presente en el plano fiscal, un progreso en los indicadores financieros.

Si los departamentos logran una leve mejoría en la difícil situación fiscal que actualmente presentan, habrá mayores posibilidades de impulsar el crecimiento económico y garantizar a cada uno de sus ciudadanos un nivel de vida más apropiado. Así, los recursos adicionales podrán destinarse más que hacia el cubrimiento de la brecha entre ingresos y gastos, hacia la garantía de un stock de bienes básicos como educación, salud e infraestructura. Para ello, deberá entre otras cosas, fomentarse la cultura de pago por parte de los contribuyentes, quienes se ven retribuidos con los programas y proyectos sociales encaminados al mejor abastecimiento de servicios públicos y a la construcción y adecuación de las vías de comunicación, mejorando el desarrollo de las actividades de la región.

Todo esto generará una especie de espiral de crecimiento entre bienestar social y auge económico, puesto que el desarrollo de la capacidad y la ampliación de la libertad individual, permite contar con el capital humano necesario para llevar a cabo cada uno de los proyectos que se han trazado las administraciones locales. Sin embargo, todo esto podrá lograrse sólo en la medida en que el cambio sea constante, se logren unificar criterios de desarrollo y se establezca un proyecto regional acorde con las necesidades de la población, en el mediano y largo plazo.

Una vez, definidos los escenarios de la descentralización política administrativa de la región, se presenta a continuación de manera jerárquica los elementos esenciales que constituyen la realidad objeto de estudio:

La primera variable a analizar es los ingresos por transferencias, cuya matriz correspondiente es la siguiente:

Cuadro 10. Matriz de análisis de jerarquías de la variable Ingresos por Transferencias.

Ingresos por Transferencias	A	B	C
A	1	0.25	0.333
B	4	1	0.333
C	3	3	1
Suma Total	8	4.25	1.67

FUENTE: Cálculos propios

Cuadro 11. Resultados- Ingresos por Transferencias

Variables	Multiplicación	Elevación a 1/3	X_i	Valor X_i	Y_i	Valor Y_i	λ	Indice de Concertación	Relación de concertación
A	0.083	0.437	X1	0.12	Y1	0.19	0.97	0.1087	0.1873
B	1.333	1.101	X2	0.30	Y2	1.62	1.29		
C	9	2.080	X3	0.58	Y3	4.03	0.96		
		3.618					3.22		

FUENTE: Cálculos propios

Según los resultados, y al comparar los escenarios frente a los ingresos por transferencias, se encontró que es más probable que en los próximos años se dé C; es decir, se presente una leve mejoría en las finanzas públicas departamentales, debido a que éstos ingresos, otorgados por el gobierno central y de destinación específica (salud, educación), contribuyen en forma significativa al mejoramiento de la calidad de vida de la población, permitiendo la formación de personal calificado, de tal manera que los ciudadanos puedan acceder a trabajos mejor remunerados que le permitan satisfacer sus necesidades, y así ampliar su bienestar individual; de igual forma las mejoras en la calidad y la cobertura del sector salud implica que los ciudadanos están en condiciones saludables que les permiten entrar en el mercado laboral, lo cual conlleva a un incremento en la productividad, y con ello a un crecimiento económico y social de la región.

La probabilidad de ocurrencia del evento C, se obtiene del valor X_i , que para este caso es de 0.58% aproximadamente, lo cual corresponde con el valor de Y_i , de 4.02%. Además, la relación de concertación exigida por la metodología de análisis, concuerda con los límites establecidos para ella, lo que permite asegurar una coherencia interna en la discusión a lo largo de todo el proceso y al mismo

tiempo, establecer un margen de error aceptable para la metodología en cuestión⁵⁵.

La segunda variable es la calidad educativa, para la cual se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro 12. Matriz de análisis de jerarquías de la variable Calidad Educativa

Calidad Educativa	A	B	C
A	1	0.33	0.33
B	3	1	2
C	3	0.50	1
Suma Total	7	1.83	3.33

FUENTE: Cálculos propios

Cuadro 13. Resultados – Calidad Educativa

Variables	Multiplicación	Elevación a 1/3	Xi	Valor Xi	Yi	Valor Yi	λ	Índice de Concertación	Relación de concertación
A	0.11	0.48	X1	0.14	Y1	0.23	0.98	0.0268	0.0462
B	6	1.82	X2	0.53	Y2	3.17	0.97		
C	1.5	1.14	X3	0.33	Y3	1.50	1.11		
		3.44					3.05		

FUENTE: Cálculos propios

En este caso, el escenario de mayor probabilidad de ocurrencia es el B; esto es, que si durante los años venideros se mantiene la tendencia que presenta actualmente el departamento en el ámbito educativo, al destinar recursos hacia este sector, con el fin de mejorar la calidad de enseñanza en todos los niveles; se logran sanear las finanzas públicas de la región.

Sin duda alguna, la educación de alta calidad enfocada entorno a las necesidades y demandas de los territorios, permite organizar la estructura productiva eficientemente, de manera que las instancias subnacionales logren ser más competitivas tanto a nivel nacional como internacional. De igual forma esto conlleva a que los ciudadanos amplíen sus capacidades y creen nuevas estrategias de desarrollo para la región. Así, los resultados evidencian la posible ocurrencia de este evento frente a los demás, al ser su Xi de 0.53 y Yi de 3.17%.

⁵⁵ PATIÑO, Gonzalo y GARCÍA, Reynaldo. "La planificación analítica y los métodos sistémicos de planificación". Revista Paisajes geográficos. Órgano de difusión científica, Centro Panamericano de Estudios e Investigaciones Geográficas. Año XV, No. 31. Quito, Ecuador, 1995.

La tercera variable sometida a estudio es el progreso tecnológico, obteniéndose como producto, el próximo cuadro matricial:

Cuadro 14. Matriz de análisis de jerarquías de la variable Progreso Tecnológico

Progreso Tecnológico	A	B	C
A	1	0.33	0.33
B	3	1	0.33
C	3	3	1
Suma Total	7	4.33	1.67

FUENTE: Cálculos propios

Cuadro 15. Resultados – Progreso Tecnológico

Variables	Multiplicación	Elevación a 1/3	X_i	Valor X_i	Y_i	Valor Y_i	λ	Indice de Concertación	Relación de concertación
A	0.111	0.48	X1	0.14	Y1	0.23	0.95	0.0678	0.1169
B	1	1	X2	0.28	Y2	1.22	1.22		
C	9	2.08	X3	0.58	Y3	4.09	0.97		
		3.56					3.14		

FUENTE: Cálculos propios

De acuerdo con los datos registrados, puede decirse que la confrontación del criterio referente al progreso tecnológico, frente a los escenarios planteados con anterioridad, evidencia la presencia del suceso C, debido a que el acceso a la innovación tecnológica y a la utilización de nuevas técnicas; así como la destinación de recursos a la investigación y el desarrollo, permiten diversificar la base productiva, lo cual abre nuevos campos de acción para los ciudadanos donde puedan desarrollar sus capacidades y así generen valor agregado a la oferta de bienes y servicios de una región, haciéndola más competitiva.

Esta mejora técnica del aparato productivo conduce la economía hacia el crecimiento económico y social de la región, debido a que implica una constante capacitación del personal para manejar las nuevas tecnologías, lo cual incrementa el conocimiento de los individuos y así incrementan sus capacidades al poder desenvolverse en otros campos de trabajo. Este factor, a su vez, contribuye al mejoramiento de los indicadores del situado fiscal, al propiciar autonomía de los territorios en cuanto a la consecución de recursos. Es así como la probabilidad de que ocurra C, según su X_i es de 0.58% frente a los demás eventos contemplados, correspondiente a su Y_i con un 4.06%.

Finalmente, se tiene la variable variación del IPC, la cual al ser sometida al modelo de análisis de jerarquías, revela que el evento con mayor perspectiva de ocurrencia según el vector X, es la leve mejoría en las finanzas públicas departamentales, con un 0.62%, como se aprecia enseguida:

Cuadro 16. Matriz de análisis de jerarquías de la variable variación del IPC

Variación del IPC	A	B	C
A	1	0.33	0.33
B	3	1	0.25
C	3	4	1
Suma Total	7	5.33	1.58

FUENTE: Cálculos propios

Cuadro 17. Resultados – Variación del IPC

Variables	Multiplicación	Elevación a 1/3	X_i	Valor X_i	Y_i	Valor Y_i	λ	Índice de Concertación	Relación de concertación
A	0.111	0.48	X2	0.13	Y2	0.22	0.91	0.1087	0.1873
B	0.750	0.91	X3	0.25	Y3	1.05	1.32		
C	12	2.29	X4	0.62	Y4	4.98	0.99		
		3.68					3.22		

FUENTE: Cálculos propios

Dentro del total de escenarios contemplados, éste es el más posible puesto que las políticas macroeconómicas han estado enfocadas durante los últimos años, entre otras cosas, a la disminución de los niveles de inflación. Al permanecer estables los precios de los bienes y servicios, el consumo de ellos tiende a incrementarse, debido a que las posibilidades que tienen los individuos para acceder a los bienes de consumo son mayores satisfaciendo así las necesidades básicas propias; al mismo tiempo, los habitantes pueden destinar parte de sus ingresos a otras actividades que les proporcionen bienestar, de acuerdo con el estilo de vida que cada quien desee llevar. Todo esto, genera un impacto positivo en la capacidad productiva; lo cual se traduce en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en un mayor nivel de ingresos que contribuyen de manera directa al crecimiento económico de la región.

En términos generales puede decirse que el evento con mayor probabilidad de ocurrencia según el análisis realizado es el C; es decir que es posible que en los próximos años la región logre alcanzar una leve mejoría de sus finanzas públicas,

si mantiene la tendencia que revela el diagnóstico acerca del comportamiento de las variables sometidas a estudio.

Sumado a esto, de acuerdo con los resultados, se aprecia que los factores determinantes del desarrollo de los territorios, no son sólo de índole económico, y por lo tanto no pueden aislarse de los de tipo social y cultural ya que cada vez los elementos que influyen sobre la realidad objetivo, son más interdependientes. En este caso, no sólo el conjunto de variables situadas en la zona de poder, sino también las de conflicto, permiten comprobar que los principales elementos que condicionan el crecimiento económico y el bienestar social de los departamentos de Santander y Norte de Santander son de tipo social (calidad y cobertura educativa, índice de pobreza), externo (progreso tecnológico) y económico (ingresos por transferencias, variación del IPC, aplicabilidad de la planeación, comportamiento del PIB y resultado de la balanza comercial).

Por tal razón, se analizan las variables de la zona de conflicto, en donde se encuentran la Cobertura educativa, la inasistencia escolar y el índice de pobreza, variables a través de las cuales los individuos no solo pueden satisfacer sus necesidades sino además ampliar sus necesidades y capacidades. Mediante el análisis de jerarquías, y a partir del desempeño que mostraron estos indicadores en el diagnóstico realizado, se evaluará la probabilidad de ocurrencia de cada uno de los escenarios contemplados.

La Cobertura Educativa es un factor decisivo en el desarrollo económico y social, puesto que le permite a las personas realizar actividades acordes a sus habilidades y conocimientos adquiridos, y así ampliar el conjunto de opciones tendientes a mejorar el nivel de calidad de vida.

Cuadro 18. Matriz de análisis de jerarquías de la variable Cobertura Educativa

Variable Cobertura Educativa	A	B	C
A	1	0,333	0,333
B	5	1	3
C	3	0,333	1
Suma Total	9	1,67	4,33

Fuente: Cálculos Propios

Cuadro 19. Resultados- Cobertura Educativa

Variables	Multiplicación	Elevación 1/3	X_i	Valor X_i	Y_i	Valor Y_i	λ	Indice de Concertación
A	0,111	0,481	X1	0,12	Y1	0,20	1,10	0,1178
B	15	2,466	X2	0,62	Y2	1,04	1,04	
C	1	1	X3	0,25	Y3	0,42	1,10	
		3,947					3,24	

Fuente: Cálculos propios.

Al establecer la posibilidad de que se de cada uno de los escenarios según el desempeño de esta variable, se encontró que lo más probable es que en el futuro se logren sanear las finanzas públicas territoriales, según el valor del X_i (0.62%) obtenido en los resultados.

Si el nivel de cobertura departamental continua ampliándose, favoreciendo especialmente a los sectores más vulnerables de la región, cada uno de los departamentos podrá contar con ciudadanos capaces de atender los principales retos en el actual contexto económico, social, político y cultural.

De tal manera, se observa que variables como la educación son indispensables para el desarrollo de un territorio, pero no basta con que una parte de la población cuente con un servicio de alta calidad, es decir, que esté bien capacitada; sino que se amplíe la cobertura educativa en todos los niveles, de manera que pueda reducirse la informalidad del trabajo al cual se ve sometida gran parte de la población, que debido a la carencia de oportunidades, no puede tener acceso a un nivel de educación básica, y al mismo tiempo, contribuir al mejoramiento en los índices de deserción escolar. Esta sería una condición fundamental para obtener un puesto de trabajo bien remunerado, que permita tener acceso a otros beneficios que amplíen el bienestar de los seres humanos y por ende, es necesario tener en cuenta factores como el desplazamiento forzoso de familias y docentes del sector rural hacia las ciudades, a causa de la violencia y el conflicto armado, puesto que estas personas no pueden acceder a este servicio y como consecuencia de ello, tienden a ubicarse en trabajos informales, empeorando la situación de orden público y pobreza dentro de las ciudades.

De igual manera, hay que establecer la incidencia que presenta la inasistencia escolar en los niveles de desarrollo, por tal razón se presenta a continuación la matriz de jerarquías que permite evaluar el futuro si se mejora este factor:

Cuadro 20. Matriz de análisis de jerarquías para la variable Inasistencia escolar

Variable Inasistencia Escolar	A	B	C
A	1	0,333	0,333
B	3	1	0,333
C	3	3	1
Suma Total	7	4	1,67

Fuente: Cálculos propios.

Cuadro 21. Resultados- Inasistencia Escolar

Variables	Multiplicación	Elevación 1/3	X_i	Valor X_i	Y_i	Valor Y_i	λ	Indice de Concertación
A	0	0,481	X1	0,14	Y1	0,23	0,95	0,0678
B	1,00	1,00	X2	0,28	Y2	0,47	1,22	
C	9	2	X3	0,58	Y3	0,97	0,97	
		3,561					3,14	

Fuente: Cálculos propios.

Estos resultados, muestran que el escenario con mayor probabilidad de ocurrencia es el C, puesto que el valor de su X_i corresponde al 0.58%, ubicándolo como el vector de mayor significancia frente a los demás escenarios contemplados. Esto es, es posible que se presente una leve mejoría en las finanzas públicas regionales si se brinda mayor atención al desempeño de esta variable, puesto que la calidad educativa y la cobertura, propician las condiciones necesarias para que los individuos alcancen sus metas u objetivos, y puedan llevar la vida que ellos deseen llevar.

Para contrarrestar los niveles de inasistencia escolar, es necesario que el Estado y cada uno de los actores sociales brinden las garantías suficientes para que todos los ciudadanos tengan acceso a la educación. Las mejoras en la infraestructura vial, la creación de programas de asistencia alimentaria, y subsidios escolares son algunos de los medios a través de los cuales podría incentivarse la población hacia las aulas escolares y así culminar, con los programas que por una u otra razón se han aislado.

Por último se tiene la variable Índice de pobreza para la cual se presentan los siguientes resultados:

Cuadro 22. Matriz de análisis de jerarquías para la variable Índice de pobreza

Variable Índice de Pobreza	A	B	C
A	1	0,333	0,2
B	3	1	0,333
C	5	3	1
Suma Total	9	4	1,53

Fuente: Cálculos propios

Cuadro 23. Resultados – Índices de Pobreza.

Variables	Multiplicación	Elevación 1/3	Xi	Valor Xi	Yi	Valor Yi	λ	Índice de Concertación
A	0	0,405	X1	0,10	Y1	0,161	0,94	0,0193
B	1,00	1,00	X2	0,26	Y2	0,396	1,12	
C	15	2	X3	0,64	Y3	0,977	0,98	
		3,872					3,04	

Fuente: Cálculos propios

Según los resultados, el vector con mayor probabilidad de ocurrencia es el C, puesto que el valor de su Xi frente a los demás es de 0.64%. Esto es, si en los departamentos el conjunto de políticas aplicadas hacia el mejoramiento social y el desarrollo económico se orientan en los sectores más vulnerables, lo más probable es que en el futuro pueda lograrse un mejoramiento no sólo de los indicadores financieros, sino también de los índices de calidad de vida de toda la población.

Aunque el índice de pobreza es un indicador difícil de cuantificar puesto que depende de otros factores como las condiciones de vivienda, el hacinamiento crítico, la asistencia escolar y la dependencia económica, evaluados y analizados anteriormente; sólo la región logrará reducir dichos niveles si la orientación de los recursos departamentales en forma de gasto social, son destinados de manera eficiente hacia la atención de los sectores más afectados. Es necesario tener en cuenta que este índice recopila toda la información de la población que presenta mayores privaciones y por ende no tienen oportunidades de desarrollo, por tanto es importante realizar inversiones de tipo social que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida de este tipo de personas, y a la expansión de la libertad individual.

La forma directa de atender los problemas asociados a la carencia de oportunidades y opciones de elegir, radica en el establecimiento de políticas encaminadas a garantizar que cada uno de los individuos pueda llevar a cabo

funcionamientos valiosos, es decir estar bien alimentado, tener acceso a los servicios de salud y un nivel de educación básico, para así desarrollar funciones superiores. Dentro de este contexto, la planificación aparece como la herramienta esencial para llevar a cabo de forma consistente los programas y proyectos propuestos; su aplicabilidad contribuye sin lugar a dudas, al crecimiento de las instancias subnacionales, las cuales dependen en gran medida de los proyectos a futuro, del conjunto de estrategias que se perfilen para lograr algunos avances; es decir, de un esquema coherente y posible que conduzca el desempeño de cada uno de los indicadores mencionados, hacia un objetivo específico. Así, los entes territoriales, con la autonomía que se les implantó en el proceso de descentralización, y por su cercanía con las necesidades de la población, debe articular los proyectos económicos, sociales y financieros, en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos para así propiciar el crecimiento económico de la región.

Es así como los actores y cada una de las instancias que participan en tal proceso, deben conducir todos sus esfuerzos hacia la consecución no sólo del escenario alterno, sino más bien, hacia el momento en cual pueda alcanzarse el escenario deseado; y en este sentido, la región ha mostrado algunos avances al presentar en los dos últimos años una leve mejoría en los indicadores que componen el situado fiscal. Pero esto no es suficiente, se requiere de un esfuerzo conjunto, de la concertación de todos y cada uno de los agentes que con sus acciones influyen y contribuyen a la consecución de las metas u objetivos propuestos, si realmente se desea sanear las finanzas por medio del crecimiento económico y el fortalecimiento de los sectores sociales, de manera que tal estado, no sea sólo una situación hipotética, hacia la cual enfocarse, sino una realidad sobre la cual consolidar el desarrollo.

Lo que se plantea es tratar de entender el desarrollo en la manera en la cual hasta el momento se ha precisado; esto es, como el proceso de expansión de las libertades que tienen los individuos, a través del cual pueden ampliar sus capacidades. El requisito fundamental para alcanzar mayores niveles de crecimiento económico está en fortalecer el capital humano. Si los ciudadanos de una región, cuentan con mejores niveles de educación y acceso a servicios de salud, sus funcionamientos, consistentes en estados y acciones que están relacionados entre sí, les permitirá ampliar sus capacidades y oportunidades respecto al tipo de vida que ellos deseen llevar; y en la medida en que esto ocurra, su contribución a la productividad, al crecimiento de las rentas territoriales y el mejoramiento del desempeño de las variables económicas, les permitirá contar con mejores opciones de bienestar y un nivel de calidad de vida adecuado.

Aunque la prosperidad económica brinda mayores opciones, también contribuye a ello la mejora de la educación, la salud y otros factores que influyen en la libertad de las personas. Por tal razón, estas mejoras sociales deben considerarse elementos de desarrollo que en conjunto, permiten llevar una vida más libre, y al

mismo tiempo, contribuir a incrementar la productividad, el crecimiento económico y las rentas individuales.

Bajo esta perspectiva, a continuación se presentan algunas estrategias y recomendaciones de política, que pueden contribuir a la aplicación del desarrollo en el sentido en el cual anteriormente se ha señalado.

3.3 ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO

Para que la Región Santandereana se constituya en un territorio organizado, económicamente competitivo, con una identidad reconocida a nivel nacional, y con una imagen corporativa que la haga atractiva para inversionistas tanto nacionales como internacionales, es necesario que en el territorio se consolide un proyecto regional concertado entre las distintas instituciones y sectores económicos, orientado a la competitividad y al desarrollo sostenible de las actividades de la región.

Para ello, es necesario definir el conjunto de estrategias a seguir, según las variables más críticas señaladas en el escenario apuesta. Así, si se tiene en cuenta el proyecto de futuro deseado, y los lineamientos planteados en los planes de desarrollo departamentales, se puede identificar tres retos estratégicos para los próximos años: el fortalecimiento institucional, la reestructuración educativa y la modernización del aparato productivo y comercial.

▪ FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La práctica de una adecuada administración y el fortalecimiento de la capacidad de gestión del desarrollo, se constituyen en factores claves para mejorar la credibilidad y para convertir a la región en un territorio líder y guía en la conducción de las más importantes iniciativas de interés regional. Para tal efecto, las administraciones locales y demás instituciones, deberán convertirse en organismos que harán uso del conocimiento, la experiencia y la sabiduría para propiciar alianzas, fijar los derroteros del desarrollo y concretar proyectos.

El fortalecimiento institucional ha de lograrse, de un lado, mediante la reorganización y modernización de la gestión no sólo institucional, sino también financiera de los municipios, a través de la capacitación de los mismos funcionarios públicos, la concertación de los actores para la elaboración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, y el saneamiento de las finanzas de los gobiernos locales, promoviendo la cultura de pago por parte de los contribuyentes y el manejo eficiente de los recursos; y de otro, consolidando un plan de desarrollo regional concreto y posible, que involucre factores sociales, políticos, económicos y culturales, tendientes a la ampliación de las capacidades y libertades de cada uno de sus ciudadanos.

▪ REESTRUCTURACIÓN EDUCATIVA REGIONAL

El mejoramiento del nivel cultural de los habitantes de la región requiere de la implementación de un sistema educativo eficaz y adecuado para el nuevo orden económico y para la consolidación de las organizaciones, con capacidad de integrar el conocimiento como factor de su competitividad y así iniciar procesos crecientes de desarrollo. Dicha reestructuración puede llevarse a cabo si se construye un proyecto o plan educativo regional que logre articular los demás sectores y dinamice procesos de formación integral en cada uno de los actores que la conforman, lo cual puede alcanzarse si se crean espacios entre la educación y los procesos productivos, se unifiquen los objetivos del nivel básico y medio con el superior para la generación de programas con énfasis en las necesidades del sector económico de la región, y se incentive el uso de tecnologías derivadas de la nueva revolución en el conocimiento, lo cual se traduzca en opciones más eficientes de apropiación.

Así mismo, el fortalecimiento de la educación superior constituye un factor fundamental en dicho proceso, para lo cual se requiere un proyecto educativo que sea el reflejo del producto que se quiere ofrecer en función de una coyuntura económica tecnológica, social y de mercado, que responda a las necesidades de la región.

La formación de capital humano, es un factor decisivo dentro del nivel de desarrollo de un territorio, puesto que no sólo contribuye al incremento de la productividad y el crecimiento económico; sino también, permite a los ciudadanos ampliar, además de su nivel de renta, el conjunto de posibilidades que garantizan una mejor calidad de vida.

▪ MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO Y COMERCIAL

La idea de modernizar el aparato productivo consiste en crear e impulsar en la región empresas generadoras de valor agregado como núcleos de desarrollo rural y productivo; empresas eficientes con alta tecnología de producción y administración, con estructura de producto, transformación y comercialización de planeación financiera, mercado y recursos. Para ello, la región ha de plantearse estrategias enfocadas hacia la tecnificación y apoyo a las cadenas productivas de bienes agrícolas e industriales, proporcionar el acceso equitativo de los productores a los recursos de producción y a los instrumentos de política para impulsar la producción y mejorar la calidad de vida de la población; y realizar un análisis detallado para cada producto, a partir de las potencialidades del mercado de forma que se identifique la demanda por segmentos de la población y los respectivos aspectos técnicos.

Dentro de estos aspectos, es importante el establecimiento de alianzas con los principales actores para crear un sistema de seguimiento al área empresarial, de

manera que se pueda medir en forma permanente la capacidad exportadora de la región, y así se logre una inserción ordenada de la economía local hacia la plataforma internacional. El objetivo principal es consolidar la organización de los sectores productivos y comerciales para que asuman el impulso a los procesos de desarrollo integral de la región.

En este orden de ideas, queda claro, que el conjunto de estrategias planteadas hasta el momento están orientadas a fortalecer las áreas de mayor relevancia dentro de lo que se ha definido inicialmente como desarrollo. Si en los próximos años, la región desea mejorar el desempeño de los indicadores del situado fiscal, debe hacerlo mediante el fortalecimiento del aparato institucional, el mejoramiento de la calidad de la educación y el crecimiento económico. Sólo de esta manera podrá superarse el escenario tendencial en el cual se halla inmerso cada uno de los departamentos; y en cambio, se podrá abrir espacio a mejores futuros en donde no sólo se alcance una leve mejoría de las finanzas, sino se logre un eficiente saneamiento de las mismas. Sólo a partir de este momento, el desarrollo económico y el bienestar social de la Región Nororiental dejarán de concebirse como una situación deseable, para convertirse en una realidad.

Cuadro 18. Matriz de jerarquía – Zona de Conflicto

	V1. Aplicabilidad Planeación	V2. Comportamiento del PIB	V3. Déficit ó Superávit Total	V4. Generación de Empleo	V5. Resultado Balanza Comercial	V6. Inasistencia Escolar	V7. Índice Pobreza	V8. Cobertura Educativa	V9. Cambio Demográfico
V1. Aplicabilidad de la Planeación	1	4	3	1	3	5	4	6	3
V2. Comportamiento del PIB	0.25	1	5	7	0.20	6	6	4	5
V3. Déficit ó Superávit Total	0.33	0.20	1	0.17	1	5	3	4	5
V4. Generación de Empleo	0.50	0.14	6	1	0.33	4	3	1	6
V5. Resultado Balanza Comercial	0.33	5	0.50	3	1	3	0.33	4	5
V6. Inasistencia Escolar	0.20	0.17	0.20	0.25	0.33	1	7	1	3
V7. Índice Pobreza	0.25	0.17	0.33	0.33	3	0.14	1	4	0.33
V8. Cobertura Educativa	0.17	0.25	0.25	0.5	0.25	0.50	0.25	1	5
V9. Cambio Demográfico	0.33	0.20	0.20	0.17	0.20	0.33	3	0.20	1
Suma por Columnas	3.37	11.13	16.48	13.42	9.32	24.98	27.58	25.2	33.33

FUENTE: Cálculos propios.

Cuadro 19. Resultados – Zona de Conflicto

Variables	Multiplicación	Elevado a la 1/9	Xi	Valor Xi	Yi	Valor Yi	λ	Índice de Concertación	Relación de Concertación
A	12960	2.86	X1	0.26	Y1	7.82	0.88	0.205	0.155
B	1260	2.21	X2	0.20	Y2	6.93	2.24		
C	3.3333333	1.14	X3	0.10	Y3	2.05	1.71		
D	10.2857143	1.30	X4	0.12	Y4	2.59	1.58		
E	50	1.54	X5	0.14	Y5	3.11	1.31		
F	0.0116667	0.61	X6	0.06	Y6	0.73	1.39		
G	0.0026455	0.52	X7	0.05	Y7	0.45	1.30		
H	0.0008138	0.45	X8	0.04	Y8	0.34	1.04		
I	8.88889E-05	0.35	X9	0.03	Y9	0.18	1.08		
		10.99					12.52		

FUENTE: Cálculos propios

4. CONCLUSIONES

El estudio realizado anteriormente, permite concluir que el desarrollo debe ser entendido como el proceso de expansión de la libertad individual, a través de la cual, pueden ampliarse las capacidades para llevar el tipo de vida que se valora. Para ello, se requiere que el Estado, las instituciones y la sociedad, garanticen los medios, oportunidades y posibilidades necesarias, en la búsqueda del verdadero bienestar.

En este sentido, las mejoras en los aspectos sociales como el acceso a la educación, los servicios de salud y la asistencia alimentaria, dirigidas especialmente a la población menos favorecida; no sólo permiten llevar una vida más adecuada, sino además, contribuir a la productividad y al crecimiento económico. De ahí que se considere fundamental atender estos dos aspectos, pues su progreso, conduce directamente al desarrollo regional.

Por lo tanto, es importante que exista una concertación de todos y cada uno de los actores que con sus acciones participan en dicho proceso. Debe existir un compromiso en el ámbito económico, que garantice el derecho a una renta básica; en el campo social, promover el acceso a aquellos servicios que contribuyen significativamente al mejoramiento de la calidad de vida de la población; y en lo político, apoyar la participación activa en el proceso de toma de decisiones, que permita alcanzar un punto de equilibrio entre el compromiso social y el rigor financiero.

De otro lado, el análisis socioeconómico de la región Nororiental durante el periodo 1990-2002, mostró en el campo económico, la misma tendencia que en el país; una notable desaceleración, debido a grandes cambios tanto internos (caída del consumo de los hogares, la incertidumbre política sobre la actividad productiva, entre otros), como externos (la crisis internacional, los términos de intercambio y las condiciones y disponibilidad de recursos de crédito externo), a los cuales estuvo expuesta la economía y la población en general.

El periodo más crítico fue el primer quinquenio de la década del noventa, debido a los resultados que presentó la economía ante la apertura económica, pues el sector productivo no estaba lo suficientemente preparado para entrar a competir en los mercados mundiales; esto sin duda alguna, generó impactos negativos a nivel nacional y regional como el cierre de varias empresas y el consecuente despido de mano de obra que incrementó los índices de desocupación y afectó significativamente el nivel de calidad de vida de los ciudadanos. Así mismo, la inestabilidad de los procesos socio-políticos y el desequilibrio en los beneficios a los cuales los individuos tienen derecho, generaron un alto grado de conflicto social en el país, reflejados en los altos niveles de violencia registrados en los últimos años.

Como consecuencia de todas estas transformaciones, incluido el proceso de descentralización adoptado a mediados de los ochenta, se generó una profunda crisis fiscal en el país y sus respectivas localidades. Los recursos que debían ser transferidos a las regiones se incrementaron considerablemente, ocasionando un aumento en el gasto público, y con ello, un crecimiento del déficit fiscal nacional. A su vez, este auge en las transferencias generó mayor dependencia de los entes territoriales hacia ellas, colocando en entre dicho el supuesto de autonomía en la consecución de recursos por parte de las instancias subnacionales y la responsabilidad y control en el manejo de los mismos, con el cual se estableció el proceso político-administrativo; pues aunque estas rentas son de carácter específico, no han alcanzado a cubrir de manera eficiente las necesidades más urgentes de la población.

Igualmente, puede decirse que la base tributaria de la región no es lo suficiente sólida como para alcanzar a cubrir los crecientes gastos que actualmente presenta, generándose como resultado, en el caso de Santander, una situación deficitaria durante toda la década del noventa, distinta a la registrada en Norte de Santander, cuyo departamento mostró un comportamiento más favorable.

La similitud en el comportamiento socio-económico de los entes descentralizados que conforman la región nororiental, sumado a su proximidad territorial, permite llevar a cabo un replanteamiento de las políticas implementadas en todos los niveles, en donde a través de la sinergia y la concertación de esfuerzos, se fortalezca y se consolide el desarrollo y el bienestar de su población, haciéndola competitiva frente a las demás instancias subnacionales.

Ahora bien, de acuerdo con el análisis del proceso de descentralización y de planificación llevado a cabo en Colombia y en las demás localidades, se llevó a cabo una aproximación prospectiva de las finanzas públicas de la región, la cual permitió construir propuestas basándose en las estructuras y las tendencias socio-económicas que se presentaron durante el periodo analizado, para así generar y gestar cambios estratégicos que conduzcan a la satisfacción de sus habitantes. Estos resultados mostraron que el desarrollo de la región, está condicionado por factores tanto económicos como sociales. El primero limita el poder adquisitivo de la población y por ende, un conjunto de bienes y servicios que conllevan al bienestar y al mejoramiento de la calidad de vida de la población; y el segundo, crea una restricción de la libertad, y con ello, el asentamiento de la contrariedad social en la medida en que los individuos tienen menos oportunidad de lograr los resultados que les genera bienestar.

Después de analizar las variables que influyen en el desarrollo económico y social de la región santandereana, de acuerdo al valor del Xi, obtenido mediante el método de análisis estructural; se encontró que los Ingresos por transferencias (0.39%), seguido de la calidad educativa de la población (0.20%), el progreso tecnológico (0.16%), y la variación del IPC

(0.10%), son las variables más significativas dentro el progreso de la región y sobre las cuales han de enfocarse los esfuerzos para impulsar el desarrollo.

Así mismo, el método de análisis de jerarquías aplicado a estos factores, permite señalar que el escenario apuesta para los departamentos de Santander en los próximos años, es lograr una leve mejoría en las finanzas públicas, si se mantiene la tendencia que mostró el diagnóstico acerca del comportamiento de las variables sometidas a estudio.

De acuerdo con esto, puede plantearse que el desarrollo socio-económico de la región se fundamenta en la interdependencia de elementos sociales, económicos y externos, pero así mismo tal proceso, debe ir acompañado de estrategias de planificación como el fortalecimiento institucional, el mejoramiento de la calidad de la educación y la modernización del aparato productivo y comercial; y de una participación activa de las instituciones, el Estado y la sociedad, de manera que conduzcan el desempeño de cada uno de los indicadores señalados, hacia un fin determinado y así alcanzar el objetivo común de la población.

BIBLIOGRAFÍA

ARNSPERGER, Christian; VANN, Parjis Philippe. *“Ética económica y social”*. Teorías de la sociedad justa. Editorial Paidós. España. 2002. Pág. 19.

BECKER, Alejandro; CHICA, Carolina; CÁRDENAS, Miguel Eduardo. *“Ordenamiento Territorial”*. GTZ. FESCOL. Grafivisión Editores Ltda. Bogotá. 2003

BANCO DE LA REPUBLICA. *Indicadores del sector público no financiero 1987-1995. Volumen 5, Centro Regional Cúcuta (Norte de Santander)-parte II.*

----- . *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá, 1997. 15 p.

----- . *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá, Julio 1997. 24 p.

----- . *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá, marzo 2000. 62 p.

----- . *“Informe sobre inflación”*. 1999. Pág. 11 y 13.

BARÓN, Juan David. MEISEL, Roca Adolfo. *La Descentralización y las Disparidades Económicas Regionales en Colombia en la Década de 1990*. Cartagena. BANCO DE LA REPÚBLICA. Centro de Estudios Económicos Regionales. Julio de 2003. 4 p.

CABALLERO ARGÁEZ, Carlos. *Una nota sobre la evolución, la estructura de la deuda pública, y su implicación en el sistema financiero colombiano*. Marzo de 2002.

CADENA, Héctor, JARAMILLO, Diego. *“La participación municipal del impuesto a las ventas y los problemas de la descentralización fiscal”*, *Economía Colombiana*, Nos. 197-198.

CALDERÓN, Jorge Humberto. *Manual para la clasificación de estadísticas de las finanzas públicas*, Documento interno del Banco de la República, 1983.

CLAVIJO, Sergio. *Deuda pública cierto y contingente: el caso de Colombia*. Borradores de economía. Banco de la República, Abril de 2002.

CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. *Informe Económico 1990*. Bucaramanga, 1991. Departamento de Información Económica. P. 46.

-----, *"Informe económico"*. 1991. Págs. 4-6.

-----, *"Informe económico"*. 1996. Pág. 38.

-----, *"Informe económico"*. 1996. Pág. 74.

COLOMBIA. LEGIS. Régimen de Seguridad Social en Colombia, Editores S.A., Bogotá, Septiembre de 2000 Pág. 555.

COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 6 volúmenes, 1997.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR), "la gestión pública y su impacto sobre la equidad", la situación de las finanzas del Estado. 1994,1995.

-----, La situación de las fianzas del Estado y deuda pública 1998, Bogotá, 1999.

-----, "Impacto de la ley 12 sobre las finanzas públicas", Informe financiero, Bogotá, enero 1987.

-----, "Transferencias intergubernamentales", informe financiero, Julio, 1987.

-----, Política fiscal y equidad en Colombia. 1994.

Cooperación Alemana al Desarrollo, GTZ; Departamento Nacional de planeación, DNP. *"Informe de gestión departamental, departamento de Santander"*. Diciembre, 2003. Pág. 10.

CORDI GALAT, Ángela. El tamaño del Estado colombiano: indicadores y tendencias 1976-1997. Archivos de economía. DNP, Junio de 1998.

CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas públicas. Bogotá, Ediciones Lerner, 1968.

DELGADO MARTÍNEZ, Briseida. Empleo del sector público central en Colombia 1987-1997. Archivos de economía. DNP, Noviembre de 1998.

"Descentralización Política, Fiscal y Administrativa, después de la constitución de 1991. Organicemos mejor a Colombia". Editorial Presencia, 1996.pág. 15.

DNP, Mejor gestión del municipio: del plan de desarrollo al presupuesto y de la ejecución a la evaluación, Santa Fe de Bogotá, Octubre de 1995.

ECHEVERRY GARZÓN, Juan Carlos, PIRAQUIVE, Gabriel, SALAZAR, Natalia, ANGULO, María Victoria, HERNÁNDEZ, Gustavo, NUMPAQUE, Cielo María, FINBOIM, Israel, RODRÍGUEZ, Carlos Jorge. El balance del sector público y la sostenibilidad fiscal en Colombia. Archivos de economía. DNP, Junio de 1999.

El balance fiscal y el balance en la cuenta corriente en Colombia: canales de transmisión y casualidad. Borradores de economía. Banco de la República, Diciembre de 2000.

ESLAVA MEJÍA, Marcela. Crisis y recuperación de las finanzas públicas. Lecciones de América Latina para el caso colombiano. Archivos de economía. DNP, Julio de 1999.

Finanzas intergubernamentales en Colombia, Informe final de la misión (Wiesner- Bird), DNP, Bogotá, 1981.

FORERO PINEDA, Clemente. *“Descentralización y participación ciudadana”*. Centro de Investigaciones para el desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. Santa Fé de Bogotá. 1997.

GODET, Michel. “De la anticipación a la acción”. Manual de prospectiva y estrategia. Ediciones Alfa omega, S.A. 1993, pág. 73.

GONZÁLEZ, Jorge Iván. Política fiscal en Colombia. Contraloría General de la República, 1994.

IREGUI, Ana María, RAMOS, Jorge, SAAVEDRA, Luz Amparo. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores de economía. Banco de la República, Marzo de 2001.

KALMANOVITZ, Salomón. La política fiscal colombiana en un contexto histórico. Borradores de economía. Banco de la República, Enero de 1999.

LOZANO, Ignacio. El déficit del sector público y la política fiscal en Colombia, 1985-1996. Borradores de economía. Banco de la República, Agosto de 1998.

MARTÍN, Jose María. Introducción a las finanzas públicas. Buenos Aires, Desalma, 1987.

MIKLOS, Tomás; TELLO, María Helena. *“Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro”*. Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra AC. Noriega Editores, México, 1994.

MOJICA, Sastoque Francisco. *“La prospectiva”*. Técnicas para visualizar el futuro. Fondo Editorial LEGIS. 1991, pág. 9.

MOJICA SASTOQUE, Michel. "La prospectiva". Técnicas para visualizar el futuro. Fondo Editorial LEGIS. 1991, pág. 35.

NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. "*La calidad de vida*". Fondo de Cultura Económica. México. 1996. Pág. 54.

"*Nuevo examen de desigualdad*". Capítulo 3. Pág. 53

NUMPAQUE, Cielo María, RODRÍGUEZ CUESTAS, Ligia. Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994. Archivos de economía. DNP, Mayo de 1996.

OLIVERA G, Mauricio, CASTRO Q, Manuel Fernando, SÁNCHEZ TORRES, Fabio. Análisis de la evolución y composición del sector público. Archivos de economía. DNP, Septiembre de 1995.

OLIVERA G, Mauricio. Gobernabilidad y finanzas públicas en Colombia. Archivos de economía. DNP, Noviembre de 1996.

ORTEGA, Juan Ricardo, PIRAQUIVE, Gabriel Amado, HERNÁNDEZ, Gustavo Adolfo, SOTO LOSADA, Carolina, PRADA, Sergio Iván, RAMÍREZ Juan Mauricio. Incidencia fiscal de los incentivos tributarios. Archivos de economía. DNP, Noviembre de 2000.

PARRA OSORIO, Juan Carlos. Impacto de las transferencias intergubernamentales en la distribución interpersonal del ingreso en Colombia. Archivos de economía. DNP, Marzo de 1996.

PATIÑO, Gonzalo y GARCÍA, Reinaldo. "*La planificación analítica y los métodos sistémicos de planificación*". Revista Paisajes geográficos. Órgano de difusión científica, Centro de Panamericano de Estudios e Investigaciones Geográficas. Año XV, No. 31. Quito, Ecuador, 1995.

POSADA, Carlos Eduardo, ARANGO, Luís. ¿Podremos sostener la deuda pública? Borradores de economía. Banco de la República, Diciembre de 2000.

POSADA, Carlos Estaban, GÓMEZ, Filman. Crecimiento económico y gasto público: un modelo del caso colombiano. Borradores de economía. Banco de la República, Septiembre de 2002.

POSADA, Carlos Estaban. ¿Por qué ha crecido el gasto público? Borradores de economía. Banco de la República, Abril de 1996.

RAMOS, Jorge, RODRÍGUEZ, Norberto. Déficit fiscal y tasas de interés en Colombia. Borradores de economía. Banco de la República, Enero de 1995.

RAWLS, John. “*Teoría de la justicia*”. México, FCE, 1979. Pág. 20.

RESTREPO, Jorge Enrique, ZÁRATE, Juan Pablo, POSADA, Carlos Esteban. El déficit público: una perspectiva macroeconómica. Archivos de economía. DNP, Noviembre de 1992.

SÁNCHEZ TORRES, Fabio José, PARRA, Clara Elena. Un modelo Keynesiano para la economía colombiana. Archivos de economía. DNP, Febrero de 1997.

SARMIENTO, Palacio Eduardo. Cómo Construir una Nueva Organización Económica: La Inestabilidad Estructural del Modelo Neoliberal. Elementos para un Estado Estratégico. Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería Bogotá, 2000. P. 47.

SEN, Amartya. “*Desarrollo y libertad*”. Ediciones Planeta, Bogotá 1999. Pág. 338

-----, “*¿Cuál es el camino del desarrollo?*”. Revista Comercio Exterior, Vol. 35, núm. 10. México, 1985, Pág. 945.

-----, “*La libertad individual como compromiso social*”. Ediciones Abya-Yala. 2000. Pág.36.

-----, “*Sobre conceptos y medidas de pobreza*”. Revista de Comercio Exterior. México, Vol. 42, No.4, 1992, pág. 310.

-----, *Desarrollo y libertad*, Editorial Planta S.A., Barcelona (España), 2000, p. 80-82.

Secretaría de Salud Departamental, “*Situación de Salud en Colombia, indicadores básicos 2001*”.

SILVA COLMENARES, “*Descentralización y modernización del Estado*”. Colección de Ensayos. Universidad Autónoma de Colombia. pág. 101.

SOMERS, Harold H. Finanzas públicas e ingreso nacional. México, Fondo de Cultura Económica, 1949.

URRUTIA MONTOYA, Miguel Estrategia para cerrar la brecha fiscal. Borradores de economía. Banco de la República, Noviembre de 2000.

VAN PARIJS, Fillipe. “*Hacia una concepción de la justicia global social*”. Fundación Confiar, 2002. Pág. 93-94.

VÁSQUEZ, Jaime, FERNÁNDEZ, Eduardo. “Descentralización: el punto de vista fiscal”, en *Economía colombiana*, Serie Documentos, No 2, Bogotá, noviembre de 1983.

WEISNER DURÁN, Eduardo. Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial. Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal – Secretaría de Hacienda de México, CEPAL- ILPES- CAF, Cancún México. 18-20 de mayo de 2000., enero de 2002.

ZAPATA, Juan Gonzalo, ACOSTA, Olga Lucia, GONZÁLEZ, Adriana Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?, Borradores de economía. Banco de la República, noviembre de 2001.

ZARTA ÁVILA, Álvaro. El papel del gasto público y su financiación en la coyuntura actual: algunas implicaciones complementarias. Archivos de economía. DNP, diciembre de 1993.

ANEXOS

ANEXO 1. MOTRICIDAD DEPENDENCIA DIRECTA (INFLUENCIA DÉBIL, MEDIANA O FUERTE), DEL DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL DE LA REGIÓN SANTANDEREANA.

	VARIABLE	Código	Motricidad	%	Dependencia	%
1	Comportamiento del Producto Interno Bruto	PIB	19	6.1	12	3.8
2	Variación en el Índice de Precios al Consumidor	VIPC	13	4.2	6	1.9
3	Resultado en la Balanza Comercial	BC	13	4.2	10	3.2
4	Aplicabilidad de la Planeación	AP	22	7.1	23	7.4
5	Generación de Empleo	GE	16	5.1	12	3.8
6	Calidad en la Educación	CaE	12	3.8	5	1.6
7	Cobertura Educativa	CE	12	3.8	10	3.2
8	Inasistencia Escolar	IE	13	4.2	10	3.2
9	Cobertura en Servicios de Salud	CS	8	2.6	10	3.2
10	Calidad en el Sistema de Salud	CaS	8	2.6	7	2.2
11	Índice de Desarrollo Humano	IDH	5	1.6	24	7.7
12	Vivienda Inadecuada	VI	8	2.6	5	1.6
13	Vivienda sin Servicios Públicos	VS	8	2.6	6	1.9
14	Hacinamiento Crítico	HC	7	2.2	7	2.2
15	Dependencia Económica	DE	9	2.9	9	2.9
16	Índice de Calidad de Vida	ICV	6	1.9	25	8.0
17	Índices de Pobreza	IP	12	3.8	25	8.0
18	Evolución de los Ingresos Tributarios	EIT	10	3.2	8	2.6
19	Ingresos No Tributarios	InT	4	1.3	3	1.0
20	Ingresos por Transferencias	IT	12	3.8	5	1.6
21	Gastos de Funcionamiento	GF	6	1.9	5	1.6
22	Intereses de la Deuda	ID	3	1.0	7	2.2
23	Déficit o Superávit Total	DóS	17	5.4	15	4.8
24	Cambio Demográfico	CD	10	3.2	14	4.5
25	Globalización	G	10	3.2	2	0.6
26	Progreso Tecnológico	PT	10	3.2	8	2.6
27	Schoks Externos	SE	4	1.3	2	0.6
28	Conflicto Armado	CA	13	4.2	5	1.6
29	Estructura de los Hogares	EH	7	2.2	14	4.5
30	Reformas y Actos Legislativos	RL	15	4.8	18	5.8
	TOTAL		312	100.0	312	100.0

APÉNDICE

APÉNDICE 1. DISEÑO METODOLÓGICO DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL.

El análisis estructural es una técnica nacida directamente del *estructural-funcionalismo*. El término “estructura”, es definido por Claude Levi-Strauss como: “una realidad que es estudiada a modo de un sistema, cuyos elementos guardan relaciones de interdependencia”, y sus principales objetivos son: poner de relieve la estructura de las relaciones entre las variables cualitativas, cuantificables o no, que caracterizan un determinado sistema de estudio; y lograr una representación exhaustiva de dicho sistema, que permita reducir la complejidad del mismo a sus variables esenciales.

Concretamente, el análisis estructural ofrece la posibilidad de describir un sistema mediante el uso de matrices de entrada-salida de Leontiev, que interconecta todos sus componentes. Cada elemento es percibido según las relaciones que tiene con los otros, lo cual permite visualizar la manera como un elemento influye sobre los demás, detectando las *variables claves*; es decir, aquellas que ejercen la mayor influencia sobre las restantes. Para llegar a este punto deben cumplirse tres etapas previas:

- Identificar las variables que conforman el problema.
- Detectar la influencia que ejercen unas sobre otras.
- Y, finalmente, determinar cuáles son las más sobresalientes.

1. IDENTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES CLAVE.

La identificación de las variables clave se realiza teniendo en cuenta la naturaleza del fenómeno estudiado, y partiendo de la formulación de preguntas abiertas que conduzcan a la determinación de las principales causas o razones que han generado tal situación.

Una vez identificados los factores que influyen en el desarrollo, se reagrupan los datos para establecer la diferencia entre las variables internas (aquellas que caracterizan el subsistema objeto de estudio), y las externas (las cuales constituyen el contexto del estudio), y se definen con claridad y precisión.

2. DETERMINACIÓN DE LA INFLUENCIA QUE EJERCEN UNAS VARIABLES SOBRE OTRAS.

Para apreciar la manera como cada variable se relaciona con las restantes, se establece el conjunto de influencias, que puede ser:

- Directa: la variable A influye sobre la variable B, cuando cualquier cambio de A modifica también a B.
- Indirecta: si la variable A influye sobre la variable B, y si B influye sobre la variable C, se puede decir que A influye indirectamente sobre C.
- Influencia real: cuando una variable influye sobre otra, directa o indirectamente.
- Influencia potencial: cuando se piensa que cierta variable debe influir sobre otra; es decir, situándose ya no en el nivel del ser, sino en el debe ser.

Como la meta es obtener las diferentes relaciones que se dan entre las variables, éstas se ordenan tanto por filas como por columnas en un cuadro de doble entrada, denominado matriz de análisis estructural, de la manera siguiente:

	V1	V2	V3	V4	V5	.	.	.
V1								
V2								
V3								
V4								
V5								
.								
.								
.								

En seguida, se indica si cada una de las variables que están ordenadas en la columna influye sobre cada una de las que están ordenadas en fila. Es decir, si V1 influye sobre V2, sobre V3, sobre V4, y así sucesivamente.

Luego, se precisa la influencia real y directa o la influencia potencial de una variable sobre otra. La influencia potencial se indica con la letra P, y la influencia real directa tiene las siguientes alternativas: F si la influencia es fuerte, M si la influencia es mediana, y D si la influencia es débil. La asignación de letras para significar el tipo de influencia permite establecer varios sistemas binarios de oposición: A las influencias Fuertes, Medianas, y Débiles, se le asigna el número 1; y a la influencia nula y potencial el número 0.

El resultado es la matriz de análisis estructural. El número de variables sobre las cuales influye cada una, o el porcentaje de influencia de cada variable, se denominan *índice de motricidad*, porque indica la fuerza que tiene cada una sobre las demás. La sumatoria de los 1 por columnas, representan las veces en que cada variable es influida por las restantes, es decir, las veces en que cada una depende de las restantes; estos valores se denominan *índice de dependencia*, porque indican el grado o porcentaje de subordinación de cada variable con respecto a las otras.

Luego, se sitúa cada una de las variables en un plano cartesiano, con sus respectivos porcentajes, y se analiza cada conjunto de factores ubicados

en las cuatro zonas que dividen el plano; estas son: de poder, de conflicto, de salida y de problemas autónomos. El límite de cada sector, es una medida indicativa y algo arbitraria que sirve de criterio, para separar las zonas. Esta medida es un promedio (m) que varía en cada ejercicio y se obtiene de la siguiente manera:

$$M= 100/n$$

3. DETERMINACIÓN DE LAS VARIABLES MÁS SOBRESALIENTES

Después de haber establecido una lista lo más exhaustiva posible de los aspectos que deben tenerse en cuenta, se procede a reducir la complejidad del sistema, y a identificar las variables clave que habría que analizar en seguida.

En este orden, las variables más significativas se determinan de acuerdo a los resultados obtenidos. Los factores pertenecientes a la zona de poder y de conflicto, serán denominados variables claves, puesto que son ellos los que ejercen la mayor acción directa sobre el fenómeno estudiado y al mismo tiempo, se caracterizan por ser las más motrices y dependientes.

La gran fortaleza de esta técnica es poder indicar la importancia que tienen los diferentes factores que conforman un problema, desde el punto de vista de su causalidad, lo cual permite determinar las variables claves que lo están afectando. La utilización de este método sirve como un potente microscopio y observar cómo están dispuestos los ejes y los engranajes del problema y cuáles son las piezas fundamentales que determinan los movimientos de la máquina.

APÉNDICE 2. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA MATRIZ DE ANÁLISIS DE JERARQUÍAS.

Entre la multivariada cantidad de métodos sistémicos de planeación se destaca el método de análisis de jerarquías. Con frecuencia en los ejercicios de prospectiva se hace necesario entrar a priorizar, al tenor de la participación de los actores del desarrollo, el conjunto de variables que permitan visualizar (incluso de las deducidas por el método de análisis estructural), su papel en los escenarios exploratorios.

En si el Método de Análisis de Jerarquías (MAI), es un procedimiento de análisis sistémico, que sirve para la presentación jerárquica de los elementos esenciales que constituyen un problema (Saaty, 1982). El método consiste en la descomposición de un problema en sus elementos correspondientes más sencillos, y en la continua elaboración de conceptos (a través de comparaciones pares). Se trata de obtener resultados que puedan expresar el grado relativo (intensidad) de la interrelación de los elementos en una jerarquía. Estos conceptos se expresan posteriormente en forma numérica. El método incluye, además, un procedimiento de síntesis de un conjunto de conceptos, obtención de criterios prioritarios y soluciones alternas que sirven como escenarios exploratorios de futuro (Linstone, 1975).

APLICACIÓN

La metodología en esencia consiste en la aplicación de análisis matricial jerárquico, con base en los principios de identidad, descomposición del objetivo general propuesto en el plan, el establecimiento de unos criterios o factores que realmente incidan en el objetivo y la formulación de síntesis de prioridades. Ellos deben reflejar la experiencia de los actores en la participación, formulación y evaluación de los fenómenos socioeconómicos y culturales del departamento, en este sentido, la metodología es un instrumento que la teoría ha puesto a disposición de la práctica que por lo tanto no pretende rebasar el conocimiento empírico de los actores.

La solución del problema consiste en un proceso mediante el cual durante varias etapas se establecen prioridades. En la primera etapa de determinan los elementos más importantes del problema; en la segunda se trata de establecer el mejor procedimiento de verificación de la observación, ensayo y calificación de los elementos. La tercera etapa consiste en la elaboración de un método de toma de decisiones y de calificación de la calidad del mismo. Todo el proceso se somete a corrección hasta que exista la plena seguridad que se abarcaron todas las etapas del mismo adquiriendo un carácter sistémico.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD Y DESCOMPOSICIÓN

Prevé, en su primera fase, la estructuración de los problemas en forma de jerarquías o redes. En su forma más elemental la jerarquía se construye desde la cima (objetivo general), partiendo desde la prospectiva administrativa, a través de los distintos niveles (criterios), hasta un nivel inferior, que por lo general consiste en comparar distintas alternativas. La jerarquía se considera completa si el elemento de un nivel dado funciona como criterio para todos los elementos de los niveles inferiores.

En un primer se encuentra el objetivo común; en el segundo, se encuentran los factores o criterios que especifican el objetivo; en el tercer nivel se hallan tres alternativas distintas que deben ser comparados con respecto a los criterios del segundo nivel.

PRINCIPIO DE DISCRIMACIÓN Y CONCEPTOS COMPARATIVOS

Después de la representación jerárquica del problema surge la siguiente pregunta: ¿Cómo establecer la prioridad de los criterios y calificar cada una de las alternativas según los criterios específicos o entrar el más importante de ellos?.

ESCALA DE IMPORTANCIA RELATIVA

En este tipo de eventos se ha demostrado que por lo general se hace un mismo tipo de preguntas cuando dos objetos se comparan entre sí: al comparar A y B, se pregunta ¿Cuál de ellos es más importante y cuál tiene mayor influencia?, ¿Cuál de ellos es preferible?, y ¿Cuál es el más probable?

Se forma de esta manera una matriz que se somete a las propiedades algebraicas de la misma (simetricidad inversa entre otras).

VALORES	EXPLICACIÓN
1	Igual peso específico
3	Relativa superioridad de una variable sobre otra
5	Mayor Importancia
7	Significativa Importancia
9	Indiscutible Importancia
2,4,6,8	Variables de consenso
1/2, 1/3, 1/4, 1/5, 1/6, 1/7, 1/8, 1/9	Magnitudes Inversas

MATRIZ DE NIVEL UNO: Teniendo como referente la escala de importancia relativa se comienza a comparar el primer criterio ubicando en la parte superior izquierda de la columna de la matriz, con el primer elemento de la fila, que siempre

será el mismo elemento comparado y cuyo valor será por lo tanto de uno, formándose una matriz de diagonal uno. Acto seguido, se compara este criterio con el resto de los demás criterios de la fila, preguntándose siempre en cuánto es más importante el elemento de la columna con respecto al criterio de la fila, respetando siempre esta forma de comparación. Si el primer elemento es más importante que el segundo, entonces se utiliza un número entero de los dos de la escala. De esta forma se construye la matriz de análisis de jerarquías correspondiente.

ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE NIVEL 1

Una vez se obtiene la matriz, se analizan cada uno de los criterios establecidos, y se expresan las distintas valoraciones subjetivas, estableciendo una síntesis de prioridades, en la cual se intenta expresar el significado de todos los números obtenidos y cómo ellos pueden ayudar a elegir entre un conjunto de alternativas.

SÍNTESIS DE PRIORIDADES

En primera instancia se multiplican los elementos de cada fila y se saca una raíz de grado n (cantidad de elementos de la fila). La columna de coeficientes que se obtiene por cada fila se divide por separado con la sumatoria total de estos coeficientes, obteniendo una especie de promedio aritmético. Si se multiplica y se saca la raíz de n grado, entonces la calificación del primer componente del principal vector se obtiene de esta fila.

Componente del vector de la primera fila:

$$\sqrt[n]{\frac{W1}{W1} * \frac{W1}{W2} * \frac{W1}{W3} * \frac{W1}{W4}} = a$$

Componente del vector propio de la segunda fila:

$$\sqrt[n]{\frac{W2}{W1} * \frac{W2}{W2} * \frac{W2}{W3} * \frac{W2}{W4}} = b$$

Normalizar el resultado para obtener la calificación del vector de prioridades $\Sigma = a+b+c+d...$ $a/\Sigma = X1$; $b/\Sigma = X2$; ...

Cuando la matriz tiene esta forma en realidad $X1, X2, X3, \dots$, no es más que $W1, W2, W3, \dots$. De la relación W_i/W_j determinamos cada componente. Es necesario añadir que la matriz de conceptos (opiniones) no hay relaciones de tipo W_i/W_j , solamente se tienen números enteros o magnitudes inversas de la escala. En este caso, se afirma que la matriz no está concertada.

$$\begin{bmatrix} W1/W1 & W1/W2 & W1/W3 \\ W2/W1 & W2/W2 & W2/W3 \\ W3/W1 & W3/W2 & W3/W3 \end{bmatrix} * \begin{bmatrix} X1 \\ X2 \\ X3 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} Y1 \\ Y2 \\ Y3 \end{bmatrix}$$

El problema algebraico de concertación consiste en la solución de una ecuación tipo $Aw=nw$, $A= (Wi/Wj)$, el problema general de juicios inversamente simétricos consiste en la solución de la ecuación:
 $A*W^*=\lambda_{max}W$; A^*a_{ij} , donde λ_{max} es el resultado más alto de la matriz de conceptos A.

Acto seguido se “normaliza” el resultado con el propósito de obtener un vector de prioridades. En un comienzo se suma cada columna de juicios, después la suma de la primera columna se multiplica por la magnitud del primer componente del vector normalizado de prioridades; la suma de la segunda columna por el segundo componente y, así sucesivamente, la suma así obtenida nos da λ_{max} .

Posteriormente, se calcula un índice de concertación que nos da información acerca del grado de obstrucción cardinal y transitiva de la concertación. Para el índice de concertación se tiene:

$I_{con}=(\lambda_{max}-n)/(n-1)$, donde n – número de elementos comparados.

Para una matriz inversamente simétrica siempre se cumple la siguiente condición: $\lambda \geq n$. Acto seguido, se compara esta magnitud con aquella se obtendría de una elección casual de juicios cualitativos de una escala 1/9, 1/8, 1/7....1,2,..9.

A continuación se presentan “medidas” de concertación para matrices de diferente nivel:

MEDIDA DE LA MATRIZ	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
CONCERTACIÓN CASUAL	0	0	0.58	0.9	1.1	1.2	1.32	1.41	1.45	1.49

Si dividimos el índice de concertación sobre el número que corresponde a la concertación casual de la matriz del mismo orden que la obtenida en la fase de comparaciones pares se obtendrá un nuevo índice denominado Relación de Concertación. Esta magnitud deberá ser de un 10% o menos para ser permisible y, en ningún caso superior al 20%. Si la relación de concertación sale de estos límites, entonces los expertos deben probar de nuevo los juicios establecidos.