

**ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE PUERTO WILCHES: UNA
APROXIMACIÓN AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

LUCY VICTORIA OJEDA SUÁREZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA
2012**

**ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE PUERTO WILCHES: UNA
APROXIMACIÓN AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

LUCY VICTORIA OJEDA SUÁREZ

**Trabajo de grado para optar al título de
Economista**

**Director FREDDY JESÚS RUIZ HERRERA
Economista
Msc. Ciencias Económicas**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA
2012**

AGRADECIMIENTO

A mis padres, a mi director de tesis, al Grupo de Investigación en Población, Medio Ambiente y Desarrollo y a los amigos que ayudaron de una u otra forma al desarrollo y finalización de este documento.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	12
1. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	13
1.1 Definición del Problema	13
1.2 Objetivos.....	13
2. EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DE DESARROLLO ECONÓMICO	14
2.1 Crecimiento económico: Aspectos generales.....	14
2.2 Desarrollo: la perspectiva económica	17
2.3 La teoría de la descentralización	23
2.4 Desarrollo económico local: crecimiento y calidad de vida	25
3. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO EN COLOMBIA.....	31
3.1 Contexto actual e historia de la descentralización en Colombia.....	32
3.2 Corrupción y Violencia	37
3.3 Internacionalización y Megaproyectos Productivos	40
3.3.1 Sector minero-energético	42
3.3.2 Agroindustria.....	45
3.4 Finanzas Territoriales.....	48
3.4.1 Ingresos	51
3.4.2 Gastos.....	59
4. ANÁLISIS ECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE PUERTO WILCHES	66
4.1 Contexto Histórico.....	67
4.2 Dinámicas Sectoriales: Agricultura y otros sectores	68
4.2.1 Agricultura	70
4.2.2 Otros sectores	71

4.3	Violencia y Desplazamiento Forzado	74
4.3.1	Actores Armados Ilegales.....	75
4.3.2	Desplazamiento forzado	79
4.4	Mercado Laboral	82
4.4.1	Sindicatos.....	83
4.4.2	Cooperativas de Trabajo Asociado	84
4.5	Índices de Evaluación y Seguimiento Fiscal	87
4.5.1	Índice de desempeño fiscal.....	88
4.5.2	Índice de desempeño municipal	91
4.5.3	Índice de desarrollo municipal	93
4.6	Calidad de Vida	94
4.6.1	Salud, educación y servicios básicos	95
4.6.2	Empresas de palma e inversión social.....	101
	CONCLUSIONES.....	105
	BIBLIOGRAFÍA.....	107

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Número de hogares expulsados y recibidos en Puerto Wilches en situación de desplazamiento discriminados por sexo de jefe del hogar.....	81
Gráfica 2. Índice de Desarrollo del municipio de Puerto Wilches 2000-2010.....	93

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de personas expulsadas y recibidas en Puerto Wilches en situación de desplazamiento.....	80
Tabla 2. Índice de Desempeño Fiscal del Municipio de Puerto Wilches 2002-2010 (en porcentajes).....	89
Tabla 3. Índice de Desempeño Municipal para el municipio de Puerto Wilches 2005-2010.....	92
Tabla 4. Cobertura de servicios públicos en el Municipio de Puerto Wilches por zonas	100

RESUMEN

TÍTULO: Análisis socioeconómico del municipio de Puerto Wilches: Una aproximación al desarrollo económico Local^{*}

AUTOR: Lucy Victoria Ojeda^{**}

PALABRAS CLAVES: Desarrollo económico local, agroindustria de la palma, descentralización, finanzas territoriales.

CONTENIDO: El documento se divide en tres secciones. Con respecto al primer apartado, al revisar las teorías de crecimiento y desarrollo económico, se concluye que las concepciones microeconómicas de éstas, sumado al impulso de los modelos de descentralización impulsados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, constituyeron las bases para las teorías de desarrollo económico local, las cuales tiene en cuenta las disparidades de los territorios, las ventajas competitivas y fomentan la colaboración entre actores públicos y privados con el objetivo de dinamizar la actividad económica en las unidades locales. En la segunda sección se hace una aproximación al papel que desempeña el contexto nacional en la dinámica local; se encontró que bajo un panorama en el que el país se encuentra en un proceso de descentralización, la internacionalización y la globalización son las nuevas banderas del desarrollo y los problemas de violencia y corrupción permean también las instituciones locales; los municipios y departamentos son llamados a distribuir recursos cada vez menores, encontrando dificultades para que esta labor repercuta en la calidad de vida de la población. En el tercer capítulo se evidencian los problemas que tiene el municipio de Puerto Wilches en cuanto a hogares con necesidades básicas insatisfechas, violencia y desplazamiento forzado, precarización laboral e inseguridad alimentaria, producto de la actividad productiva del cultivo de la palma de aceite, entre otras dificultades, que tienen efectos negativos sobre el bienestar de la población; todo ello a pesar de los beneficios económicos que se extraen de la actividad.

^{*} Proyecto de Grado

^{**} Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Msc. Freddy Ruíz Herrera

SUMMARY

TITLE: Socio-economic analysis of the municipality of Puerto Wilches: An approach to local economic development*

AUTHOR: Lucy Victoria Ojeda**

KEYWORDS: Local economic development, palm agroindustry, decentralization, territorial finances.

CONTENT: The paper is divided into three sections. Regarding the first paragraph, when reviewing the theories of economic growth and development, it is concluded that these microeconomic concepts, coupled with the momentum of decentralization models driven by the International Monetary Fund and World Bank, formed the basis for the theories of local economic development, which take into account the disparities in the territories, the competitive advantages and promote collaboration between public and private actors in order to boost economic activity in the local units. The second section provides an approach to the role of national context on local dynamics, it was found that under a scenario in which the country is in a process of decentralization, internationalization and globalization are the new flags of development and the problems of violence and corruption also permeate local institutions; municipalities and departments are called to distribute dwindling resources, finding difficulties to make this work to affect the quality of life of the population. The third chapter highlights the problems that the municipality of Puerto Wilches have regarding households with unsatisfied basic needs, violence and forced displacement, job insecurity and food insecurity, due to the productive oil palm cropping activities, among other difficulties, that have negative effects on the wellbeing of the population; all of this, despite the economic benefits extracted from the activity.

* Grade Project

** Faculty of Human Sciences. School of Economy and Administration. Director: Msc. Freddy Ruíz Herrera

INTRODUCCION

En el contexto actual, en donde las unidades locales ya no son sólo una zona en la que se divide el territorio nacional para aliviar el peso del Estado, sino que se erigen como el espacio en donde se definen las estrategias para incrementar la utilización de los recursos potenciales de desarrollo económico; es de vital importancia llevar a cabo diagnósticos de estos entes territoriales con el fin de dinamizar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Estos estudios deben no sólo establecerse a la luz de hechos netamente relacionados con las potencialidades económicas de las actividades productivas dentro del territorio, sino que es imprescindible generar un análisis transversal que centre nuestra atención en los agentes económicos, los posibles factores internos y externos que incidan sobre sus decisiones económicas y el rol que desempeñan en la sociedad.

Por ello, el presente escrito se construye como requisito para optar por el título de economista de la Universidad Industrial de Santander, teniendo como objetivo general el elaborar un análisis socioeconómico para el municipio de Puerto Wilches, en dónde se tenga en cuenta la dinámica de la población dentro del contexto productivo agroindustrial de la Palma de Aceite.

Este documento inicia planteando el diseño metodológico con el cual fue concebido; seguido de una aproximación teórica de la evolución de las teorías de desarrollo, en donde se hace una breve revisión de los conceptos y discusiones que llevaron a configurar la teoría de desarrollo como la conocemos; luego se presentan las características, factores internos y externos y posibles implicaciones que ha tenido el proceso de descentralización en Colombia, para posteriormente ahondar en el estudio socioeconómico del municipio de Puerto Wilches; después se

establecen las conclusiones, y se finaliza con la bibliografía utilizada en el proyecto.

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 Definición del Problema

La evolución de las teorías de crecimiento económico y desarrollo, ha permitido la inclusión de ideas como: la disparidad en las características de los territorios, la implementación de políticas descentralizadoras y la necesidad de impulsar el desarrollo a la par del crecimiento económico, dentro de los análisis que buscan obtener un mayor bienestar para la sociedad.

Es por lo anterior que se hace necesaria la identificación económica y social del municipio de Puerto Wilches, a la luz de sus características económicamente productivas, condiciones laborales y demás factores que incidan en la calidad de vida de sus habitantes, entendiendo las dificultades y fortalezas del municipio frente a las lógicas externas e internas que afectan el territorio. Todo ello como una acción estratégica a la hora de planear las acciones propicias a realizar para elevar el bienestar de la población.

1.2 Objetivos

Objetivo General

Caracterizar las condiciones económicas y sociales del municipio de Puerto Wilches, Santander.

Objetivos Específicos

1. Plantear la discusión de desarrollo económico territorial desde una mirada local
2. Aproximarse al análisis del papel nacional en la dinámica económica local en Colombia
3. Establecer tendencias y desafíos del municipio de Puerto Wilches

2. EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

En esta sección se presentarán las teorías que sustentan la pertinencia de la implementación de los análisis socioeconómicos dentro de las áreas locales con miras a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En primera instancia se abordarán los temas de crecimiento económico estático y dinámico (hasta el modelo de crecimiento endógeno), seguidos por la descripción de las teorías tradicionales y modernas de desarrollo económico, con el fin de sentar las bases para lo que dio origen a las teorías del desarrollo económico local, las cuales configuraron a la descentralización como una de las herramientas primordiales. Posteriormente, se esbozarán las principales teorías de desarrollo local, enfatizando en la necesidad de participación de todos los agentes económicos coexistentes en el territorio y en la pertinencia de una política de competitividad estratégica.

2.1 Crecimiento económico: Aspectos generales

El crecimiento económico es, en su definición más básica, el cambio cuantitativo o expansión de la economía de un país, que puede ser medido como el aumento porcentual del producto interno bruto (PIB) o el producto nacional bruto (PNB) en un año.¹

¹ Soubbotina, T. P., & Sherman, K. A. (2000). *Más allá del crecimiento económico. Introducción al desarrollo sustentable*. Washington, D. C.: Banco Mundial. Glosario

La teoría económica aborda el estudio del crecimiento identificando los factores que intervienen en su dinámica y las políticas que deben impulsarlo, tales investigaciones datan desde el mismo tiempo en que se pensó por primera vez la economía como ciencia. Es así como los clásicos ya daban luces en cuanto a conceptos fundamentales como el de rendimientos decrecientes y su relación con la acumulación de capital físico o humano, la relación entre el progreso tecnológico y la especialización del trabajo, y el enfoque competitivo como instrumento de análisis de equilibrio dinámico.

Un precedente importante a la teoría del crecimiento económico dinámico, data de 1927 cuando el profesor de economía Paul Douglas construyó junto al matemático Charles Cobb una función de producción en la que se generaban participaciones constantes de los factores si éstos ganaban siempre su producto marginal. Esta explicación de la producción de bienes y servicios tiene las siguientes propiedades:²

- La función tiene rendimientos constantes a escala, es decir, si el capital y el trabajo se incrementan en la misma proporción, la producción también aumenta en esa proporción.
- Un aumento de la cantidad de capital eleva el Producto Marginal del Trabajo (PML) y reduce el Producto Marginal del Capital (PMK), así como un aumento en la cantidad de trabajo reduce el PML y aumenta el PMK; a su vez, un avance tecnológico que aumente la productividad de la tecnología (A), elevaría el producto marginal de ambos factores proporcionalmente.
- Si los factores obtienen sus productos marginales, el parámetro que mide la participación del capital en la renta (α) indica, precisamente, qué parte de la renta percibe el trabajo y cuál percibe el capital.

² Una descripción más detallada de las propiedades de la función puede encontrarse en Mankiw, (2006), págs. 115-118

Sin embargo, la anterior aproximación sólo permitía describir la producción de una economía y la distribución de ésta en un determinado momento del tiempo. Es hasta 1956 cuando aparece el trabajo de Solow-Swan, el cual revoluciona la teoría neoclásica, sentando las bases metodológicas que guiarán la nueva forma analítica de abordar el crecimiento económico a largo plazo.

La función de producción empleada por Solow, relaciona el producto con los insumos factoriales, el stock de bienes de capital físicos acumulados y el trabajo, todos los cuales presentan rendimientos decrecientes. El modelo de crecimiento muestra que a largo plazo la tasa de ahorro de una economía determina las dimensiones de su stock de capital y, por ende, su nivel de producción. No obstante, el ahorro no puede generar por sí solo un persistente crecimiento económico, ya que el crecimiento generado por éste se detiene en el momento en que se alcanza un nuevo estado estacionario.

Ahora bien, en el estado estacionario del modelo de crecimiento de Solow es únicamente la tasa exógena de progreso tecnológico la que determina la tasa de crecimiento de la renta per cápita. La anterior afirmación se sustenta en la idea de que la eficiencia del trabajo se aumenta a medida que crece el progreso tecnológico pues, aunque este último no hace que aumente el número de trabajadores reales, sí aumenta el número de trabajadores efectivos.³

A pesar de los aportes de este modelo, Paul Romer evidenció algunas limitantes en cuanto al supuesto de que se le considere a la tasa de crecimiento como exógena e independiente del comportamiento de los agentes (inversión, conocimiento, ahorro) y del sistema tributario, además de la restricción de que ya alcanzado el estado estacionario, una política que favorezca al ahorro no tendrá efecto sobre la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía.

³ *Ibíd.* Pp. 330-334

Del mismo modo, en base al supuesto de producción agregada al estilo Cobb-Douglas en la que el trabajo y capital físico tienen rendimientos constantes a escala y, por consiguiente, rendimientos decrecientes en capital, el modelo de crecimiento de Solow genera que una reducción del incentivo a ahorrar en ausencia de progreso tecnológico, lleva a que el ritmo de crecimiento descienda gradualmente.

Entonces, bajo un escenario en el que las preferencias de los agentes sean iguales en cada país y que, a su vez, tengan la misma tasa de crecimiento demográfico en términos per cápita, a lo largo del tiempo se llegaría a un estadio en el que los países pobres alcanzaran a los países ricos, lo cual no ha sido posible constatar empíricamente sino, por el contrario, lo que se ha observado es la agudización de las diferencias de las rentas per cápita entre países de mayor y los de menor renta.

Es así como surge la teoría de crecimiento endógeno, que rechaza el supuesto del modelo de Solow de que el cambio tecnológico es exógeno. En cambio, propone la incorporación explícita al modelo a través de otros factores reproducibles (como es el caso del capital humano) o bien, de la generación de nuevas tecnologías, que podrían aparecer como subproducto de la actividad económica o como fruto de una actividad de Investigación y Desarrollo (I+D) guiada por incentivos económicos individuales.

2.2 Desarrollo: la perspectiva económica

Paralelo a las teorías de crecimiento, en 1830 Schumpeter impulsa el tema del desarrollo económico basado en las ideas de Marx, Walras y el sociólogo Max Weber. De Marx tomó el postulado de que los procesos económicos son orgánicos y que el cambio surge desde dentro del sistema (proceso endógeno); compartió

con Walras la importancia que le atribuía al empresario, otorgándole dinamismo a la figura pasiva del sistema de equilibrio general dentro del progreso económico, y amplió la concepción de Weber en cuanto a que el dominio de las élites en una democracia es inevitable, introduciendo el postulado de que la democracia es sólo una fuente de legitimidad para la élite gobernante.⁴

Schumpeter argumenta que los factores de producción (tierra, capital y trabajo) generan un cambio gradual en la dinámica económica y no producen transformaciones socio-culturales importantes, siendo su única manifestación el impacto cuantitativo; por lo tanto, el autor los agrupa dentro de los “componentes del crecimiento económico” y lo contrasta, a su vez, con los cambios tecnológicos y sociales (tecnología, innovación y ambiente socio-cultural) a los que llama “las fuerzas del desenvolvimiento económico”, las cuales ejercen un impacto más cualitativo, decisivo y dinámico.⁵

De igual forma, otro aporte primordial a tener en cuenta es la distinción que hace este autor sobre la innovación tecnológica como la fuerza fundamental que mueve la producción capitalista. Esta innovación debe ser radical, capaz de provocar cambios, revolucionar y producir transformaciones decisivas en la sociedad y en la economía; destruyendo lo antiguo y creando elementos nuevos.

Según Tello (2006), Schumpeter y los desarrollos posteriores a su teoría (Lewis, Rostow, Myrdal y otros), forjaron lo que hoy se conoce como la teoría de desarrollo económico tradicional, en la que se conceptualiza al desarrollo económico como “el proceso mediante el cual la economía pasa de una situación inicial llamada de ‘subdesarrollo’ (o ‘trampa de equilibrio de nivel bajo de ingreso’) a otra situación de desarrollo (y de ‘equilibrio’) con crecimiento sostenido, mayores niveles de ingreso

⁴ Montoya Suárez, O. (2004). Schumpeter, innovación y determinismo tecnológico. *Scientia et Technica Año X, No 25*, 209-213. P. 209

⁵ *Ibíd.* Pág. 210

por habitante y con plena utilización de los recursos humanos. En la situación de desarrollo, la economía en su totalidad funciona como una economía capitalista sin distorsiones sustantivas en los mercados y sectores”.⁶

Los países centrales impulsaron un modelo de crecimiento de corte keynesiano que se concentró en expandir la demanda agregada⁷ y configurar su sistema de producción basado en la gran empresa industrial, las economías de escala internas a la empresa, la organización taylorista del trabajo⁸ y la concentración de las actividades en torno a grandes ciudades o núcleos urbanos, como bases de la política pública.

Entonces, se llevó a cabo una política de incentivo de consumo de las masas, logrando establecer un pacto social implícito entre gobiernos, empresarios y trabajadores en donde se regulaban las alzas salariales según el ritmo de crecimiento de la productividad, lo que posibilitaba gran estabilidad en el empleo; además de que se impulsaron los sectores y ramas motrices con amplia utilización de petróleo, gracias a la disponibilidad de este factor en cantidades abundantes y a su bajo precio.

Sin embargo, el modelo decayó en estos países por distintas causas. Entre los factores más importantes, Alburquerque (2004) señala:⁹

- Cambio de rumbo en la trayectoria del progreso tecnológico: formas productivas más flexibles (oferta productiva diferenciada y fragmentada,

⁶ Tello, M. D. (Julio de 2006). Teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. Perú. P. 16

⁷ Definida por Mankiw (2006) como la relación entre cantidad demandada de producción y el nivel agregado de precios. Su curva indica la cantidad de bienes y servicios que quiere comprar la gente a cada nivel de precios.

⁸ El método consistía en que, por medio de cronómetros, se establecía el tiempo necesario para realizar cada tarea específica y así eliminar los movimientos inútiles. La aplicación de esta idea provocó costos de producción más bajos debido a la reducción de los salarios que sólo incrementaban en la medida que aumentara la producción.

⁹ Alburquerque, F. (2004). *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*. Buenos Aires: OIT. P. 4

compromiso respecto a la calidad de los productos y técnica y gestión de empresas más eficientes en el sentido de conexión de procesos e informática)

- Mayor internacionalización y apertura externa de las economías
- Intensificación de la presión sindical en favor de mejores salarios
- Quiebra del sistema monetario internacional diseñado en Bretton Woods y la dislocación del sistema de tipos de cambio fijos

Sumado a lo anterior, los autores seguidores de la teoría tradicional, proponen que una de las formas para alcanzar el desarrollo de los sectores económicos para los países de menor desarrollo, especialmente en América Latina, se logra mediante el “crecimiento no balanceado” donde el auge de los denominados “sectores líderes” jalonan al resto de la economía. Fue, pues, la exportación, el sector en el que se concentró la mayor atención de los desarrollistas, arrojando posteriores teorías como la del modelo de sustitución por importaciones (ISI), que llevó a cabo una política industrial activa, otorgando subsidios y redireccionando la producción en base a productos sustitutos, así como imponiendo barreras al libre comercio y preservando un tipo de cambio elevado.

Contrario a lo que se esperaba, el modelo descrito anteriormente generó bajas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, altas tasas de inflación (incluso llegando a niveles hiperinflacionarios) y desequilibrios permanentes en las cuentas básicas de las economías, al tiempo en que se incrementaron las desigualdades en los ingresos de la población en situación de pobreza; lo cual preparó el camino para el resurgimiento del pensamiento neoliberal donde el principio promulgado es el de un mercado libre de distorsiones.¹⁰

¹⁰ Tello, M. D. (Julio de 2006). Teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. Perú. P. 23

Así el panorama, la literatura económica se dividió en la ya mencionada teoría de crecimiento endógeno y las teorías modernas del desarrollo económico. Estas últimas explican la disparidad de los países en las rentas del PIB real por habitante mediante la idea de que, a diferencia de las teorías tradicionales de desarrollo en las que pensaba este estado como “temporal” con miras a alcanzar una situación de equilibrio “eficiente”, en las nuevas teorías se le considera una situación de equilibrio ineficiente (trampa de equilibrio), al tiempo en el que se indica que los cambios en los fundamentos no necesariamente culminarán en un mejor escenario.

Vásquez Barquero considera que en la teoría del desarrollo endógeno, “la acumulación de capital y el progreso tecnológico son, sin duda, factores clave en el crecimiento económico. Propone que el desarrollo económico se produce como consecuencia de los procesos que determinan la acumulación de capital, como son la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades y el desarrollo de las instituciones. Pero, además, identifica una senda de desarrollo autosostenido, de carácter endógeno, al argumentar que los factores, que contribuyen al proceso de acumulación de capital, generan economías, externas e internas, de escala, reducen los costes generales y los costes de transacción y favorecen las economías de diversidad.”¹¹

Entre los enfoques de la nueva teoría del desarrollo, se destaca aquí el descrito por Stiglitz-Hoff (2001), el cual propone una orientación organizacional dividiendo el desarrollo en tres áreas de investigación interrelacionadas, diferenciadas según sus instituciones, organización y procesos productivos llevados a cabo, los cuáles generan múltiples equilibrios. Además, se incluyen los criterios de eficiencia,

¹¹ Vásquez Barquero, A. (2002). Desarrollo endógeno. En *Endogenous Development*. P. 8

equidad, contratos de las agencias y arreglos institucionales a la hora de constatar la eficiencia en la asignación de los recursos derivados del mercado.¹²

Ahora bien, Boisier (2005) indica que: “el desarrollo es un fenómeno dependiente de la trayectoria e históricamente evolutivo y que, como tal, se inicia siempre en un lugar (o en varios, pero nunca en todos), siempre como un proceso esencialmente endógeno (aunque su base material puede ser considerablemente exógena), siempre descentralizado, y siempre con una dinámica de tipo capilar “de abajo hacia arriba y hacia los lados”, que terminará por producir, en función de la dialéctica territorio/función propia de la modernidad, una geografía del desarrollo, rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago o, en el extremo, con la forma de la dicotomía centro/periferia.”¹³

De esta forma, se puede anotar que tanto las teorías de crecimiento estático y dinámico, como las tradicionales teorías de desarrollo no incluyen dentro de su análisis los componentes heterogéneos, las diferencias en los factores económicos, geográficos, demográficos, sociales ni de interrelación de los agentes económicos de las unidades locales específicas al interior de un país. No obstante, el enfoque microeconómico de las nuevas teorías de desarrollo y crecimiento endógeno constituyen la base para un nuevo enfoque: el del Desarrollo Económico Local (DEL).¹⁴

¹² *Ibíd.* Pág. 30

¹³ Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL Vol. 86*, 47-62. P. 51

¹⁴ Tello, M. D. (Julio de 2006). Teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. Perú. P. 36

2.3 La teoría de la descentralización

Antes de hablar de desarrollo económico local, necesariamente se debe hacer una revisión del tema de descentralización; debido a que ésta se erige como una herramienta poderosa en el proceso de generación del desarrollo en la medida en que sirve de canalizador eficientemente de las necesidades de carácter público de las áreas locales y apoyo de las acciones realizadas por los agentes implicados en el proceso, además de que facilita la identificación de los recursos locales existentes y la concertación estratégica entre los diferentes actores sociales en el territorio, dotándolos de infraestructura y oferta de servicios especializados apropiada.

Sentada la anterior apreciación, se procede a conceptualizar la descentralización como el “proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales”.¹⁵

Albuquerque (2004) indica que una mayor difusión del crecimiento económico y la generación de empleo productivo depende de las iniciativas de carácter productivo y empresarial que el proceso de descentralización pueda facilitar, así como del conocimiento superior de las limitaciones y oportunidades concretas del medioambiente local. Por lo tanto, la entrega de competencias reales y distribución del poder constituyen un requisito crucial para dotar a los territorios del máximo de autonomía y libertad, posibilitando el incremento de la cohesión y capacidad de funcionamiento autónomo de la economía y sociedad locales, volviéndolas menos vulnerables y subordinadas.¹⁶

¹⁵ Jimenez Trejo, L. A. (2007). *Gasto público y desarrollo humano en los municipios de Veracruz, 1995-2004, los casos de Córdoba y Orizaba*. México: Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora. P. 32

¹⁶ Albuquerque, F. (2004). *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*. Buenos Aires: OIT. Pp. 16-20

La descentralización hace parte de las políticas promovidas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) después de la crisis de deuda de los años ochenta, en dónde se efectuó un programa de reestructuración dirigido a establecer una posición de equilibrio en la balanza de pagos y reducir la inflación, con miras a lograr una alta tasa de crecimiento y aumentar el consumo per cápita.

Ampliando el trato que se les ha venido otorgando a la descentralización, siendo visualizada en principio como un medio para disminuir el peso del Estado y posteriormente, limitándose al intento de mejorar la cualificación de los responsables gubernamentales con el fin de lograr una adecuada gestión de los recursos financieros transferidos; la descentralización redefine a los gestores públicos como animadores de iniciativas concertadas localmente para incrementar la utilización de los recursos potenciales de desarrollo económico.

La descentralización aborda cuatro aspectos:¹⁷

1. Económico: Se basa en las teorías de Oates (1993) y Tiebout (1956). El primer autor indica que dada la disparidad de preferencias en las diferentes áreas y ante la ausencia de externalidades, los gobiernos locales o descentralizados son más eficientes en la provisión de bienes y servicios públicos. Por su parte, el segundo autor plantea que bajo perfecta movilidad de los consumidores entre áreas geográficas y un determinado conjunto de instrumentos que determinan los ingresos y gastos de los bienes y servicios públicos locales, los consumidores pueden determinar el número óptimo de agencias descentralizadas que provean dichos bienes de la manera más eficiente.

¹⁷ Jimenez Trejo, L. A. (2007). *Gasto público y desarrollo humano en los municipios de Veracruz, 1995-2004, los casos de Córdoba y Orizaba*. México: Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora. Pp. 33-36

2. Fiscal: Bardhan (2002) distingue tres obligaciones del gobierno, en la que las dos primeras (estabilización macroeconómica y redistribución de ingresos entre la población) son responsabilidad del gobierno central, mientras que la asignación eficiente de los recursos productivos debe estar asignada a todos los órdenes del gobierno.
3. Político: este aspecto se refiere al grado de representatividad de los intereses de los ciudadanos en las diferentes áreas locales de un país en los entes políticos.
4. Administrativo: Está a cargo de los entes políticos y gira en torno a la capacidad que éstos tienen de alcanzar asignaciones de recursos eficientes y equitativas a través de intervenciones fiscales y regulaciones.

2.4 Desarrollo económico local: crecimiento y calidad de vida

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), define Desarrollo Económico Local como: “un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica.”¹⁸

Con respecto a la literatura de las teorías del desarrollo económico local, esta se refiere, en principio, a tres modelos: los de localización, de espacio y de desarrollo regional. En concordancia, Malizia-Feser (1999) indica que “las teorías de desarrollo económico local basadas en los aspectos de localización también centralizan el análisis sobre si las diferencias en crecimiento entre regiones o áreas geográficas pueden permanecer en el tiempo o agravarse en ausencia de la

¹⁸ Alburquerque, F. (2004). *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*. Buenos Aires: OIT. Prólogo

intervención del gobierno. De otro lado, estas teorías postulan que áreas locales o regiones de menor desarrollo o deprimidas pueden beneficiarse de la difusión del crecimiento industrial de otras áreas locales (o regiones) concentrando las inversiones en infraestructura y en negocios en localizaciones determinadas que posean un mayor potencial de crecimiento”¹⁹

No obstante, Krugman (1995) considera que “la mayor deficiencia de los modelos de localización y de espacio es la no explicación de las concentraciones de ciudades y mercados o porqué el sector manufacturero es concentrado en pocas regiones de un país”²⁰. Este autor, pionero de la nueva geografía económica, centra su teoría en la explicación de las diferencias en el desarrollo económico de las regiones a través de la dispersión de la producción y de sectores productivos intensivos en los recursos naturales.

Por otra parte, dentro de las teorías del desarrollo local se diferencia los llamados “desde arriba” y “desde abajo”. Los denominadas “desde arriba” son las teorías de ciclo de productos, la teoría de base económica e interdependencia de los sectores, la teoría neoclásica del desarrollo regional, y los modelos de movimiento de empresas de los sectores básicos a los no básicos y diversificación de sectores; este nombramiento se erige por causa de que estos modelos consideran como líderes del crecimiento a los sectores básicos cuya demanda es externa a la región. A la par, los denominados modelos dinámicos, o de crecimiento regional, centran sus reflexiones en las fuerzas internas de las áreas locales como explicativo del desarrollo.

A todo el conjunto de modelos descritos, que enfatizaba en los factores tangibles y de localización, le siguieron los que aplicaban las teorías organizacionales, de

¹⁹ Tello, M. D. (Julio de 2006). Teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. Perú. P. 40

²⁰ *Ibíd.*

instituciones y distorsiones de mercados al desarrollo de las unidades locales, siendo criticada por Bartik (1990) al encontrar problemas de información, eficiencia y ausencia de análisis interregionales.

Más tarde, surgen las teorías basadas en la incidencia de las acciones, interacciones y del papel de los 'agentes económicos' en el desarrollo de las áreas locales. El estudio de los agentes hace referencia a: las firmas y su capacidad empresarial; los grupos económicos de interés, que inciden en la política económica y social en función de los intereses del grupo y no en función del interés público; la influencia del capital social (medido como normas y grado de confianza) en la dinámica económica; las desigualdades económicas del género femenino en el proceso de desarrollo; el papel de las instituciones en los objetivos políticos, económicos y sociales circunscritos a las áreas locales, y las intervenciones del Estado para la correcta consecución del proceso de desarrollo local.

Para efectos del análisis, se destaca aquí el enfoque de género. Pollack (1998) se refiere al concepto de género como el "conjunto de rasgos adquiridos en el proceso de socialización, que diferencian a hombres y mujeres en una sociedad. Se refiere a las responsabilidades sociales, pautas de comportamiento, valores, actividades, expectativas, etc. que la cultura asigna en forma diferenciada a hombres y mujeres. La necesidad de incorporar la perspectiva de género en los proyectos de desarrollo, parte del reconocimiento de que hombres y mujeres son actores del desarrollo y por lo tanto, deben tener acceso a las decisiones, a los recursos y a sus beneficios."²¹

La introducción de esta perspectiva data de los años sesenta y setenta en donde mientras los hombres eran integrados en las pistas principales del desarrollo, las

²¹ Pollack, M. (1998). *Incorporación de la perspectiva de género en proyectos productivos de la CEPAL*. CEPAL. P. 6

mujeres permanecían excluidas en un sector tradicional. Es así como surge el enfoque de Mujeres en Desarrollo (MED) que consistía básicamente en incorporar a las mujeres al desarrollo, pero no como un todo sino con políticas exclusivas a su condición, razón por la cual comenzó a merecer serias críticas, surgiendo el enfoque llamado GED, Género en el Desarrollo, en el que el objetivo no está en incorporar la categoría mujer al desarrollo, sino en analizar las relaciones entre hombres y mujeres y como éstas condicionan el impacto y la participación de ambos.

Aunque la participación de la mujer en el mercado productivo ha aumentado, en gran medida influenciada por la nueva conformación de la familias (mujeres cabeza de familia) y los movimientos feministas, se sigue observando una importante brecha en cuanto a la inclusión en proyectos de desarrollo productivo, menores condiciones laborales (seguro social, contratos, acceso a la capacitación, ascensos, etc.), además de segmentación laboral por sexo según oficio, lo que se traduce en salarios e ingresos de las mujeres por debajo de los promedios percibidos por los hombres.

Enfatizando en la necesidad de incluir el enfoque de desarrollo en los proyectos productivos, la CEPAL distingue entre los principales objetivos:²²

1. Detectar los impactos económicos y sociales sobre hombres y mujeres en forma diferenciada, antes de la etapa de implementación de los proyectos, de modo de promover una distribución equitativa de los recursos, oportunidades y beneficios. Para este fin se debe recopilar toda la información diferenciada por sexo y el análisis pertinente también debe hacerse en esa forma.
2. Promover una mayor participación de la mujer como agente activa y beneficiaria en el proceso de desarrollo a través de una inserción efectiva y equitativa en los proyectos, de modo de reducir las brechas existentes entre hombres y mujeres.

²² Ibíd.

3. Posibilitar una igualdad de oportunidades en el acceso a la participación en cada una de las etapas del ciclo del proyecto.

Ahora bien, volviendo al esbozo de las teorías del desarrollo, es importante resaltar las eclécticas o multifactoriales, que promulgan el predicado que para lograr un crecimiento y desarrollo de las áreas locales se requiere implementar simultáneamente una serie de factores. Boisier destaca que el enfoque del desarrollo local centrado en la estructura industrial se ha cristalizado en tres visiones.²³

1. El distrito industrial “a la italiana”: el elemento central reside en la especialización y en la “coopetencia”, neologismo inventado para describir una modalidad de conducta empresarial en la cual coexisten la cooperación en ciertos eslabones de la cadena de valor y la competencia en otros. Están suficientemente probadas tanto la fuerte base cultural de estas conductas colectivas como la importancia del capital social.
2. El medio innovador “a la francesa”: hace referencia a un territorio sin fronteras precisas pero que forma una unidad y que es el lugar en que los actores se organizan, utilizan los recursos materiales e inmateriales y producen e intercambian bienes, servicios y comunicaciones; ii) los actores locales forman, además, una red a través de relaciones y contactos, con lo que se establecen los vínculos de cooperación e interdependencia, y iii) el entorno local contiene procesos de aprendizaje colectivo que le permiten responder a los cambios del entorno a través de la movilidad del trabajo en el mercado local, los intercambios de tecnología de producto, proceso, organización y comercialización, la provisión de servicios especializados, los flujos de información de todo tipo o las estrategias de los actores.
3. Los clusters “a la americana”: Porter (1998) los definió como concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas en un campo (o

²³ Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL Vol. 86*, 47-62. P. 52

sector) particular”. Tales concentraciones no tienen límites geográficos definidos en un sentido político (son “manchas” de actividad en el mapa y como tales se superponen a las fronteras nacionales o internacionales) y sus dos características principales son las siguientes: posibilitar el surgimiento de actitudes empresariales simultáneas de competencia y de cooperación, y permitir que cada integrante de la aglomeración se beneficie como si operase a una escala mayor o como si se hubiese asociado con otros sin sacrificar su flexibilidad.

En concordancia, Albuquerque señala que: “el funcionamiento de la actividad empresarial no se realiza en el vacío, sino que se encuentra en un determinado territorio o localización geográfica, dentro de un conjunto determinado de eslabonamientos productivos “hacia atrás” (con proveedores de insumos) y “hacia delante” (con clientes y mercados), tal como señalaba Hirschman (1958). En otras palabras, se hace preciso identificar la localización de la empresa, tanto en su territorio concreto, como en su “cluster” o agrupamiento de empresas respectivo.²⁴

Sumado a lo anterior, el mismo autor destaca algunas directrices para el diseño de políticas de desarrollo económico local:²⁵

- La selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas para lograr los objetivos de desarrollo económico local.
- La formación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los diferentes sistemas productivos locales.
- La ampliación del mercado interno y la generación de empleo productivo vinculado a la necesaria atención de las necesidades básicas (lo que resulta urgente en sociedades con carencias acumuladas).

²⁴ Albuquerque, F. (2004). *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*. Buenos Aires: OIT. P. 40

²⁵ *Ibíd.* Pág. 11

- La utilización de los diferentes esquemas de integración supranacional como plataforma para la paulatina exposición a las exigencias de la competitividad internacional.
- Fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y “entorno territorial innovador” que faciliten el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las Mipymes locales.

Teniendo como premisa la heterogeneidad de los territorios y la necesidad de conocer sus ventajas competitivas para conseguir la creación de un entorno estratégico e innovador que genere desarrollo y mejore la calidad de vida de los habitantes, es imprescindible generar análisis socioeconómicos que centren nuestra atención en los agentes económicos. A la vez que, dada la condición de vulnerabilidad y exclusión frente a los diferentes procesos con miras al desarrollo de la que es víctima, se insistirá en la importancia del papel de la mujer dentro de las unidades locales, estudiando sus relaciones y su rol en la sociedad.

3. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO EN COLOMBIA

Aunque la idea de un territorio descentralizado sugiere que su grado de autonomía es superior al estado anterior de centralización, las lógicas municipales actuales no escapan a factores nacionales que afectan y repercuten en el desarrollo económico de la población local.

Así pues, es de vital importancia señalar algunos aspectos nacionales que han influido de una u otra forma en la dinámica económica y social de los municipios, en especial a aquellos a los que se les ha proclamado como fuente de beneficios de megaproyectos productivos. Se divide entonces el capítulo de la siguiente manera: Contexto actual e historia de la descentralización en Colombia, corrupción y violencia, internacionalización y proyectos productivos, y finanzas territoriales.

3.1 Contexto actual e historia de la descentralización en Colombia

Dentro de los periodos de mayor auge económico en la última década de la economía colombiana, se puede destacar: el favorable crecimiento económico durante el periodo 2003-2008 de toda Latinoamérica, que para Colombia fue en promedio del 6% mensual, mucho mayor que el de los anteriores años (4%); las utilidades del sector financiero se multiplicaron por siete al pasar de \$632 mil millones en 2002 a \$4,4 billones en 2009; la participación de las empresas en el PIB logró incrementarse cerca de 5 puntos en el periodo 2002-2007, representado en US\$14 mil millones; y el crecimiento del 40% de la producción industrial en el periodo 2006 y 2008.

En contraste, Colombia fue el único país de la región que no aprovechó el buen desempeño de la economía durante el 2003-2008 para reducir los índices de pobreza. En lugar de mejorar la distribución del ingreso, ésta empeoró (el coeficiente de Gini pasó de 0,56 en 2002 a 0,59 en 2008); entre el 2002 y 2009 el salario mínimo sólo se incrementó 6%; entre el año 2003 y 2008 la participación de los asalariados se redujo del 34,6% al 31,1%; y el empleo en el sector industrial sólo creció el 1,1% pese al vasto incremento de su producción.²⁶

Adicional a lo anterior, el papel de la mujer en el mercado laboral es otra muestra de desigualdad y discriminación en el país, ya que su ingreso global es menor que el de los hombres, producto de una inserción laboral más precaria: menor tasa de actividad, mayores tasas de desempleo y menor ingreso por hora trabajada²⁷.

²⁶ Acosta Medina, A. D. (2012). *La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. Bogotá: Litografía Impregón. Pp. 28-29

²⁷ Gálvez P., T. (2001). *Aspectos económicos de la equidad de género*. Santiago de Chile: CEPAL. P. 8

A la par, la vulnerabilidad de la mujer se traslada también al plano familiar. Forensis, el informe del Instituto Nacional de Medicina Legal, indica que los casos de violencia intrafamiliar durante el año 2010 ascendieron a 89.436, siendo mujeres el 78% de las víctimas. Sobre estos datos, es importante resaltar que en el 2005, solo el 22% de las víctimas denunciaba alguna forma de violencia, en el 2010 este porcentaje aumentó al 38%, lo cual evidencia el cambio cultural que se ha llevado a cabo, donde las lógicas machistas imperantes ya no son aceptadas como normales en la sociedad.²⁸

Por otro lado, el costo humano del conflicto armado colombiano tiene entre sus expresiones más crudas en el desplazamiento forzado interno de más de cuatro millones de personas desde 1985. Es importante resaltar que el desplazamiento tiene un efecto desproporcionado en las mujeres, éste implica que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, ya que muchas de ellas enviudaron por intervención de actores armados y deben enfrentarse a una nueva ciudad solas, sin experiencia laboral y con niños que sostener. La jefatura femenina es del 49.7% en hogares desplazados, que es casi 19 puntos más alta que el promedio nacional de hogares.²⁹

Colombia cerró diciembre de 2011 con una tasa global de desempleo de 10,8%, un dígito menor que la de 2010 (11,8%); sin embargo, el 43,8% de los empleados del país, son trabajadores por cuenta propia. Estas tendencias no son nuevas, el país ha estado enfrentando un problema de informalidad y subempleo crónicos que hace necesaria una política efectiva que frene las malas condiciones laborales de los colombianos.

²⁸ http://www.eltiempo.com/violencia-contra-las-mujeres/abuso-intrafamiliar/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10847425.html

²⁹ AECID Colombia. (2008). *Situación de las Mujeres en Colombia y Avances Políticas de Igualdad*. Bogotá: Autor. P. 6

Con esta problemática, el gobierno, bajo la bandera de promover la generación de empleo, ha beneficiado a 7.300 empresas, cuyos accionistas nacionales y extranjeros recibieron en 2009 el nada despreciable monto de 7 billones de pesos por gabelas tributarias³⁰; sin embargo, cerca de \$1,48 billones fueron a parar a la industria petrolera que, por ser tan intensivo en capital, es poca generadora de empleo³¹.

A lo anterior se le suman los más de \$200 mil millones que desembolsó la administración de Alvaro Uribe en beneficio de las empresas exportadoras para “protegerlas” de la devaluación de la moneda en el mercado internacional (las cuales aprovecharon la posterior apreciación del peso para reponer, modernizar y ensanchar sus plantas importando maquinarias y equipos a precios favorables), además de la deducción del 40% sobre el impuesto de renta de la inversión de activos (2004).

Contrario a los defensores de las anteriores prerrogativas, quienes promulgan que son éstas las que han hecho posible el incremento de la inversión extranjera gracias a la “confianza inversionista”, un estudio reciente de Zee Stotski y Ley del FMI, afirma que cada vez hay un mayor consenso acerca de que “desde la perspectiva del desarrollo, este tipo de medidas (reducciones y exoneraciones de impuestos para atraer inversiones extranjeras) son ineficaces o incluso contraproducentes en el largo plazo”.³²

Ahora bien, si de contraproducentes se trata, el hueco fiscal (que el Gobierno Central está tratando de sanear recortando las transferencias e ingresos de los gobiernos locales) que dejaron estas gabelas, reducciones y exoneraciones es su

³⁰ <http://www.elespectador.com/economia/articulo199554-fisco-regala-8-billones-los-mas-acaudalados>

³¹ Acosta Medina, A. D. (2012). *La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. Bogotá: Litografía Impregón. P. 29-30

³² *Ibíd.* P. 111

máxima expresión. En evidente, entonces, que las políticas públicas en materia económica, así como la política monetaria, la cambiaria y la de comercio exterior, le ha servido más a las empresas que a los trabajadores colombianos.

A la par con todos estos acontecimientos nacionales, la Administración Central llevó a cabo un proceso de descentralización de los entes territoriales, el cual ha pasado por diferentes etapas, a continuación se hará un breve recuento de las mismas.

La primera reforma con miras a la descentralización en Colombia llegó gracias a la misión Bird-Wiesner, de la que se adoptaron medidas para mejorar el control del gasto, la administración tributaria y reducir la evasión. Posteriormente, la Ley 14 de 1983 (sobre avalúo catastral) y la Ley 12 de 1986 se promulgaron bajo la idea de que tanto en los departamentos como en los municipios el Estado colombiano estaba afectado por una severa pereza fiscal, y que el gasto estaba mal estructurado.³³

En 1986 se acordó que los alcaldes fueran elegidos popularmente, además de que se expidió la Ley 11 de 1986, que *“dicta el estatuto básico de la administración municipal y... ordena la participación de la comunidad en el manejo de asuntos locales”*.³⁴

Posteriormente, con la Carta Magna de 1991, el Estado colombiano adquirió una estructura administrativa descentralizada. Esto implicó procesos como:³⁵

³³ Gutierrez Sanín, F. (2010). Instituciones y Territorio. La Descentralización en Colombia. En *25 Años de la Descentralización en Colombia* (págs. 11-54). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung. P. 14

³⁴ *Ibíd.* P. 15

³⁵ Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado: Cuando la Descentralización no Contribuye a Profundizar la Democracia. En *25 años de la Descentralización en Colombia* (págs. 89-138). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung. P. 103

- Readecuación del aparato estatal, orientado a la especialización de las tareas y armonización de funciones entre niveles,
- Reformas sectoriales para consolidar la descentralización en educación, salud y servicios públicos domiciliarios
- Estrategias globales para garantizar la asistencia técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales

Diez años después de la expedición de la Constitución del 1991, empezó una tendencia re-centralizadora bajo los argumentos de inequidad, asimetría, inestabilidad y fluctuaciones entre los ingresos y los gastos del Gobierno Central y las entidades territoriales. El acto legislativo No. 4 de 2007 “*modificó el destino y la asignación de los recursos del sistema general de participaciones, creando un sistema de monitoreo, seguimiento y control al gasto de las entidades territoriales*” así como aumentó la participación específica para agua potable y saneamiento básico (5,4%), la participación de los departamentos de conformidad con la política sectorial y el marco institucional vigente (5,4%), la contingencia de recursos adicionales para las entidades territoriales cuando la economía crezca por encima del 4% para inversión en atención a primera infancia, el ajuste de la distribución de recursos para alimentación escolar, entre otros.

Actualmente, estas políticas, que en los últimos años han sido utilizadas más como salvadoras de la crisis fiscal y no como profundizadoras del proceso de descentralización, han encontrado problemas al institucionalizarse en los entes territoriales. Unas instituciones débiles, permeadas por actores armados que, como señala RINDE “han visto en los aparatos municipales una importante fuente de poder, legitimación social y política, de protección y acumulación de recursos”³⁶ y una cultura política mafiosa de los partidos políticos, hace necesario que se vuelque la atención a la forma en que la descentralización está haciendo

³⁶ Ibíd. P. 105

presencia en Colombia, con el fin de contextualizar el proceso a la dinámica propia del país y obtener mejores resultados.

3.2 Corrupción y Violencia

En un país donde la violencia está al orden del día, la descentralización tuvo entre sus objetivos el manejo de la seguridad. Al acercar el Estado al ciudadano, se estableció una especie de división del trabajo, en la que el Gobierno central se encargaba del crimen organizado y la subversión, mientras que los municipios se concentraban en la “seguridad ciudadana” (fenómenos crónicos que no estuvieran relacionados con grandes organizaciones o redes con conexiones transnacionales).

No obstante, esta misma crisis de violencia dificultó la entrega de funciones de seguridad a entes subnacionales, permeando los tejidos políticos y, por ende, el devenir de los territorios. Algunas entidades territoriales continúan funcionando bajo una lógica territorial inamovible, bien sea por el aislamiento geográfico no superado, a partir de la construcción de una infraestructura de comunicaciones que no le permiten dar paso a lógicas sectoriales que implican la integración de un mercado interno y externo, o bien por los procesos históricos y de violencia, promovida en parte por la –a veces total- ausencia del Estado, que ha propiciado el florecimiento de actividades ilícitas como el narcotráfico, donde en cada territorio imperan las voluntades y formas operar de los actores dominantes y no la legislación y la justicia nacionales.

El sistema centralista se caracterizaba por su incapacidad de proveer servicios ágil y eficientemente y su conocida corrupción bipartidista y clientelista (la intermediación bipartidista cobraba un “peaje” –en deferencia, apoyo electoral y crecientemente económico- por hacer de correa de transmisión entre el Estado y

los ciudadanos)³⁷, lo cual se vio debilitado gracias a la descentralización, que limitó su capacidad de designación de dineros amarrándolos a una destinación específica. Pero como los colombianos siempre se han caracterizado por su capacidad de adaptarse a los cambios, apareció entonces un nuevo tipo de clientelismo caracterizado por:³⁸

- Ya no estaba orientado a la nomina sino a los contratos: para ejecutar la masa (enorme) de recursos, las entidades subnacionales se dedicaron a contratar más allá de la capacidad de vigilancia y control que tenía el Estado.
- Su naturaleza era menos piramidal, y más vinculada a individuos específicos: Las redes de decisión eran “cortas”, no estaban atadas a marbetes partidistas, y no iban más allá del municipio.

Así pues, el proceso de descentralización de poderes se puede dibujar de dos maneras. La primera es la distribución territorial del voto tradicional, donde el sistema político se des-nacionalizó cuando las dos grandes agrupaciones tradicionales empezaron a perder circunscripciones claves y la representatividad de estos partidos se vio fuertemente debilitada –y muchas veces reemplazada- por nuevos movimientos políticos “independientes” que formaban vínculos con los partidos tradicionales. Y la segunda es la manera en que el cambio en el sistema político se relaciono con la estructura de poder territorial: ante la pérdida de la hegemonía, los partidos tradicionales avanzaron en nichos muy específicos como son la presidencia y los cuerpos colegiados, mientras los independientes lo hicieron en alcaldías y gobernaciones; a la vez que los agentes ilegales lograron una articulación creciente con el sistema político como miembro de la coalición dominante, como asociación y como organización con la capacidad y el poder de captar rentas de diversos agentes económicos.³⁹

³⁷ Gutierrez Sanín, F. (2010). Instituciones y Territorio. La Descentralización en Colombia. En 25 *Años de la Descentralización en Colombia* (págs. 11-54). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung. P. 16

³⁸ *Ibíd.* P. 26

³⁹ *Ibíd.* P. 29-33

Según Francisco Gutierrez, esta articulación con el sistema político se puede discernir en dos etapas:⁴⁰

1. Las guerrillas descubrieron que las presiones sobre los municipios tenían al menos tres efectos: acceso a la captura de rentas, en especial cobrando un porcentaje de los contratos; lograban legitimarse, sometiendo a presión a los gobernantes elegidos permitiendo sacar créditos del gobierno sin pagar ninguno de los desgastes involucrados en el acto de gobernar; y ventajas militares, al poder forzar al gobernante local a tomar decisiones que los favorecieran estratégicamente.
2. Los paramilitares, por su parte, construyeron un modelo mejorado de conquista de poder local en aspectos como: contacto rutinario con las administraciones civiles y las agencias de seguridad del Estado, y una articulación a menudo orgánica con las elites socio-económicas. Invitaron a la inversión privada, legal e ilegal y a partir de ahí construyeron coaliciones de poder que involucraban a sectores productivos, burócratas (sobre todo del nivel subnacional), políticos miembros de agencias de seguridad y narcotraficantes.

Es así como la combinación de más autonomía y rentas facilitó la formación de nexos dentro del poder municipal con guerrilleros y paramilitares que, en especial estos últimos, lograron crear una red y un sistema de alianzas muy amplios. Los dos grandes partidos perdieron su capacidad intermediaria –bastante corrupta y clientelista- y fueron reemplazados por nuevas redes de poder que conectaban al centro con las regiones –y con nuevas formas de corrupción-. Entre estos nuevos actores de poder se cuentan las élites económicas rurales y agentes del Estado, articulados a “señores de la guerra”, narcotraficantes y bandas criminales.

⁴⁰ Ibíd. P. 29

3.3 Internacionalización y Megaproyectos Productivos

La apertura económica del país, además de poner a tono a las economías nacionales con los requerimientos del capital y el modo de producción internacional basado en el conocimiento y en el desarrollo tecnológico, se vivió como una apertura interna con cambios de naturaleza política como son: la descentralización de los entes sub-nacionales, el surgimiento de los mecanismos de control directo por parte de la sociedad civil sobre la acción del Estado y la participación creciente del sector privado en asuntos hasta ahora de competencia exclusiva del ámbito gubernamental.

María Helena Botero menciona algunas consecuencias que dejó el paso a esta lógica sectorial:⁴¹

1. La transformación de los procedimientos de mediación social: lo sectorial genera nuevos representantes legitimados en su capacidad de representar a un sector de actividad profesional o productiva (los gremios y sindicatos, mayoritariamente)
2. La utilización de instrumentos de planeación y regulación macroeconómica entre las diversas peticiones sectoriales
3. El crecimiento de la historicidad: incrementa su capacidad de actuar sobre el entorno para transformarlo, haciéndose cada vez menos dependientes de los elementos externos en la orientación de la reproducción social.

Las modificaciones en los perfiles productivos de los entes locales, ahora basados en ventajas comparativas dinámicas con economías sectorizadas en la que crece el capital productivo, el sector de servicios, los grupos financieros y el sector terciario y no sólo estáticas (basada en el policultivo del café y de otros productos agrícolas) como en el pasado, implicaron una creciente interdependencia entre los

⁴¹ Botero Ospina, M. H. (2004). *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Bogotá: Universidad del Rosario. P. 12

sectores público y privado con el fin de generar crecimiento económico y dotación de infraestructura básica, lo cual dio como resultado la aparición de regiones como Cuasi-Estados y Cuasi-empresas.

Bajo esta lógica, la inversión, la localización de empresas y actividades económicas, la generación de empleo y la creación de riqueza material, son decisiones que corresponden más a las empresas y conglomerados económicos de orden transnacional y nacional, que a tomas de decisión por parte de los actores locales y regionales.

Por otra parte, la pequeña economía campesina se ha visto amenazada por asfixia económica o por represión militar y el desplazamiento forzado. Por su precaria situación económica, los habitantes rurales se han visto tentados por las propuestas monetarias de articulación que benefician prioritariamente a agentes e inversionistas de megaproyectos agroindustriales o de infraestructura para la extracción de recursos energéticos, materias primas y alimentos que apuntan a continuar con el saqueo de recursos, la institucionalización del capital foráneo, el fortalecimiento del monopolio de la clase dirigente, ponen en peligro la sostenibilidad ambiental y la concentración de la tierra en el marco de la contrarreforma agraria que adelantan las políticas estatales bajo las banderas de la seguridad democrática y el crecimiento económico.⁴²

Con el fin de tener una idea más clara de las características e implicaciones de los megaproyectos productivos de oro, petróleo y de la agroindustria de la palma en Colombia, se abordará a continuación dos sectores: minero-energético y agroindustrial.

⁴² Nivia, X., Pineda Pinzón, C., & Castellanos Morales, J. (2006). *Megaproyectos y dependencia en Colombia. Estudio de caso de Cacrica, Chocó*. Bogotá: Universidad Nacional. P. 1

3.3.1 Sector minero-energético

Colombia es uno de los países con más biodiversidad en el mundo y alberga a más del 10% de las especies de plantas y animales mundiales, lo cual es muy atractivo para las empresas multinacionales que tienen concesiones o solicitudes del 40% del territorio colombiano para realizar proyectos de extracción de minerales e hidrocarburos.⁴³

Los últimos Planes de Desarrollo nacionales catalogan la actividad minera y petrolera como estratégica y dirigida a la generación y promoción de la inversión extranjera directa en Colombia, con miras a implementar una política de largo plazo que asegure el abastecimiento energético por medio de la promoción de la exploración y explotación de hidrocarburos.

El sector minero-energético se considera un jalonador de crecimiento económico gracias a la generación de valor agregado a la economía nacional. Entre los años 2002 y el 2008 el PIB del sector petrolero se duplicó, pasando de \$ 8,1 miles de millones (3,5% del PIB país) a \$23,3 miles de millones en el 2008 (4,9% del PIB total). Para el sector minero, en el 2002 se presentaban niveles de \$3,5 miles de millones (1,5% del PIB país), y en el año 2008 este valor ascendió a \$12,7 miles de millones (1,6% del PIB país).⁴⁴

Adicional a lo anterior, entre las exportaciones mineras sobresalen las exportaciones de carbón colombiano las cuales en los últimos siete años se han incrementado en cerca del 500%, representando aproximadamente el 16% con respecto al total exportado por Colombia en 2009 y ascendieron a USD 5.416 millones en 2009. En 2009 el sector petrolero obtuvo exportaciones de

⁴³ PBI Colombia. (2011). *Boletín informativo No. 18*. Bogotá: Autor. P. 3

⁴⁴ CIMCO; Asociación Colombiana de Petróleos. (2011). *Sector Minero y Petrolero en Colombia*. Bogotá: Autor. P. 11

hidrocarburos y derivados 2,1 veces superiores a las del 2002, incluso con un precio internacional del petróleo 40% menor al registrado el año anterior.⁴⁵

A la par con los objetivos de los Planes de Desarrollo, el Gobierno Central declaró la minería como una “actividad de utilidad pública y de interés social” y ha promovido cambios normativos que han abierto camino para la intensificación de la explotación minera, lo que permite la expropiación unilateral de bienes. También declaró la lucha contra la minería ilegal y concedió títulos mineros en zonas protegidas como páramos, resguardos indígenas y territorios colectivos afrodescendientes.⁴⁶

Algunas organizaciones defensoras de los derechos humanos indican que las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas son las que más sufren los daños ambientales, culturales y socioeconómicos causados por estos megaproyectos; según cifras, el 80% de las violaciones de los derechos humanos que ocurrieron en Colombia en los últimos diez años se produjeron en regiones minero-energéticas y el 87% de las personas desplazadas proceden de estos lugares.⁴⁷

En escenarios de bonanza petrolera, de oro y de diamantes alrededor del mundo se ha observado que los niveles de violencia se incrementan y que se experimenta la migración de personas buscando participar de la nueva riqueza. El “valor agregado” que le da el territorio colombiano a estas observaciones es la existencia de grupos armados con buen entrenamiento en el uso de la violencia para la apropiación de recursos.⁴⁸

⁴⁵ *Ibíd.* P. 14

⁴⁶ PBI Colombia. (2011). *Boletín informativo No. 18*. Bogotá: Autor.P. 3

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado: Cuando la Descentralización no Contribuye a Profundizar la Democracia. En *25 años de la Descentralización en Colombia* (págs. 89-138). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung. P. 116

La extracción de crudo, además del impacto ambiental, comporta además de sus beneficios -que tuvieron su máximo apogeo en el 2008 y que por obra y gracia del exministro de Hacienda Oscar Iván Zuluaga no solamente no se ahorró un solo peso de esa bonanza, sino que se ferieron los recursos ahorrados en el Fondo de Ahorro y estabilización petrolera, el cual fue creado a través de la ley 2009 de 1995-⁴⁹ que son para todo el país, unas externalidades negativas tanto en el orden social como económico.⁵⁰

Una de estas externalidades negativas tiene lugar en el empleo de los pobladores de las zonas rurales en contextos de extracción petrolera en Colombia, pues éste es condicionado por juntas de acción comunal en donde se afilia a los pobladores y se contratan por un periodo de 4 meses para desempeñar cargos en su mayoría de vigilancia dándole el turno a cada uno de los inscritos en las listas⁵¹. Las personas trabajan 4 meses devengando un salario de alrededor de 6 millones de pesos y esperan a que el turno sea asignado de nuevo, oscilando el tiempo de espera de reasignación del turno entre uno y dos años. A su vez, para que los inscritos en las listas puedan desempeñar los trabajos requeridos por la empresa, el trabajador debe formarse en cursos pagos de formación dictados por contratistas de la Ecopetrol, siendo la renovación de los títulos anual y paga y no garantiza la contratación.

Por otro lado, se comulga con la opinión de Amylkar Acosta en cuanto a que el desarrollo de actividades extractivas inherentes a la minería y a la industria petrolera “traen consigo desplazamientos poblacionales en doble sentido, el desarraigo de quienes están asentados en su área de influencia, quienes terminan

⁴⁹ Acosta Medina, A. D. (2012). *La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. Bogotá: Litografía Impregón. P. 105

⁵⁰ *Ibíd.* P. 175

⁵¹ Si la persona no puede trabajar en el periodo asignado por enfermedad, porque su edad no se lo permite o por cualquier otro motivo, acuerda con un familiar o amigo la venta del turno

reubicados y la súbita e incontrolable ola inmigratoria, con todas sus consecuencias. De otra parte, en no pocos casos de actividades de las empresas petroleras y mineras sobre todo cuando estas últimas realizan su explotación a cielo abierto, desplaza la actividad agrícola que es intensiva en mano de obra para instalar otra que es intensiva en capital.”⁵²

3.3.2 Agroindustria

Según los agentes de desarrollo, la pequeña economía labriega no es funcional a las dinámicas del mercado internacional; por lo que debe incorporarse a las nuevas formas de producción altamente tecnificados que agilicen los procesos productivos y a la nueva dinámica comercializadora de sus productos. Los expertos le han dado nombre propio al conjunto que encierra estas características y que será el futuro de la agricultura en el país: la monoproducción.⁵³

A la par de lo anterior, y argumentando que los biocombustibles son una alternativa a la disminución de las reservas de petróleo, la volatilidad del precio internacional del crudo, la mitigación de la emisión de gases para el efecto invernadero y la sostenibilidad energética, y es acorde a las ventajas competitivas que tiene Colombia en materia agrícola y agroindustrial; el Gobierno nacional busca hacer de los biocombustibles un “sector de clase mundial” dentro de su política de competitividad y productividad, buscando convertir al país en un “banco de biocombustibles para el mundo”.⁵⁴

⁵² Acosta Medina, A. D. (2012). *La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. Bogotá: Litografía Impregón. P. 175

⁵³ Nivia, X., Pineda Pinzón, C., & Castellanos Morales, J. (2006). *Megaproyectos y dependencia en Colombia. Estudio de caso de Cacrica, Chocó*. Bogotá: Universidad Nacional.)P. 5

⁵⁴ Castilla Gómez, P. A. (2008). *Minería, petróleo, energía y multinacionales. Magdalena Medio: Generador de energía y riqueza nacional*. Barrancabermeja: PDPMM. P. 10

El Gobierno nacional plantea ampliar la frontera agrícola transformando el uso de las tierras de la ganadería extensiva para la siembra de cultivos que sirven de materia prima para su producción; por lo cual se prevé que, gracias a la política de competitividad y productividad, se incremente el valor de los potreros por el auge de los combustibles biodegradables y la actividad ganadera tenga que movilizarse hacia los bosques. Si esto sucede -en forma más agresiva de lo que se ha hecho hasta ahora-, se generaría un conflicto en el uso del suelo, el cambio en la vocación productiva de la tierra, la destrucción y deforestación de ecosistemas naturales, la producción de monocultivos con uso permanente de agroquímicos (caña y palma), y agua, lo que iría en contravía con el objetivo primero de los biocombustibles que es el de alcanzar eficiencia y sostenibilidad energética.⁵⁵

El dendê (aceite de palma) es conocido como el “diesel de la deforestación”. La producción de este aceite ha causado la devastación de grandes extensiones de selvas en Colombia y el mundo y la construcción de infraestructura para su transporte y almacenamiento tiene grandes efectos contaminantes por la demanda de energía que tiene su proceso. Además, para garantizar una vasta producción, es necesario aumentar el uso de máquinas agrícolas, de insumos (fertilizantes y agrotóxicos) y de irrigación. Un estudio del instituto Delft Hydraulics constató que este combustible vegetal contamina 10 veces más que el diesel común, ya que cada tonelada producida representa 33 toneladas de emisiones de dióxido de carbono.⁵⁶

La palma de aceite llega a Colombia después del desplazamiento de campesinos que causó La Violencia de 1946 a 1958, que dejó tierra acumulada en regiones como el Magdalena Medio. Con el tiempo, aun con pocas empresas de palma (la principal de las cuales era Industrial Agraria La Palma), se impuso la cultura de

⁵⁵ *Ibíd.* Pp. 13-14

⁵⁶ Comisión pastoral de la tierra & Red social de justicia y derechos humanos. (2007). *Agroenergía: mitos e impactos en América Latina*. Brasil: Autor.) P. 13-14

superexplotación de los trabajadores (liderada por Indupalma, de la familia Gutt) contra la cual los sindicatos lograron dar las primeas peleas por sus derechos, teniendo como respuesta la represión, la ilegalización de las huelgas y los consejos de guerra contra los dirigentes.

Estos ataques a los sindicatos perjudicó la organización al punto en que la mayoría de los trabajadores dejó los sindicatos y tuvo que conformar “cooperativas de trabajo asociado”, establecidas para desconocer el contrato laboral, aparentando un contrato entre la empresa y la cooperativa.

Mientras tanto, las empresas logran una situación excepcional: cultivan tierras ajenas formando “alianzas estratégicas” o “asociaciones productivas” con los campesinos e indígenas que entregan la tierra y su mano de obra sin contrato de trabajo, como supuestos “socios”, logrando evadir impuestos prediales. Y no sólo eso, la legislación a favor de la palma aceitera y otras plantaciones abunda: están exentas del impuesto a la renta según la ley 939 de 2004 y el decreto 1970 de 2005; según la ley 939, el biodiesel está exento del impuesto a las ventas y del impuesto al ACPM. A su vez, el Plan Colombia y el Banco Mundial establecen programas de fomento a la palma aceitera, además de que la legislación colombiana les otorga subsidios e inversiones estatales.⁵⁷

Así pues, los países y regiones en contextos productivos de palma sufren la destrucción de los bosques y la vegetación nativa, reduciendo la biodiversidad; así como ven el deterioro de los suelos apenas cada plantación de palma cumple su ciclo productivo y se deben eliminar los troncos por métodos químicos; a su vez, los pobladores locales viven el detrimento de su seguridad y soberanía alimentaria porque los agricultores dejarán de producir cultivos alimenticios para la población y

⁵⁷ Ibíd. P. 41-43

se concentrarán en producir “combustibles limpios” para Estados Unidos y Europa.⁵⁸

En resumen, la apertura de la economía inyectó un nuevo papel a la actividad productiva de los entes territoriales basado ahora en las necesidades productivas internacionales y las ventajas competitivas de cada unidad regional. Esto conllevó a que proliferaran un nuevo aparato normativo y regulatorio que apoyara la intensificación productiva para los sectores económicamente más aclamados, sin tener en cuenta las externalidades negativas derivadas del proceso de producción como son: insostenibilidad ambiental, precarización del trabajo y profundización de las brechas de desigualdad social.

3.4 Finanzas Territoriales

Las finanzas territoriales han sido objeto de debate desde que apareció el concepto mismo de descentralización en el país, tanto por el monto que deben recibir los territorios para financiar sus operaciones, como por los rubros específicos en que se debe gastar ese dinero. Las reformas que se han llevado a cabo en torno a este tema tienen como bandera aumentar la autonomía de municipios y departamentos, fortalecer la descentralización (fiscal y política) de los entes subnacionales y sanear los problemas que se hayan podido presentar en el proceso (como son, por ejemplo, la corrupción y el clientelismo).

Sin embargo, son estos mismos problemas consecuencia de las políticas mal diseñadas y la reducción de apoyo por parte del Gobierno nacional en virtud de una tendencia re-centralizadora llevada a cabo en el Gobierno Uribe. Con respecto a los efectos de las políticas de descentralización sobre la corrupción y el

⁵⁸ *Ibíd.* Pp. 41-43

clientelismo, Juan Camilo Restrepo indica algunos elementos que contribuyen a que estas prácticas aparezcan.⁵⁹

1. El hecho de que la mayor parte de los ingresos locales siguen siendo provistos por el nivel nacional, hace que la toma de decisiones de la administración local no se vea enfrentado a una restricción presupuestal, convirtiéndose en un obstáculo para una provisión eficiente de los servicios públicos, ya que el nivel central se siente con el derecho de establecer las pautas de asignación de los recursos transferidos mediante destinaciones específicas, los gobernantes locales no se sienten responsables ante los electores sino ante el Gobierno Nacional, y los electores, al no identificar al gobierno local como el responsable de la correcta provisión de los servicios, demandan servicios mejores de los que en realidad son posibles dadas las condiciones locales, por lo que culpan al nivel central cuando sus demandas no se materializan.
2. Un sistema de transferencias intergubernamentales complejo e ineficiente, así como el mantenimiento de una estructura tributaria territorial inadecuada e inflexible, sumado a otras deficiencias de los instrumentos implementados facilitan la corrupción.
3. La falta de instituciones sólidas (tanto en capital humano como en financiero) a la hora de implementarse el proceso de descentralización.

Ahora bien, si la idea es profundizar el proceso de descentralización fiscal, la teoría sugiere que “los ingresos corrientes nacionales (tributarios y no tributarios diferentes a recursos del capital) debían crecer a un ritmo superior al del gasto correspondiente al Gobierno Central para compensar las mayores transferencias territoriales; a su vez, los ingresos tributarios territoriales debían crecer a un ritmo similar al de sus gastos”⁶⁰.

⁵⁹ Restrepo, J. C. (2006). *El Rescate de las Finanzas Territoriales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. Pp. 25-26

⁶⁰ *Ibíd.* P. 17

Contrario a lo anterior, el Gobierno nacional tuvo un crecimiento de los ingresos corrientes por debajo de sus gastos corrientes pasando sus ingresos del 10,1% en 1990 al 13,2% en 1998, y sus pagos totales del 11,3 al 18,6%. Con el fin de atender las presiones crecientes de los gastos entre 1992 y 1998 se realizaron 5 reformas tributarias, que incrementaron tanto la base gravable como las tarifas de los impuestos directos y de los indirectos, y gracias a ello, y a pesar de la evasión, el Gobierno Nacional logró aumentar el recaudo tributario.⁶¹

Sin embargo, la evidencia no constata que este aumento del recaudo tributario a nivel nacional se haya visto reflejado en el espacio subnacional; es más, los ingresos tributarios territoriales han crecido a un ritmo inferior al de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional y al de las transferencias intergubernamentales.

Así pues, la queja del entonces gobernador del Atlántico Carlos Rodado Noriega de que “en nuestro país no se ha optado por una descentralización fiscal genuina, es decir, aquella que les permitiría a los gobiernos subnacionales recaudar sus propios impuestos para financiar sus gastos sino que el énfasis se ha colocado en una descentralización espuria, en la que el Gobierno Central recauda los impuestos más importantes y dinámicos y luego transfiere una porción de ellos a los entes territoriales que tienen la obligación de ejecutar un libreto prediseñado. Al supeditar la autonomía local a los recursos del nivel central se mantiene prácticamente inmodificado el modelo centralista que ha prevalecido desde la colonia”⁶², es totalmente válida.

Ahora bien, con el propósito de tener un mejor acercamiento a las finanzas territoriales, se describirán las características y efectos más importantes de los ingresos y gastos en los entes subnacionales.

⁶¹ *Ibíd.* P. 17

⁶² Acosta Medina, A. D. (2012). *La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. Bogotá: Litografía Impregón. P. 107

3.4.1 Ingresos

Aunque el sistema territorial en Colombia es más bien subsidiarios –en especial en los departamentos-, pues el país ha aceptado que los impuestos locales se creen por leyes nacionales y las transferencias del Gobierno Central son la principal fuente de ingresos en la mayor parte de las entidades territoriales; en la práctica, una vez adoptados, las autoridades locales están en su libertad de administrarlos (por ejemplo, son independientes para fiscalizar, recaudar, cobrar, establecer exenciones, etc.) y, en la mayoría de los casos, para recoger tarifas dentro de un rango establecido por la ley; claro, cuándo estos recursos no han sido predestinados de antemano.⁶³

La base de las fuentes municipales las constituyen los impuestos a la propiedad y a los ingresos brutos de la industria, el comercio y los servicios. Mientras que el primero es un impuesto con tarifas progresivas y cuya base es determinada por una entidad de orden nacional (Instituto Geográfico “Agustin Codazzi”) y es considerado el mejor tributo para los entes territoriales, la problemática a nivel local se presenta con el impuesto a la industria y comercio, pues grava bases móviles y es de cascada.⁶⁴

Por el lado de los departamentos, éstos dependen en casi un 80% de los impuestos específicos al consumo de licores, cerveza y cigarrillos (la cual tiene una base gravable sumamente móvil que hace que los departamentos compitan entre sí y se generen problemas de contrabando y elusión de los tributos); el otro 20% es fruto de los gravámenes a la propiedad de vehículos automotores y al registro de las transacciones en las cámaras de comercio y oficinas de instrumentos públicos. A su vez, el impuesto al consumo se ve influido por la

⁶³ Restrepo, J. C. (2006). *El Rescate de las Finanzas Territoriales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. P. 37-38

⁶⁴ *Ibíd.* P. 38-39

existencia de un monopolio legal a la producción, introducción y venta de licores para cada uno de departamentos, así como a la baja elasticidad del ingreso de los consumos gravados y su destinación casi constitucional a educación y salud.⁶⁵

Las transferencias y regalías son temas esenciales a la hora de bordar las finanzas territoriales colombianas, por ello se presenta aquí la evolución normativa y legal que han tenido estos dos ítems a lo largo del tiempo:

- **Transferencias**

Antes de la Constitución de 1991 en dónde se reglamenta la descentralización fiscal, el Gobierno Central había llevado a cabo dos avances en el tema de autonomía regional:⁶⁶

- Por medio de la Ley 14 de 1983 se pretendió elevar el nivel de recaudos territoriales a través de la simplificación y racionalización del sistema impositivo que regía a los departamentos y municipios.
- En 1.986 se expidió la ley 12 donde se establecía el aumento progresivo en la participación de los municipios sobre el recaudo del impuesto al valor agregado (IVA).

Estas leyes definieron explícitamente las actividades a las cuales debían destinarse los recursos transferidos por la Nación y se condicionó la transferencia al esfuerzo fiscal observado en el recaudo del impuesto predial.

Con la Carta Magna de 1991 se aumentó el nivel de transferencias del Gobierno central hacia los entes subnacionales y se tomaron nuevas posturas en cuanto a funciones y competencias de los municipios y departamentos, proveyéndolos de mayores responsabilidades y recursos con el fin de profundizar el proceso de

⁶⁵ *Ibíd.* P. 39

⁶⁶ Olmos Montenegro, D. P. (2007). *Análisis de la Modificación del Régimen de Transferencias Frente a las Finanzas Territoriales*. Bogotá: ESAP.P. 5

descentralización en el país. Posteriormente, la ley 60 de 1993, señaló que “para 1.994, 1.995 y 1.996, la participación del situado fiscal en los ingresos corrientes debía ser como mínimo el 23%, 23.5% y 24.5% respectivamente”.⁶⁷

Argumentando que el diseño de la descentralización contribuyó a la aguda crisis fiscal atravesada en los noventa, que las transferencias no le daban margen al gobierno nacional para poder hacer ajustes fiscales y que su alta volatilidad impidió a las regiones asignar los recursos adecuadamente; el Gobierno Nacional impulsó la primera reforma al sistema de transferencias llevada a cabo en el año 2001, que modificó el régimen de transferencias territoriales adoptado en la Constitución Política y se creó el Sistema General de Participaciones (SGP) que se definió como el conjunto de recursos que la nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la C.P. a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

Con el cambio presentado en el régimen de transferencias, el monto de recursos girados a las regiones tuvo una tendencia creciente hasta el año 2003, año en que fue revertida; este aumento se debió principalmente a la ampliación de la base para la del nuevo sistema donde se incluyeron los recursos del Fondo de Compensación educativa y el costo de los docentes y personal administrativo en el sector educativo que se financiaban con recursos propios de las entidades territoriales. A 2006 las transferencias representaban el 5,1% del PIB y en el año 2.003 llegaron a representar el 5.7% del mismo.⁶⁸

La Federación Colombiana de Municipios (FCM) realizó un estudio en febrero de 2007 donde señala que la reforma del 2001 se diseñó sobre la priorización del déficit fiscal de la Nación sacrificando las entidades territoriales en favor de la

⁶⁷ *Ibíd.* P. 6

⁶⁸ *Ibíd.* Pp. 10-11

estabilidad macroeconómica. Según este estudio, con el Acto Legislativo 01 de 2001 los entes territoriales vieron reducir los giros por concepto de transferencias en el período 2002- 2008 en \$16,3 billones.⁶⁹

Entonces, esta modificación fue favorable en términos cuantitativos para el Gobierno nacional que pudo generar ahorro fiscal del 6% durante la transición 2002 – 2006 al manejar los recursos de tal manera que mayores ingresos tributarios por reformas tributarias o mejor desempeño económico no se traducirían en mayor monto de transferencias a las regiones, sino que quedaban como ahorro del nivel central, por lo que las regiones disminuyeron los recursos recibidos 9,3 puntos porcentuales del recaudo total del nivel central del 2001 al 2006.⁷⁰

Sin embargo, los entes territoriales al obtener excelentes resultados fiscales durante el período 2002-2005, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica y a la reducción del déficit fiscal del Sector Público Consolidado que se situó muy cerca al equilibrio fiscal en el año 2005 sustentado en el superávit fiscal de \$2,5 billones (0,7% del PIB)⁷¹, mientras que, por el lado del Gobierno Nacional Central persistieron los problemas de déficit fiscal y nivel de endeudamiento altos con un déficit fiscal de 4,9% del PIB⁷². Lo cual rechaza uno de los argumentos que se dieron para reformar el régimen de transferencias, evidenciando que no existe pereza fiscal y por el contrario, el crecimiento del recaudo tributario de los municipios y departamentos en términos reales permitió que la descentralización

⁶⁹ García Garzón, M. (2009). *Impacto de la Reforma al Sistema de Transferencias en el Proceso de Descentralización Fiscal del País*. Bogotá: Fundación Universidad de América. P. 15

⁷⁰ Olmos Montenegro, D. P. (2007). *Análisis de la Modificación del Régimen de Transferencias Frente a las Finanzas Territoriales*. Bogotá: ESAP. Pp. 11-12

⁷¹ García Garzón, M. (2009). *Impacto de la Reforma al Sistema de Transferencias en el Proceso de Descentralización Fiscal del País*. Bogotá: Fundación Universidad de América. P. 16

⁷² *Ibíd.* P. 15-16

cumpliera con el objetivo de fortalecer las rentas propias de los entes territoriales⁷³.

No obstante, estaba predicho que este régimen de transferencias debía expirar a finales de 2008, lo que conllevaría a que en 2009 las transferencias quedaran atadas nuevamente a la evolución de los ingresos corrientes de la Nación (ICN). Al percatarse de ello, el Gobierno impulsa otra reforma en el 2007 reglamentada por la Ley 1176, lo cual significó una pérdida significativa de los recursos de las transferencias, ratificando así la afirmación de que con esta reforma se estaría afectando el proceso de consolidación de la descentralización fiscal en Colombia⁷⁴.

Pero los recortes no paran ahí, recientemente Fedesarrollo está buscando apoyo para acabar de una vez por todas con el “amarre constitucional a los ingresos corrientes de la nación” de las transferencias. La entidad, no contenta con el bajonazo del 48% en 1991 al 34% en 2009 del monto de los recursos, ni con los \$27 billones que los departamentos dejaron de recibir entre 2002 y 2008, y tampoco con el 82% de los recaudos de impuestos (15% del PIB) que el Gobierno Central acapara, mientras los municipios y los departamentos se conforman con el 12% y 6% respectivamente (sumados equivale al 3% del PIB), quiere que los municipios no reciban un solo peso del Gobierno Central, comprometiendo seriamente la viabilidad fiscal de los entes subnacionales.⁷⁵

Regalías

Actualmente, los ojos del Gobierno Central están fijos en el régimen de regalías que está sufriendo un proceso de reforma. Lo anterior no es nuevo, desde la

⁷³ *Ibíd.* P. 16

⁷⁴ *Ibíd.* P. 26

⁷⁵ Acosta Medina, A. D. (2012). *La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. Bogotá: Litografía Impregón. P. 23

administración Pastrana el Gobierno quería echarle mano a los recursos del Fondo Nacional de regalías (FNR), pero fue en la administración Uribe cuando se dio cuenta de los mismos. Todo empezó en el 2004 con la creación del decreto 149 de enero 21 de 2004 y el decreto 195 de enero 26 de 2004; el primero dispuso la supresión de la Comisión Nacional de Regalías y el segundo procedió a adscribir el Fondo de regalías al DNP. Posteriormente, la estructura del DNP fue modificada por el decreto 4355 del 25 de noviembre de 2005 para crear la dirección de regalías, que asumiría las funciones de control y vigilancia de la ejecución del monto de los recursos de regalías, y en el 2009 con el decreto 3517 dispuso que el DNP podía ejercer sus funciones en forma directa o mediante la contratación de interventores particulares. De este modo los recursos pasaron de ser propiedad de las entidades territoriales a ser controladas por el Gobierno Central.

Después de muchas vueltas, el año pasado se radicó el proyecto de acto Legislativo 05 “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”. En el que, además, se pretende concentrar todos los recursos provenientes de las regalías (tanto las directas como las indirectas) y en una sola bolsa: el Fondo de Competitividad Regional (FCR), que después de ser recortados para nutrir el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) -el cual sería administrado por el Banco de la República y el Fondo de Pensiones Territorial (FONPET)- y se reserva el 10% de dichos recursos para invertir en Ciencia, Tecnología e Innovación (C+T+I); se redistribuirán “con base en los criterio de pobreza, eficiencia, población y equidad regional. A su vez, el FCR se hace cargo del Fondo de Compensación y Equidad Regional (FCER) y el Fondo de Desarrollo Regional (FDR).⁷⁶

⁷⁶ Ibíd. P. 48

Aunque la nación no destina dinero de su presupuesto para el FCR, será ella quién administre sus recursos públicos, y los gobernadores y alcaldes serán sólo funcionarios mendicantes ante el mismo; así como será el Gobierno Central quien “determinará las condiciones para la explotación de los Recursos Naturales No Renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de los recursos”.⁷⁷

En este orden de ideas, la participación de las entidades territoriales productoras y portuarias en el monto de las regalías se reducirá al pasar del 78% en promedio que recibieron el año pasado, a sólo el 9,6%; claro, si no se deduce también el 3% para la administración del Sistema General de Regalías (SGR) –es decir \$300 mil millones anuales, una cifra bastante desproporcionada para la labor del sistema-, y un 2% para soportar el Sistema de Monitoreo, Vigilancia, Control y Evaluación (SMVCE), con lo que la participación alcanzaría el paupérrimo 8,6%. No obstante, el Gobierno se defiende argumentando que estos entes territoriales serán compensados con el acceso a los distintos fondos que se crearon, especialmente al Fondo de Compensación Regional (FCR) y al Fondo de Desarrollo Regional (FDR), a los cuales se accede de acuerdo a los proyectos que estén en capacidad de estructurar y que tienen el riesgo de que se repita lo que ha venido ocurriendo con los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) que a falta de proyectos, los recursos han ido a parar en inversiones en títulos de tesorería (TES).⁷⁸

Ahora bien, las principales razones que utiliza el Gobierno para proponer la reforma son la incorrecta utilización de las regalías y la inequidad horizontal de los recursos. Ya en el 2006 el Programa Presidencia de Lucha contra la Corrupción enunciaba los problemas más frecuentes del manejo de las regalías: “(i) la

⁷⁷ *Ibíd.* P. 48-49

⁷⁸ *Ibíd.* P. 268-271

celebración de contratos que no hacen parte de un proyecto prioritario establecido dentro de los Planes de Desarrollo, (ii) la celebración de contratos que no cumplen los fines distintos a los que señala la ley, (iii) formalización de contratos sin estudios previos, sin planeación, sin licencias ambientales, en terrenos sin legalizar, sin actas de iniciación o sin de garantías, (iv) celebración de contratos desconociendo los requisitos establecidos por la Ley 80 1993 y el Decreto 2170 de 2002, en lo relacionado con la publicación de prepliegos y pliegos, (v) suspensión indefinidamente de los contratos, sin actas parciales, finales o de liquidación; (vi) ejecución de las obras de muy baja calidad, (vii) graves deficiencias en la posibilidad de seguimiento técnico durante la ejecución de las obras, (viii) graves deficiencias en la posibilidad de seguimiento técnico durante la ejecución de las obras, (ix) interventorias de muy baja calidad, sin informes técnicos rigurosos, (x) graves deficiencias en el manejo presupuestal y contable por parte de los entes territoriales, (xi) atomización de los recursos cuando son ejecutados por entes territoriales, (xii) incumplimiento generalizado de normatividad relativa a saneamiento fiscal por parte de los entes territoriales.”⁷⁹

A su vez, el DNP alude que existen 49.291 presuntas irregularidades detectadas en ejercicio de sus funciones entre 2002 y 2010 y que, según la Procuraduría General de la Nación “en 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado \$4 billones por concepto de regalías. Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores y según la procuraduría esta es sólo la punta del Iceberg de la corrupción”.⁸⁰

⁷⁹ Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado: Cuando la Descentralización no Contribuye a Profundizar la Democracia. En *25 años de la Descentralización en Colombia* (págs. 89-138). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung. P. 106

⁸⁰ Acosta Medina, A. D. (2012). *La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. Bogotá: Litografía Impregón. Pp. 75-76

Bajo estas premisas, la nación dispuso que fuera el DNP el que ejerciera funciones el control y vigilancia de los recursos, olvidando que no es precisamente el Gobierno Central el indicado para hablar de transparencia fiscal. A su vez, como lo afirma Portafolio, es importante tener en cuenta que “si las regalías no quedan blindadas contra los corruptos, poco importa cuál sea el esquema de distribución regional”, por lo que la corrupción no se acabará por el simple hecho de cambiarle de destinación a los recursos.⁸¹

Así pues, se puede afirmar que el proyecto de ley que pretende reformar el sistema de regalías es una estrategia del Gobierno Central para ajustar sus finanzas; pues el presidente Santos se ve maniatado al momento de subsanar el hueco fiscal: prometió no elevar impuestos, ni vender Ecopetrol ni Isagen, tampoco puede arriesgar a elevar el endeudamiento, pues sería riesgoso para la estabilidad de la economía⁸².

3.4.2 Gastos

El presupuesto de gastos o apropiaciones son autorizaciones máximas establecidas que se rigen por los principios de especialización, programación integral y universalidad. Los Gastos se dividen en tres clases: gastos de funcionamiento, servicios a la deuda y los gastos de inversión.⁸³

- Gastos de funcionamiento: Son aquellos que requieren sus municipios para cumplir normal y adecuadamente las funciones a su cargo. Entre ellos se cuentan los servicios personales (atender las distintas obligaciones adquiridas por su municipio con sus servidores públicos), gastos generales (adquisición y dotación de bienes y suministros que permitan el cabal cumplimiento de los servicios públicos municipales), gastos de operación (adquisición y

⁸¹ *Ibíd.* P. 80

⁸² *Ibíd.* P. 112

⁸³ Herrera Robles, A. (2003). Régimen Presupuestal de los Municipios en Colombia. *Revista de Derecho, junio, número 019*, 19-51. Pp. 33-36

mantenimiento de bienes que permiten atender requerimientos de orden técnico) y transferencias (apropiaciones sin contraprestación como pago de servicios a los administradores de pensiones y cesantías, cajas de compensación, empresas promotoras de salud, etc.).

- Servicios a la deuda: Erogaciones necesarias para atender los compromisos crediticios de la entidad.
- Gastos de inversión: Comprende la apropiación de recursos necesarios para atender los planes y proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión y en el Plan de Desarrollo. Las inversiones pueden ser de infraestructura, de desarrollo económico o de desarrollo social.

En 1997 los departamentos dedicaron el 71% de sus ingresos a cubrir sus gastos corrientes y el restante 29% a inversión física. Ello puede explicarse por la sobredimensión de las plantas de personal – y a veces existencia de plantas paralelas de supernumerarios y contratistas-, que según los analistas del Ministerio de Hacienda son innecesarios, pues los gobiernos subnacionales podrían operar eficientemente con menos de la tercera parte contratada actualmente. Es así como no es traído de los cabellos la afirmación de que “la principal causa de la crisis de las entidades territoriales se encuentra en el crecimiento desordenado e ineficiente del gasto público”.⁸⁴

Con la ley de racionalización del gasto de 1999, las entidades territoriales están obligadas a establecer límites a sus gastos de funcionamiento; adecuar los niveles de gasto en función de la categorización de los departamentos; limitar las transferencias para el sostenimiento de las asambleas, consejos, contralorías y personerías distritales y municipales; eliminar las contralorías existentes en

⁸⁴ Restrepo, J. C. (2006). *El Rescate de las Finanzas Territoriales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. P. 16

municipios de primera y sexta categoría o menor a 100 mil habitantes, entre otras.⁸⁵

Ahora bien, aunque se tengan límites en cuánto al monto de recursos que se le debe asignar a cada rubro, éstos son muchas veces irrespetados por las administraciones locales, resultando perjudicadas –en la mayoría de los casos- las inversiones en salud y educación. A su vez, es importante mencionar la problemática en cuanto a endeudamiento municipal y sistema de pensiones, los cuales están en el centro del debate actual, como se mostrara a continuación.

- ***Salud y Educación***

Mientras que las leyes 10 de 1990 y 60 de 1993 les asignan competencias de oferta a los departamentos, como son las de administrar la infraestructura hospitalaria del segundo y tercer niveles y adelantar la política de salud pública en sus respectivos territorios; la Ley 100 de 1993 asigna funciones de demanda, como son las de administrar las fuentes de financiación del sector, de tal manera que contraten a favor de la población los seguros de salud del régimen subsidiado; lo cual genera ineficiencias con respecto a prestación del servicio y control del mismo. A su vez existe el problema del manejo del recurso humano, ya que el gobierno departamental no cuenta con los recursos suficientes para financiar los niveles salariales que determina el Gobierno Nacional.⁸⁶

No es por arte de magia que los paramilitares lograron apoderarse de una porción sustancial del sector salud, sobre todo de las ARS, sino que es fruto de la permisón y escaso control del ingreso de agentes privados al sistema de salud

⁸⁵ *Ibíd.* P. 48-49

⁸⁶ *Ibíd.* P. 32-34

gracias a la Ley 100 de 1993; así como de la debilidad de las nuevas agencias creadas. Algunos mecanismos utilizados fueron:⁸⁷

- a. Creando cooperativas de salud o ejerciendo presión de carácter violento y corruptivo sobre las ya existentes para que se sometieran a sus planes
- b. Contando con ARS de su propiedad, inflaban el número de beneficiarios, apropiándose de elevados subsidios estatales
- c. Exigieron rentas a los beneficiarios existentes

El negocio de la salud es atractivo para paramilitares porque, además de contar con rentas jugosas, maneja un bajo perfil –a diferencia del narcotráfico-; está asociado a la operación de las entidades territoriales, teniendo como posibilidad de ofrecer servicios y/o negociar con otros poderes regionales y locales; y se legitima ante la población, mostrándose como proveedor de un servicio.⁸⁸

Por el lado de la educación, aunque la cobertura ha aumentado, los resultados no se traducen en materia de calidad. Las participaciones de las regiones en los ingresos corrientes de la Nación han venido disminuyendo de 42,7% en el 2000, 41,7% en el 2002 a 33,3% en 2.006, causando la pérdida de 1.679.000 cupos educativos y quedando sin plan obligatorio de salud 6.627.225 colombianos entre 2002 y 2006.⁸⁹ Es más, según Informe de la Contraloría General “el menor ritmo de crecimiento de las transferencias, a partir de la aplicación del acto legislativo 01 de 2001, impidió el acceso a educación, salud y saneamiento básico a un mayor número de colombianos”⁹⁰.

⁸⁷ Gutierrez Sanín, F. (2010). *Instituciones y Territorio. La Descentralización en Colombia*. En *25 Años de la Descentralización en Colombia* (págs. 11-41). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung. P. 35

⁸⁸ *Ibid.* P. 36

⁸⁹ Olmos Montenegro, D. P. (2007). *Análisis de la Modificación del Régimen de Transferencias Frente a las Finanzas Territoriales*. Bogotá: ESAP. P. 29

⁹⁰ Acosta Medina, A. D. (2012). *La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. Bogotá: Litografía Impregón. P. 100

- **Pensiones**

Con la puesta en marcha de la ley 100 de 1993 en donde se advierte de la existencia de la deuda pensional y la necesidad de su cuantificación y atención, se liquidaron una gran cantidad de fondos, cajas y entidades de previsión social insolventes. Éstas fueron sustituidas por los fondos territoriales de pensiones, los cuáles se dividen en el régimen de prima media con prestación definida (ISS) y en el de ahorro individual con solidaridad (AFP), que tiene lugar a un bono pensional por el valor de los anteriores aportes acumulados o tiempos servidos.⁹¹

Entonces, las entidades territoriales tuvieron que solventar las mesadas a los pensionados y el respaldo a los bonos pensionales de los empleados que se trasladaron al ISS y AFP, sin contar con los recursos necesarios para formar las reservas que se utilizaran para el pago a los futuros pensionados. Lo anterior, sumado a los beneficios otorgados a algunos trabajadores y a la edad temprana de jubilación, desencadenó la crisis de las pensiones que se presenta en forma de bomba de tiempo, amenazando con el incumplimiento de las obligaciones futuras.⁹²

- **Deuda Pública**

A pesar de que hay quienes arguyen que el endeudamiento de los gobiernos territoriales debería prohibirse, los municipios se sienten atraídos por esta forma de financiar sus gastos. Al endeudarse, los gobiernos locales no tienen que asumir inmediatamente el costo político que generaría el descontento de la población ante una subida de impuestos –sin importar que un mayor endeudamiento en la actualidad representa mayores impuestos en el futuro-. Por otro lado, las

⁹¹ Restrepo, J. C. (2006). *El Rescate de las Finanzas Territoriales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. P. 24

⁹² *Ibid.* P. 24

entidades financieras conceden estos préstamos con facilidad, con la garantía que los municipios están respaldados por las transferencias de la Nación; seguridad que se ha visto amenazada por causa del sobreendeudamiento y el mal manejo de la deuda, lo cual ha afectado la situación patrimonial de los entes territoriales.⁹³

En Colombia, pese a los controles estatales al endeudamiento territorial puestos en marcha en 1995 y convertidos en ley de la República en 1997 (Ley 358), los gobiernos departamentales y municipales acudieron al Gobierno Central en busca de recursos de crédito, con el fin de sanear la inestabilidad financiera obtenida en gran parte por el elevado crecimiento del endeudamiento territorial. La deuda fue fruto de la presión ejercida a los gobiernos locales por la redefinición de responsabilidades estatales, acompañada de una creciente transferencia de recursos a la Nación, que hacia finales de 1996 llevaron incluso a comprometer la capacidad de pago en algunos entes territoriales.⁹⁴

Bajo este escenario, se decidió instaurar un sistema de topes de endeudamiento municipal, el cual tenía como herramienta fundamental la presentación de un plan de desempeño en donde se establecen los ajustes fiscales y administrativos que deberán implementar las entidades territoriales que presenten problemas con sus finanzas y por ende, con su capacidad de pago; todo ello bajo la supervisión, seguimiento y evaluación del Ministerio de Hacienda o los departamentos.⁹⁵

Así pues, de unas entidades territoriales que al finalizar el primer semestre de 1998 registraban déficit sobredimensionados, endeudamiento descontrolado, gastos de funcionamiento desmesurados, un pasivo pensional sin ningún tipo de respaldo financiero ni de marco institucional para manejarlo; se pasó a un sector descentralizado territorialmente saneado, con el conjunto de departamentos y

⁹³ Íbid. P. 40-41

⁹⁴ Íbid. P. 23

⁹⁵ Íbid. P. 43-44

municipios en superávit a 2005, sus indicadores de endeudamiento moderados y el apoyo de un marco institucional (El FONPET) a través del cual se ha comenzado a provisionar el pasivo pensional que está a cargo de las entidades territoriales.⁹⁶

Los principales problemas por los que atraviesan las finanzas territoriales son: progresiva disminución de los recursos con que se financia los servicios básicos proveídos a la población civil; el rompimiento de límites presupuestales de asignación de recursos por parte de los gobernantes locales, resultando afectados servicios de vital importancia para el bienestar de la población como son salud y educación; la inexistencia de fondos que respalden el pasivo pensional (presente y futuro) de los trabajadores locales y los altos niveles de endeudamiento a los que se han visto obligados a acceder los territorios por la insuficiencia de recursos para su funcionamiento.

Mientras los entes territoriales han tratado de aumentar sus niveles de desarrollo en un país en proceso de descentralización, en el que la internacionalización y globalización se convierten en las nuevas banderas para el desarrollo económico y la competitividad, y los gobiernos subnacionales son llamados a distribuir los dineros para un mejor bienestar de la población local; las decisiones normativas y regulatorias del Gobierno Central han estado orientadas a reducir los recursos de los que disponen los municipios y departamentos para aumentar la calidad de vida de la población.

A su vez, la corrupción a favor de intereses personales y no comunitarios a través de la fragmentación y clientelización de la representación política; la proliferación de leyes y normas que facilitan la duplicación, el desvío y el malgasto de los recursos público a otros sectores que no resuelven los problemas de fondo, sino

⁹⁶ *Íbid.* P. 10

que más bien favorecen su profundización y las dificultades para la creación de organizaciones cívicas fuertes que ejerza control sobre la inversión de sus recursos, agudizado por la presencia de actores armados; son externalidades negativas raramente contempladas en las teorías de descentralización y desarrollo local.

4. ANÁLISIS ECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE PUERTO WILCHES

En este capítulo se presentarán varios aspectos importantes en el análisis y evolución socioeconómica del municipio de Puerto Wilches como son: contexto histórico, dinámicas sectoriales, violencia y desplazamiento forzado, mercado laboral, finanzas territoriales y calidad de vida. Estos ítems servirán para la posterior evaluación del proceso de descentralización y las dinámicas de desarrollo económico llevadas a cabo en el municipio, sirviendo así como un estudio de caso de la teoría de crecimiento y desarrollo económico descrita en el primer capítulo y de las implicaciones de la descentralización y los proyectos productivos con miras al desarrollo en Colombia presentados en el capítulo anterior.

Bajo la anterior premisa, es necesaria traer a colación las dificultades en el proceso de obtención de datos cuantitativos del municipio en cuestión. Un sistema de información online inexistente, una página web del municipio fuera de funcionamiento con enlaces que no llegan a ningún lado, la falta de continuidad en las series de datos cuantitativos descritos en los planes de desarrollo, el difícil acceso a información fiscal veraz y continua, entre muchos otros problemas, enfrenta el acceso a la información del municipio. No obstante, los censos, los boletines mensuales de Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio (OPI), los datos del SISBEN de 2010 y la visita realizada al corregimiento de Puente Sogamoso donde se llevaron a cabo entrevistas en el marco de la investigación

“Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: Estudios de caso en Santander” a cargo del grupo de Población, Medio Ambiente y Desarrollo donde participan docentes de la escuela de Trabajo Social, Derecho y Economía de la Universidad Industrial de Santander UIS (2012) complementan la información para este capítulo.

4.1 Contexto Histórico

Puerto Wilches era una pequeña aldea de pescadores que empezó a llamarse así en 1881, cuando se hizo apertura del ferrocarril decretado por Solón Wilches, presidente del Estado Soberano de Santander (1870, designado; 1871-1872 elegido, y 1878-1884 reelegido). El territorio fue elevado a la categoría de municipio el 12 de octubre de 1908, mediante decreto firmado por el Presidente de la República, General Rafael Reyes⁹⁷.

El municipio está ubicado en el Departamento de Santander, posee una extensión de 1539 kms² y limita por el norte con Gamarra (Cesar); por el este con San Martín (Cesar), Ríonegro y Sabana de Torres (Santander); por el sur con Barrancabermeja (Santander); por el oeste con Simití y San Pablo (Bolívar), Yondó (Antioquia), Río Magdalena al medio. A su vez, cuenta con una población de 31492 personas⁹⁸, que en su mayoría son hombres.

La región es cálida (33°C en promedio) y húmeda (60.2%), a la vez que tiene al agua como uno de sus grandes recursos. Su tierra está irrigada por los Ríos Magdalena, Lebrija, Sogamoso, además de importantes quebradas que alimentan un sistema de Ciénagas. Lo que hace que la agricultura tenga una tierra potencial

⁹⁷ Alcaldía de Puerto Wilches. (2004). *Plan de Desarrollo del Municipio de Puerto Wilches 2004-2008*. Puerto Wilches: Autor.

⁹⁸ SISBEN 2011

en la rivera del río Magdalena. Las tierras son fértiles para cultivos como plátano, maíz, yuca, arroz, cacao, sorgo y cítricos.

Durante la primera mitad del siglo XX el municipio vivió del comercio, proveyendo de combustible a los barcos de vapor del río Magdalena y sirviendo como bodega y centro de intercambio para productos que eran transportados por el ferrocarril de la costa atlántica al centro de Colombia.⁹⁹

Con el correr de los años, la navegación comercial por el Río Magdalena, así como la utilización del ferrocarril fue suprimido. La necesidad inmediata de un cambio de actividad económica fue aliviada con el cultivo de la palma, que empezó su aparición en el municipio en 1961 cuando se sembraron las primeras 250 hectáreas de palma. Este cultivo se expandió rápidamente como principal fuente de empleo. Hoy día existen 5 plantas extractoras de aceite de palma que son: Extractora Central, Palmas Oleaginosas Bucarelia, Oleaginosas Las Brisas, Palmas Monterrey y Palmeras de Puerto Wilches.¹⁰⁰

4.2 Dinámicas Sectoriales: Agricultura y otros sectores

La economía de Puerto Wilches gira en torno a la agricultura, se cultiva plátano, maíz, yuca, arroz, cacao, sorgo, cítricos y especialmente palma africana. En menor medida, se desempeñan labores de comerciales o relacionadas con la industria petrolera. A excepción de la agroindustria de la palma en donde las refinadoras procesan el fruto de la palma y lo transforman en aceite crudo de palma y palmiste, la actividad industrial es nula.

⁹⁹ PDPMM. (2003). *Proyecto Palma de Aceite para Pequeños Productores*. Barrancabermeja: Autor. Pp. 5-6

¹⁰⁰ *Íbid.* P. 6

Las principales empresas de palma en Puerto Wilches son Monterrey, Oleaginosas Bucarelia, Oleaginosas Las Brisas y Palmeras del Ocho, todas con plantaciones de mil o más hectáreas y con su propia planta de extracción de aceite. El resto son fincas campesinas y plantaciones de inversionistas individuales, que son muchas y no todas pequeñas –algunas tienen más de mil hectáreas-, que venden su producción a las empresas grandes.¹⁰¹

Ahora bien, aunque el monocultivo de palma africana resulta atractivo para los inversionistas y terratenientes por las ganancias que se producen y la importancia que ha ganado la actividad a nivel nacional e internacional, también tiene efectos negativos, en especial en la seguridad alimentaria de la población, pues la expansión de la plantación de palma ha reducido el cultivo de otros alimentos, lo que genera una disminución de la oferta y con ello el aumento de los precios al tener que traerlos de otros lugares.¹⁰²

Por otro lado, ya está en marcha la fase final de la construcción de la Hidroeléctrica del río Sogamoso cuyo operador es ISAGEN y que tiene repercusión en Puerto Wilches, ya que el municipio se ubica aguas abajo de la presa. El proyecto plantea cubrir el aumento de la demanda de electricidad y aprovechar la posibilidad de exportar energía a otros países de América Latina¹⁰³. Sin embargo, son altos los costos que la población tendrá que pagar, entre los efectos se cuentan el cambio de clima, daño de cultivos, daño del hábitat de especies en peligro de extinción y daño en la infraestructura afectada en el área del embalse y las zonas aledañas¹⁰⁴.

¹⁰¹ Aricarpa, R. (2007). *Las Cooperativas de Trabajo Asociado en la Agroindustria de la Palma Africana: Desierto Verde y Degradación*. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical. P. 31

¹⁰² Castilla Gómez, P. A. (2008). *Minería, petróleo, energía y multinacionales. Magdalena Medio: Generador de energía y riqueza nacional*. Barrancabermeja: PDPMM. Pp. 9-10

¹⁰³ *Ibid.* P. 11

¹⁰⁴ <http://www.elespectador.com/node/139830/opinion/columnistasdelimpreso/maria-elvira-samper/columna-239984-uff-saturacion?q=node/139830/opinion/columnistasdelimpreso/maria-elvira-samper/columna-239984-uff-saturacion>

A continuación se presentan algunos de los aspectos más importantes de las actividades productivas del territorio:

4.2.1 Agricultura

El área de hectáreas sembradas de palma africana en Puerto Wilches pasó de 18.581¹⁰⁵ en 2001 a 35.484¹⁰⁶ en 2010. Este aumento trajo consigo la modificación del tipo de cultivos que existían, los campesinos al observar las reducidas posibilidades de supervivencia de los cultivos de pancoger, los cuales no contaban con los programas de apoyo crediticio con los que sí contaba el sector agroindustrial de la palma, decidieron vender sus tierras –en muchos casos a bajos precios o sin ninguna contraprestación por presión de grupos armados- a quienes quisieran entrar a jugar con el nuevo sistema de modernización agrícola e industrial.

Sobre esto, Ricardo Aricarpa relata que “un jugo de guanábana que a usted le sirvan en Puerto Wilches, casi con seguridad está hecho con una guanábana traída de Bucaramanga o Lebrija, porque en la región se acabaron los guanábanos. Como se acabaron también las huertas, los plátanos, las yucas, el maíz; el pancoger que llaman. Ocurrió que los campesinos tradicionales, los de veinte o 50 hectáreas, vendieron sus fincas a los complejos aceiteros, o en el mejor de los casos la conservaron y tumbaron todo para sembrar palma. Por eso hoy, un municipio como Puerto Wilches, se da el dudoso honor de tener el 80% de su territorio sembrado en palma. No respetaron ni las guardas de los ríos. Sembraron hasta las orillas, y tanto la cabecera municipal como los corregimientos

¹⁰⁵ Dato proporcionado por la Corporación Autónoma regional de Santander (CAS)

¹⁰⁶ Dato proporcionado por la Unidad Regional de Planificación Agropecuaria (URPA)

quedaron como metidos en camisas de fuerza, porque no tienen para donde extenderse. Literalmente están rodeadas de un mar verde, como islas.”¹⁰⁷

Según los trabajadores de la palma¹⁰⁸, los cultivos tradicionales han prevalecido en la parte superior del municipio, “del casco urbano para arriba”, pero no se distribuyen a todo el municipio por el mal estado de las vías. En la zona norte toda la producción de plátano y maíz es vendida a los intermediarios de Gamarra, sin que el municipio ni el departamento sean beneficiados, los productores ven reducir sus ingresos al no tener otras opciones de comercialización y son obligados a pagar fletes más altos al transportarlos por vía fluvial.

No obstante, el cultivo de caucho ha ido creciendo en los últimos años. El estado de las plantaciones es muy favorable y la adaptación a las condiciones locales ha sido buena. En 2007 los árboles sembrados llegaban a 210 hectáreas superando los promedios para este tipo de cultivo.¹⁰⁹

4.2.2 Otros sectores

Además de la agroindustria de la palma, existen también otros sectores económicos de menor importancia, a continuación se describe brevemente cada uno de ellos:

¹⁰⁷ Aricarpa, R. (2007). *Las Cooperativas de Trabajo Asociado en la Agroindustria de la Palma Africana: Desierto Verde y Degradación*. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical. Pp. 8-9

¹⁰⁸ Entrevista realizada en el marco de la investigación “*Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: Estudios de caso en Santander*” a cargo del grupo de Población, Medio Ambiente y Desarrollo de la escuela de Trabajo Social UIS

¹⁰⁹ Alcaldía de Puerto Wilches. (2008). *Plan de Desarrollo del municipio de Puerto Wilches 2008-2011*. Puerto Wilches: Autor. P. 86

- **Sector minero-energético**

En 2001 la Corporación Autónoma regional de Santander (CAS)¹¹⁰ indicaba que Puerto Wilches contaba con recursos minerales importantes de utilización industrial como el yeso y las calizas. Sin embargo, ya en 2007 la alcaldía del municipio revelaba que el yeso, oro y plata eran irrelevantes como actividad económica. A su vez, traen a colación al carbón que “en otros tiempos hacía parte importante de la actividad económica local” y ya se puede considerar como nulo.

Es así como no es sorprendente que los títulos mineros tengan licencias suspendidas para oro y plata. Y los pequeños afloramientos de yeso asociadas a formaciones petrolíferas ya no sean importantes.

Por otro lado, la explotación petrolera es una parte importante de la actividad económica del municipio, pues aunque este sector utiliza poco capital humano en la actividad, los ingresos percibidos por las regalías son cada vez más significativos dentro de los ingresos del municipio.

- **Ganadería**

A pesar de los tropiezos, la ganadería extensiva ocupa un lugar importante dentro de las actividades económicas del municipio: en 1999, por motivo de la mala situación económica, el ganadero medio y pequeño tuvo que vender reces a temprana edad, disminuyendo el pie de cría¹¹¹; posteriormente, en el 2004 tuvo un periodo de decrecimiento por la crisis de seguridad en el sector rural¹¹².

¹¹⁰ CAS. (2001). *Plan de Gestión Ambiental Regional*. Bucaramanga: UIS. P. 51

¹¹¹ Quiroga H., A. Y. (1999). *Recolección de información del municipio de Puerto Wilches. Informe de Pasantes*. Sabana de Torres, Santander: PDPMM. P. 5

¹¹² Alcaldía de Puerto Wilches. (2004). *Plan de Desarrollo del Municipio de Puerto Wilches 2004-2008*. Puerto Wilches: Autor. P. 13

En 2007 el municipio contaba con una población de 20.000¹¹³ bovinos que pasaron a ser 43,621¹¹⁴ en 2010. Sin embargo, es de destacar que estos animales son utilizados de dos maneras: carne y doble propósito; la producción de leche no se cuenta dentro de sus funciones.

- **Pesca**

La pesca es la principal fuente de sustento de las personas que habitan la rivera del río y ciénaga. Con el transcurso del tiempo la cantidad de pescado y su tamaño se ha reducido por la contaminación de los ríos y ciénagas (bocachico y bagre) en los ríos Magdalena, Sogamoso y Lebrija, a la vez que el sector sufre la falta de apoyo del municipio en materia de capacitación, adecuación e insumos¹¹⁵. A 2010 se cuenta con algunas cosechas de bocachico, cachama y mojarra roja.

- **Comercio**

El comercio es la segunda actividad del municipio, principalmente en la cabecera municipal y en los corregimientos de Puente Sogamoso, El Pedral y Vijagual. En 2007, se estima que las empresas con mayor proporción son las micro-famiempresas, pequeñas empresas y medianas empresas¹¹⁶.

Es así como se evidencia que el cultivo de palma de aceite –la principal actividad productiva del municipio- tiene repercusión sobre toda la materia económica del municipio, ya sea por el decrecimiento de las zonas de cultivos de “pan coger” a

¹¹³ Dato proporcionado por la Alcaldía de Puerto Wilches

¹¹⁴ Dato proporcionado por URPA

¹¹⁵ Quiroga H., A. Y. (1999). *Recolección de información del municipio de Puerto Wilches. Informe de Pasantes*. Sabana de Torres, Santander: PDPMM. P. 5

¹¹⁶ Alcaldía de Puerto Wilches. (2008). *Plan de Desarrollo del municipio de Puerto Wilches 2008-2011*. Puerto Wilches: Autor. P. 88

favor del monocultivo -y por ende el encarecimiento de los precios de los alimentos-, o por el deterioro de la calidad del pescado por la contaminación de las empresas palmeras en los ríos; es evidente la subvaloración de los otros sectores que hacen parte de la economía del departamento por conceder espacio y apoyo a la agroindustria de la palma.

4.3 Violencia y Desplazamiento Forzado

Ahora bien, para entender la dinámica socioeconómica de la población es necesario conocer el contexto sociopolítico donde se ha tenido que desarrollar el municipio; pues, como en la mayoría de territorios apartados, el territorio es permeado por actores armados al margen de la ley.

La violencia y el desplazamiento son dificultades persistentes a lo largo de la historia del municipio de Puerto Wilches. Según Ana Cecilia Fajardo¹¹⁷, los problemas más relevantes consecuencia del conflicto armado en la región son:

1. La pobreza generalizada: se manifestada en el deterioro de la calidad de vida, imposibilitando la satisfacción de sus necesidades y su participación social y política.
2. La poca presencia social y política del Estado, que es representado ocasionalmente por las Fuerzas Armadas.
3. La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos (latifundios), inversión de capitales ilícitos, el mal uso de la tierra (su objetivo es la valorización y ocupación territorial y no la producción y generación de empleo).
4. Posicionamiento territorial de los distintos actores armados, desencadenando una guerra en donde la población civil se encuentra en medio del fuego

¹¹⁷ Fajardo Rojas, A. C. (2007). *Dinámica y Evolución Política-Electoral de los treinta municipios del Magdalena Medio 1996-2006*. Bucaramanga: Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio. P. 123-125

cruzado y es polarizada en una lógica amigo-enemigo (cualquier intento de lucha organizada por sus derechos es clasificada como base social de la guerrilla o punto de apoyo de las fuerzas armadas y paramilitares).

5. Desplazamiento Forzado por violación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
6. Los actores armados ejercen control territorial mostrando, por un lado, un modelo de pacificación y de otro, un dominio y control territorial para producir decisiones políticas fundamentales.
7. Intimidación de la clase política que se han visto silenciados mediante la fuerza.
8. Impunidad frente a los crímenes ocasionados por los actores armados.
9. Pérdida progresiva y debilitamiento de los procesos de organización social.

Es por ello que a continuación se presentará un breve informe de la presencia y alcance que han tenido los actores armados y la evolución y principales características del desplazamiento forzado en el municipio.

4.3.1 Actores Armados Ilegales

Puerto Wilches ha sufrido –y sufre- la presencia de grupos armados ilegales de la guerrilla, paramilitares y recientemente las bandas delincuenciales conformados mayoritariamente por paramilitares desmovilizados. En este contexto, la población civil, las organizaciones sindicales, las empresas extractoras de palma y los grupos políticos han tenido que lidiar con amenazas, violaciones de derechos y muertes de muchos de sus integrantes. He aquí un recuento de la presencia armada ilegal en el municipio.

Guerrilla

Los discursos de izquierda de los años setenta, en donde se denunciaba la exclusión, represión estatal y pobreza, fueron aprovechados por los grupos guerrilleros para incursionar en el municipio de Puerto Wilches. Los frentes *Manuel José Solano Sepúlveda* y *Héroes y Mártires de Santa Rosa* del ELN, y el 24 de las FARC-EP cohabitaron en el territorio, uniéndoseles posteriormente el Ejército Popular de Liberación (EPL).¹¹⁸

Amenazas, asesinatos selectivos, secuestro de funcionarios de la administración municipal y directivos palmeros, además de prácticas de captación de los actores que representaban el poder político y económico (como el cobro de vacunas a las empresas de palma y comerciantes), bajo el pretexto de ayudar a “los más pobres” –y a sí mismo como método de financiación de sus grupos- fueron las prácticas que caracterizaron a las guerrillas de la época.¹¹⁹

Ahora bien, aunque los grupos guerrilleros tenían predominio en la región y no contaban con mayor resistencia entre sus pobladores, sí presentaban crisis y desintegración dentro de sus organizaciones, lo cual disminuyó la respuesta militar coordinada que podrían haberle ejecutado a la entrada de los paramilitares en la zona. La consecuencia fue que la subversión que se encontraba en las cabeceras municipales y los corregimientos, migrara hacia zonas rurales más apartadas, muchas veces sin librar combates, sino como consecuencia de la violencia selectiva.

¹¹⁸ López C., M. B. (2005). Puerto Wilches: Sindicatos y Actores Políticos Armados 1996-2002. *Controversia No. 185*, 109-132. Pp. 110-114

¹¹⁹ *Ibid.* P. 114

Paramilitares

Los grupos paramilitares justificaron su incursión en la zona en la existencia de una base social de la guerrilla. Fue por Puente Sogamoso donde las AUSAC (Autodefensas Campesinas de Santander y el Sur de Bolívar) lograron penetrar por todo el municipio, mediante acciones intermitentes y clandestinas como retenes, asesinatos selectivos, y amenazas -que fueron llevadas a cabo con la bendición de las Fuerzas Militares¹²⁰-.

Los reportes del Observatorio de Paz Integral (OPI) publicaban periódicamente los asesinatos, desapariciones y violaciones a los derechos humanos por parte de los paramilitares a los trabajadores de la Palma de Aceite que hacían parte del sindicato de trabajadores o que simplemente estaban inconformes con la deplorable situación laboral en que se encontraban. Desde interceptaciones en moto con un posterior ataque con arma de fuego, hasta el desfile de cuerpos sin vida que encontraban en el río –práctica muy utilizada por los paramilitares con el fin de desaparecer el cadáver- era el pan de cada día de los pobladores de Puerto Wilches.

Así el panorama, las FARC no tardó en hacer presencia en la población mediante hechos igualmente violentos. Magda Beatriz López¹²¹ menciona que las FARC acusaban públicamente a las directivas de las empresas palmeras de apoyar la entrada de los paramilitares en el municipio; por lo que el 17 de septiembre de 1997 entraron a una oficina del campamento de la plantación de Bucarelia y secuestraron a las cinco personas que estaban allí; sin embargo, esas no fueron las únicas acciones de la guerrilla en contra de las empresas, en enero de 1998 se tomaron las instalaciones de Bucarelia, Monterrey y Las Brisas y obligaron a cesar

¹²⁰ *Íbid.* P. 118

¹²¹ *Íbid.* P. 119-120

todo tipo de actividades, amenazando de muerte a cualquier trabajador o directivo que se atreviera a desobedecer la orden¹²²

Es así como la región se convirtió en una zona de “tíre y recoja” del poderío de la fuerza armada ilegal, en donde los bandos estaban claros y la relación amigo-enemigo dejaba consecuencias desastrosas.

Bandas emergentes

Dada la desmovilización paramilitar en el Gobierno de Álvaro Uribe, aparecen en el país pequeñas estructuras independientes conformadas por mandos medios y bajos (desmovilizados y no desmovilizados - nuevos) llamadas “bandas emergentes”, que se erigen como herederas del poder y del negocio del paramilitarismo.¹²³

En 2008, esas pequeñas estructuras se consolidaron en el grupo “Las Águilas Negras”, adicionándoseles en el 2009 “Los Urabeños” y “Los Rastrojos”, que librarían una guerra a muerte por quedarse con los territorios y ganancias de la economía legal e ilegal. Desencadenando nuevas alianzas pues, como el negocio de la droga es tan lucrativo, las estructuras existentes fueron absorbidas por carteles del narcotráfico, que con sus ejércitos privados asesinaron a desmovilizados y no desmovilizados que no quisieron hacer parte de la nueva dinámica.¹²⁴

¹²² Íbid. P. 119-120

¹²³ Fajardo Rojas, A. C. (2007). *Dinámica y Evolución Política-Electoral de los treinta municipios del Magdalena Medio 1996-2006*. Bucaramanga: Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio. P. 150

¹²⁴ Observatorio de Paz Integral (OPI). (2012). *Informe de Actores Armados de Tipo Paramilitar en el Magdalena Medio*. Barrancabermeja: Autor. P. 1

Esta oleada de violencia entre las mismas organizaciones se apaciguó gracias a pactos de no agresión entre los máximos jefes de las organizaciones. El OPI¹²⁵ asegura que “Los Rastrojos” y “Los Urabeños” se han reunido en alguna zona rural de Norte de Santander para acordar la paz entre ellos llegando a acuerdos como la repartición de las zonas de poderío.

Pese al enorme poderío que tienen estos grupos, en parte por los grandes recursos que manejan y utilizan para hacerles prebendas a los jóvenes con el fin de incorporarlos a sus filas -a la vez que también practican el reclutamiento forzado-, las estructuras han optado por pasar desapercibidas en las zonas donde tienen el control, operando de civiles, ocultando sus alias y evitando concentrarse en grandes cantidades y campamentos, haciendo más difícil su reconocimiento y la posterior acción de la policía frente a sus hechos.

4.3.2 Desplazamiento forzado

Entre las causas que motivan el proceso migratorio de los pobladores de Puerto Wilches hacia otras ciudades se encuentran la violencia, baja cobertura de servicios básicos, carencia de oportunidades de empleo, escasez de recursos -especialmente el de la tierra-, y la poca presencia del Estado para apoyar procesos de desarrollo.¹²⁶

Según datos de Acción Social¹²⁷ las personas en situación de desplazamiento que fueron expulsadas del municipio son más en todos los años, que las que fueron

¹²⁵ *Íbid.* P. 5

¹²⁶ FUNDEWILCHES. (1998). *Proyecto: Fomento al cultivo de la Palma africana para pequeños propietarios del municipio de Puerto Wilches*. Bucaramanga: PDPMM. P. 5

¹²⁷ El artículo 32 de la Ley 962 de 2005 (Ley antitrámites) que modificó el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, simplificó el trámite de inscripción en el programa de beneficios para desplazados, otorgando de manera directa a Acción Social la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

recibidas; así como son más las mujeres que los hombres quienes sufren este flagelo en la totalidad de los años. Por otro lado, se puede apreciar que los expulsados y recibidos tienen una misma tendencia, es decir, mientras el número de personas expulsadas de Puerto Wilches aumenta, las personas recibidas también lo hace; esto debido a que al igual que el municipio, los territorios aledaños (en especial los pertenecientes al Magdalena Medio) son permeados por la violencia y la baja calidad de vida, por lo que los pobladores migran a otras regiones, especialmente las geográficamente más cercanas (ver tabla 1).

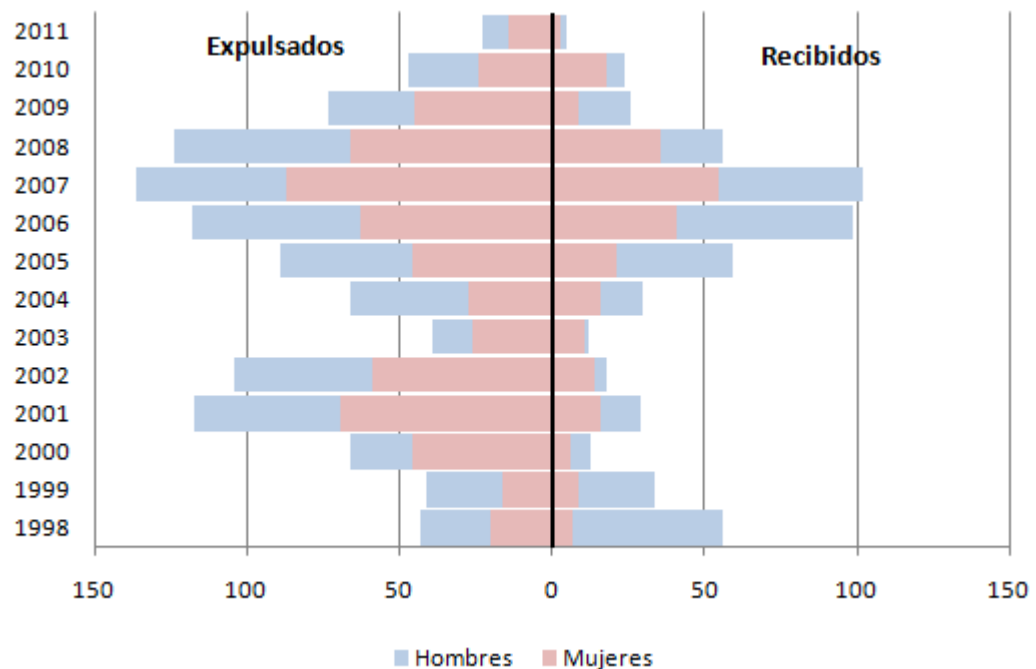
Tabla 1. Número de personas expulsadas y recibidas en Puerto Wilches en situación de desplazamiento

Año	Expulsados			Recibidos		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
1998	208	87	121	204	76	128
1999	190	85	105	117	43	74
2000	289	154	137	36	17	19
2001	539	294	245	140	70	70
2002	441	223	218	78	46	32
2003	177	102	75	65	33	32
2004	267	141	126	129	69	60
2005	380	204	176	241	128	113
2006	481	261	220	484	245	239
2007	589	305	284	473	246	227
2008	447	232	215	207	101	104
2009	286	155	131	105	56	49
2010	160	76	84	81	50	31
2011	75	38	37	21	10	11

Fuente: SIPOD, Acción Social. Organización de la autora

Por otro lado, es importante destacar que con el paso del tiempo ha ido aumentando el número de hogares registrados que tienen como cabeza de hogar a una mujer (Ver Gráfico 1). En promedio, el número de hogares con jefatura femenina es de 55,31% para los expulsados y 51,96% para los recibidos durante el periodo 1990-2011, que en la media nacional de este tipo de hogares llega al 30%¹²⁸.

Gráfica 1. Número de hogares expulsados y recibidos en Puerto Wilches en situación de desplazamiento discriminados por sexo de jefe del hogar



Fuente: Datos tomados de SIPOD, Acción Social; cálculos realizados por la autora

La situación descrita en el párrafo anterior es sumamente preocupante en la medida que, como se explicó en el capítulo anterior, las mujeres son más vulnerables a este tipo de acontecimientos, ya que tienen que llegar a un lugar

¹²⁸ Informe OPI Junio 2005

nuevo –muchas veces huyendo-, conseguir el sustento para alimentar a sus hijos, muchas de ellas sin experiencia laboral y, en muchos casos, acabando de enviudar por causa del conflicto armado.

4.4 Mercado Laboral

Entre las características más importantes de las encuestas realizadas por CRECE (2007) con respecto al mercado laboral, se destaca que entre 1993 y 2002 no aumentó ni la oferta laboral ni la desocupación, las caídas en las tasas de ocupación fueron diferentes para las zonas urbana y rural -1% cabecera y -7% resto y aumentó la proporción de obreros o empleados pasando del 44% en 1993 al 62% en 2002.

Ahora bien, ¿qué pasó en los últimos 10 años? Hizo presencia en la región el “monstruo” de las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA). En el 2000, la Corte Constitucional en su Sentencia C-211 precisó que el trabajo asociado es una tercera modalidad de trabajo, diferente al asalariado y al independiente, en la que existe identidad entre asociado y trabajador, por lo cual se excluye la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo. Ello promovió el uso de las CTA como un instrumento de “outsourcing” de mano de obra, compitiendo con otros proveedores y ofreciendo servicios, obras o productos con costos inferiores a los que podrían asumir otras entidades oferentes; a su vez se fomentó la creación de CTA, presionando cada vez más para que sus “tarifas” fueran más “competitivas”, claro está, tendiendo a la baja.

En Puerto Wilches un trabajador de la palma recuerda lo que pasó en el municipio con el mercado laboral: “haga de cuenta que hace diez años para atrás era una vida placentera acá en el pueblo, pero aparecieron estas cooperativas con grupos de diez, quince o veinte trabajadores y muchos previnieron: no eso va a traer

problemas, que mire... y es lo que se está viendo ahorita, se puede decir que hace diez años se estanco el pueblo y empezó a echar para atrás.”¹²⁹

Lo anterior fue un duro golpe para los sindicatos, que vieron reducidas sus fuerzas e integrantes por este nuevo modo de contratación. Las cooperativas representan una doble solución para las empresas: por un lado abarataron los costos laborales y por el otro, debilitaron el poder de los sindicatos.

4.4.1 Sindicatos

El primer sindicato que se posicionó en el sector agroindustrial fue Sintrapalmas desde la empresa Palmas de Monterrey en 1971, posteriormente se unieron trabajadores de las empresas palmeras Las Brisas y Bucarelia. Ello se dio como respuesta a la explotación que se desarrollaba en deplorables condiciones para los trabajadores de la palma y contó con el apoyo de la guerrilla al exigirles a las empresas un mejor trato a los trabajadores.¹³⁰

No obstante, con la entrada de los paramilitares en la zona, se aumentaron las agresiones en contra de miembros de las diferentes asociaciones sindicales de Puerto Wilches con el argumento de que estas organizaciones eran colaboradoras de la guerrilla. Estos ataques lograron que una masiva desertión de los afiliados, quienes consideraron que su participación en este tipo de organizaciones, más que un beneficio, significaba un riesgo, a la vez que muchos líderes sociales decidieran bajar su perfil o desvincularse de todo tipo de activismo, así como otros tuvieron que abandonar Puerto Wilches para preservar su vida.

¹²⁹ Entrevista realizada en el marco de la investigación “*Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: Estudios de caso en Santander*” a cargo del grupo de Población, Medio Ambiente y Desarrollo (UIS 2012)

¹³⁰ López C., M. B. (2005). Puerto Wilches: Sindicatos y Actores Políticos Armados 1996-2002. *Controversia No. 185*, 109-132. Pp. 111-123

En el presente la situación de los sindicatos de Puerto Wilches no ha cambiado mucho: el impulso de un modelo de cooperativas que alienta el menoscabo del bienestar del trabajador y la estigmatización de la protesta de los trabajadores y del discurso de los derechos humanos persisten y reflejan la difícil situación que viven los trabajadores del municipio, mientras los pobladores evidencian una persistente actitud de adaptación para la supervivencia.

Ricardo Aricarpa describe al sindicato como “un sindicato que no la pasa bien ciertamente, que no sólo vive acosado por la empresa sino por la devastación paulatina del tiempo. Como desde hace rato las contrataciones en las empresas se hacen con terceros, el sindicato no tiene forma de registrar afiliaciones nuevas. Todo lo contrario, tiene que resignarse a ver cómo se va encogiendo con cada trabajador que se jubile o negocie su retiro; cómo tiene que ir cediendo conquistas en cada sentada en una mesa de negociaciones; cómo se va consumiendo por simple sustracción de materia. Un sindicato sin dientes, en suma.”¹³¹

4.4.2 Cooperativas de Trabajo Asociado

Las empresas de palma de aceite tuvieron distintas estrategias para lograr que los trabajadores se desvincularan voluntariamente de las mismas y accedieran a ser parte de CTA: Indupalma propuso que a cambio del retiro se les pagaría una indemnización –que muchas veces la cambio por tierras- con la garantía de que seguirían trabajando en la empresa; Monterrey negoció tierras avalado por subsidios gubernamentales del INCORA, sin embargo, entregó a cada extrabajador entre ocho y diez hectáreas -menos de las doce que como mínimo se necesitarían para que un cultivo de palma sea rentable- de mala calidad, es decir,

¹³¹Aricarpa, R. (2007). *Las Cooperativas de Trabajo Asociado en la Agroindustria de la Palma Africana: Desierto Verde y Degradación*. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical. P. 12

la empresa utilizó los subsidios del gobierno para desprenderse de tierras malas y cultivos viejos; Bucarelia, por su parte, llevó cabo un modelo en el que las cooperativas se convirtieron en una extensión de la empresa: escoge los gerentes, paga sus sueldos y los dota de motos y teléfonos celulares, ¿cómo podrían ser autónomas las cooperativas bajo estas condiciones? ¹³²

Fue así como se crearon Cooperativas con asociados que a duras penas pasaron quinto de primaria, que no tienen idea de cómo se maneja una empresa y desconocen los principios básicos del cooperativismo; cooperativas sin capital, sin maquinaria y sin vehículos, sin nada que les garantice capacidad de negociación y rentabilidad con excedentes que –cuando les va bien- no pasan de \$10 millones, cuando mucho, para repartir entre treinta o 40 asociados. ¹³³

Los salarios de los trabajadores se vieron sometidos a un “rosario de descuentos” en donde se paga por labor o por horas trabajadas según conveniencia de la empresa, no se le pagan horas extras ni día no trabajado por enfermedad o porque la empresa decidió bajar la oferta laboral, la pensión es un descuento más que el trabajador opta por no hacer, además del pago de multas que tiene que pagar si deja de recoger frutos caídos.

A precios de 2007, las cooperativas pagaban en promedio \$27 mil pesos menos \$15 mil que suman los descuentos, de modo que al final el asociado sólo recibe \$12 mil por tonelada. En los meses de pico de cosecha es probable que alcance a cosechar dos toneladas, de pronto hasta tres si extiende la jornada, percibiendo un ingreso diario de \$40 mil o más ¹³⁴.

¹³² Íbid.

¹³³ Íbid. P. 24-25

¹³⁴ Íbid. P. 35

Las empresas tienen estrictas exigencias de ropa adecuada para el trabajo, sin embargo el overol, guantes, casco y zapatos son comprados por el asociado, factor que aumenta el riesgo profesional de la actividad. A su vez, el cooperado tiene que adquirir casi todas sus herramientas, a excepción de los búfalos y las carretas que acarrear los racimos cosechados, y la antena con que cortan de la palma.

Sobre las intermediaciones laborales, un trabajador de la palma opinó lo siguiente: “en el sector palmero y las cooperativas en este momento nosotros trabajamos pa’ cuatro personas: una oficina que llamamos Sagro, que son las contadoras, las que nos manejan la plata; de ahí Brisas contrata con Sagro; Sagro contrata con la cooperativa y la cooperativa a los trabajadores, entonces el trabajador trabaja para todos ellos (...) es que, inclusive, hasta hace ocho días fue que me entere que Sagro era la que contrataba directamente con la empresa y ella contrata a las cooperativas, cosa que no debe ser así porque Sagro debe ser quien administra los fondos que las cooperativas crean y no, aquí Sagro es la que contrata con la empresa”¹³⁵; lo cual evidencia las intermediaciones remuneradas a las que se tiene que someter un trabajador de palma cooperado.

Las protestas no se hicieron esperar. Han tenido lugar grandes manifestaciones de asociados de cooperativas -cuando se supone que un cooperado no tendrían por qué hacer huelga si son ellos mismos los “propietarios”-, que al fin y al cabo no ha logrado nada, sólo líderes detenidos, asesinados y vetados de las cooperativas, que han tenido que huir para preservar su vida.

Lo peor de todo es que este instrumento de tercerización del trabajo no se da sólo en forma de CTA, sino que también puede tomar el nombre de intermediación de

¹³⁵ Entrevista realizada en el marco de la investigación “*Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: Estudios de caso en Santander*” a cargo del grupo de Población, Medio Ambiente y Desarrollo de la escuela de Trabajo Social UIS 2012

contratistas, empresas temporales de empleos o sociedades de hecho. Según cálculos de la Cámara de Comercio de Puerto Wilches, se estima que se han constituido unas 60 sociedades de hecho, que se rigen por el código mercantil y no tienen necesidad de constituirse con personería jurídica y escritura pública, es decir, pueden aparecer y desaparecer cuando quieran.¹³⁶

A este panorama de precarización de mercado laboral para los pobladores de Puerto Wilches, se le suma la llegada de inmigrantes desplazados de otros departamentos que llegaron a buscar empleo que llegan a competir por los puestos de trabajo, abaratando aun más el precio de la demanda laboral.

4.5 Índices de Evaluación y Seguimiento Fiscal

Las finanzas territoriales constituyen la base para el sostenimiento e inversión del municipio. La malversación de fondos y el incumplimiento de las asignaciones obligatorias de dinero en salud, educación y agua potable, atenta contra el buen funcionamiento del Gobierno Local y la calidad de vida de la población.

Sin embargo, la necesidad de transparencia y divulgación de las cuentas subnacionales que posibilita la fiscalización de los recursos por parte de la población frente a las competencias específicas relacionadas con su calidad de vida, se ve golpeada por la divergencia de datos estadísticos y la difícil obtención de los mismos, relegando el análisis a indicadores ya construidos y limitando el acceso a información primaria (veraz, compatible y continua) que posibilite un análisis propio de los entes territoriales.

¹³⁶ Aricarpa, R. (2007). *Las Cooperativas de Trabajo Asociado en la Agroindustria de la Palma Africana: Desierto Verde y Degradación*. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical. Pp. 12-16

Dada la anterior precisión, es entonces pertinente traer a colación la auditoría realizada por la Contraloría de la Nación¹³⁷ en donde se estudia la forma en que fueron utilizadas las regalías del municipio durante el año 2009 a cargo del exalcalde Nelson Pinzón Rodríguez. El documento presume el incumplimiento de coberturas mínimas, la ineficiencia por falta de asignación de recursos, atomización y concentración de contratos originada por la falta de aplicación de procesos de selección objetiva de la contratación y la equidad, que afecta la cobertura de los servicios a proporcionar, especialmente en el sector rural.

Ahora bien, a continuación se presentan una serie de índices que ayudan a discernir el panorama financiero del municipio de Puerto Wilches durante los últimos años:

4.5.1 Índice de desempeño fiscal

La ley 617 de 2000 establece al DNP la labor de evaluar el desempeño de las entidades territoriales. El ejercicio presenta un conjunto de indicadores financieros que recogen los siguientes aspectos:¹³⁸

- La capacidad de las administraciones territoriales para corregir los excesos de gasto de funcionamiento con respecto a sus ingresos de libre destinación (impuestos, multas, tasas, contribuciones, transferencias para funcionamiento, etc.)
- La importancia de las rentas propias en las fuentes de financiamiento territorial
- Las causas de los déficits fiscales
- Las debilidades en capacidad de generación de rentas propias

¹³⁷ Contraloría General de la República. (2010). *Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Regalías Municipio de Puerto Wilches, vigencia 2009*. Bucaramanga: Autor. P. 14

¹³⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2004). *Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003*. Bogotá: Autor. P. 25

- Los problemas asociados a la escasez de recursos necesarios para financiar las necesidades de gasto territorial
- La capacidad de solvencia frente al endeudamiento
- Los efectos fiscales de la descentralización
- El contraste de los resultados fiscales de un año con respecto a los anteriores.

A continuación se presentan los datos correspondientes al índice de desempeño fiscal analizado por el DNP (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Índice de Desempeño Fiscal del Municipio de Puerto Wilches 2002-2010 (en porcentajes)

Ítem/Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	80,62	77,83	66,88	75,37	66,50	69,68	60,02	57,01	73,49
Magnitud de la deuda	9,14	8,96	6,52	27,93	15,07	18,19	9,10	4,84	6,31
Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	65,05	53,35	46,19	39,60	30,49	35,46	27,78	77,69	80,84
Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	6,31	9,36	12,18	12,04	8,88	8,26	7,65	14,54	86,12
Porcentaje del gasto total destinado a	84,15	83,95	85,01	88,75	89,32	91,30	86,18	92,60	89,42

Ítem/Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
inversión									
Capacidad de ahorro	16,55	10,85	30,81	30,33	14,18	36,53	21,85	46,99	43,83
Indicador de desempeño Fiscal	57,03	58,48	63,82	61,48	63,02	64,69	64,83	63,33	73,26
Posición a nivel nacional	461	337	166	334	503	219	369	261	245
Posición a nivel departamental	42	29	11	27	43	16	29	22	23

Fuente: DNP, organización realizada por la autora

Los principales resultados de la tabla anterior son:

1. El porcentaje de ingresos corrientes destinado a funcionamiento es en todos los años mayor al 65%¹³⁹ por lo que pone en tela de juicio la capacidad de autofinanciación del municipio.
2. La proporción de los recursos totales que está respaldando la deuda es siempre menor de 80%¹⁴⁰, es decir que ni la capacidad de pago, ni su liquidez se encuentran comprometidas.
3. La dependencia del municipio a las transferencias de la nación tuvo una tendencia a la baja hasta 2009, cuando se disparó por encima del 60%, este hecho pudo reportar gracias a que el crecimiento (negativo) de las regalías para ese año fue de -49,49%, lo cual indica que en los últimos dos años de estudio, la entidad financió sus gastos mayoritariamente con dineros provenientes de las transferencias.
4. Con respecto al esfuerzo fiscal que hace el municipio para sostenerse, sólo el dato del último año es realmente significativo.

¹³⁹ Ley 617 de 2001

¹⁴⁰ Ley 358 de 1997

5. En todos los años, más del 83% del gasto fue destinado a la inversión, superando la meta del 50% que sugiere el Gobierno.
6. En todos los años hay ahorro, lo que significa que el ente territorial cuenta con solvencia para generar excedentes propios de libre destinación que se destinen a inversión, complementario al uso de transferencias de la Nación y a financiar los procesos de reestructuración de los pasivos y créditos.
7. Aunque el mayor índice de desempeño fiscal de Puerto Wilches se logró en el año 2010 –por ser el que más se acercaba a 100-, hay que tener en cuenta las posiciones que ocupó en el ranking nacional y departamental, lo que hace pensar que al municipio todavía le falta emprender acciones para situarse en una situación financiera estable a largo plazo.

4.5.2 Índice de desempeño municipal

A continuación presentan los datos que evalúan el desempeño y la gestión de las entidades territorial de Puerto Wilches, en sus competencias fundamentos en: los resultados obtenidos, los compromisos adquiridos por estas entidades en el plan de desarrollo, el marco del proceso de descentralización de competencias y recursos, así como, el cumplimiento del ordenamiento jurídico que lo fundamenta.¹⁴¹

¹⁴¹ Es relevante insistir en que los municipios que no cuenten con información, o ésta es altamente inconsistente, se le asignó un valor de cero (0)

Tabla 3. Índice de Desempeño Municipal para el municipio de Puerto Wilches 2005-2010 (en porcentajes)

Año	Índice de Cumplimiento del Plan de Desarrollo (Eficacia)	Índice de Eficiencia Global	Índice de Gestión y Entorno	Índice de Cumplimiento de Requisitos Legales	Índice de Desempeño Municipal
2005	97,61	68,97	56,10	99,29	80,49
2006	68,75	63,89	47,01	79,86	64,88
2007	21,69	79,18	53,98	69,94	56,20
2008	21,69	50,19	53,97	0	31,46
2009	21,56	43,84	70,15	78,13	53,42
2010	0	32,85	71,64	79,40	75,52

Fuente: Secretaría de Planeación, Gobernación de Santander

Los dos primeros índices observados en la tabla anterior (ver Tabla 3), dan a entender que, bajo una mirada pragmática que juzgue los procesos tomando en cuenta sólo los resultados obtenidos, la proporción de objetivos cumplidos trazados en el plan de desarrollo son cada vez menos; y que, sin contar el año 2007, estos mismos resultados medidos en función de los recursos, tiene una clara tendencia a la baja.

A su vez, conforme a los resultados del índice de gestión y entorno y el de cumplimiento de requisitos legales (a partir de 2007), pareciera que la institución gubernamental local fuera más confiable en cuanto a su capacidad administrativa y el cumplimiento del marco normativo que regula la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP y de Saneamiento Fiscal.

No obstante, los anteriores resultados contrastan con el proceso disciplinario y penal contra el exalcalde Nelson Pinzón (hecho descrito en la introducción de este

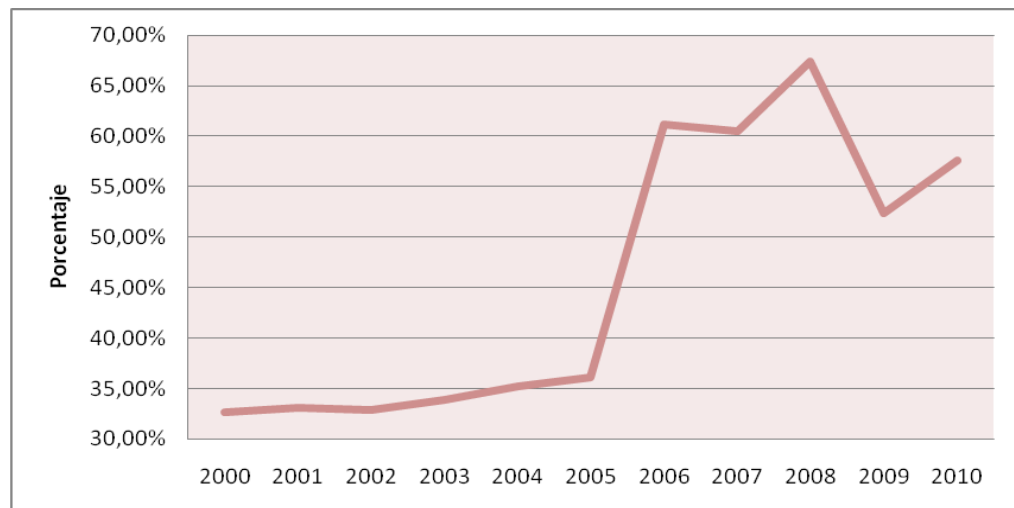
subcapítulo) que en 2009 malversó fondos de destinación específica y mostró comportamientos corruptos en cuanto a la adjudicación de contratos de inversión.

4.5.3 Índice de desarrollo municipal

Según el DNP, el Indicador Desarrollo Municipal y Departamental (Indemun), mide de manera sintética el comportamiento de los municipios en variables de tipo social (tomadas del Censo 2005) y financiero (ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios a la DDTS del DNP para la vigencia analizada).

Este indicador no tuvo mayores oscilaciones entre el 2000 y 2005, pero es en 2006 cuando aumenta en un 69,29%, incremento seguramente causado por el mayor monto de las regalías del municipio, las cuáles fueron para ese año de \$10.338.491.760 pesos (aumentaron en 102,24% respecto al año anterior). (Ver Gráfico 2)

Gráfica 2. Índice de Desarrollo del municipio de Puerto Wilches 2000-2010



Fuente: DNP, organización realizada por la autora

Lo anterior demuestra que un aumento significativo en los ingresos del municipio, acompañado de una buena gestión administrativa, pueden lograr el aumento en el desarrollo del territorio.

4.6 Calidad de Vida

El estudio socioeconómico del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE)¹⁴², sobre los efectos del cultivo de palma de aceite sobre la población civil de Puerto Wilches en el 2003, arrojó entre sus resultados que el principal beneficio del cultivo de Palma de Aceite en el municipio era la generación de empleo y, por tanto, de ingresos, lo cual los pobladores veían como un jalonador de la economía urbana y la calidad de vida, que mantenía y mejoraba la infraestructura vial y promovía el arte y la cultura. Hoy día, 8 años después de la entrevista, los pobladores sólo se quedan con la primera parte de la respuesta.

En entrevistas realizadas en un grupo focal de trabajadores de palma, ellos consideran que aparte de darles trabajo, no reciben nada más como beneficio. Es más, ya no creen que la actividad palmera sea una fuente dinamizadora de la economía y el bienestar de la población sino que entre los impactos de la agroindustria una los habitantes del corregimiento de Puente Sogamoso enuncian: esclavitud laboral, daños extremos al medio ambiente, violación a los derechos laborales, fin de la agricultura y ganadería y nula inversión social.¹⁴³

Por otro lado, CRECE (2003) también asegura que el balance que se puede efectuar en el periodo comprendido entre 1993 y 2002 con respecto al bienestar

¹⁴² CRECE. (2003). *Impactos Socioeconómicos de la Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia*. Manizales: Autor. Pp. 112

¹⁴³ Entrevista realizada en el marco de la investigación “*Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: Estudios de caso en Santander*” a cargo del grupo de Población, Medio Ambiente y Desarrollo de la escuela de Trabajo Social UIS (2012)

de la población es positivo, puesto que para el municipio en su conjunto, la proporción de hogares con Necesidades Básicas insatisfechas (NBI) en 1993 era de 59,4% y en el 2002 fue del 44,6%, es decir, 13,4 puntos porcentuales menor. Sin embargo, después del análisis econométrico de los datos, el Centro de Estudios Regionales afirma que “a pesar de los impactos tan importantes de la agroindustria de la palma de aceite en indicadores educativos y del mercado laboral, se encuentran unas necesidades básicas insatisfechas mayores que en las actividades no palmeras e incluso en relación con el total del país”¹⁴⁴

Los anteriores resultados se dieron antes del auge de las cooperativas de trabajo asociado y las demás formas de tercerización de la mano de obra. Después del 2004 el número de hogares con NBI ha aumentado por lo menos 3 puntos porcentuales, llegando a niveles elevados en la zona rural, que es donde se llevan a cabo las actividades palmeras.

4.6.1 Salud, educación y servicios básicos

Los Gobiernos municipales deben tener como prioridad la garantía de servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, focalizándose hacia la población más vulnerable. Es por ello que estos temas merecen una planeación concienzuda, con metas claras y montos de financiación suficientes

Aunque se han llevado a cabo estudios en el municipio de Puerto Wilches sobre las condiciones socioeconómicas y el nivel de vida de los pobladores, que han arrojado datos de interés, la falta de continuidad y convergencia entre unos y otros, así como las diferencias metodológicas, hace difícil el análisis global.

¹⁴⁴ CRECE. (2003). *Impactos Socioeconómicos de la Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia*. Manizales: Autor. P. 93

Bajo las anteriores dificultades, este subcapítulo se apoya principalmente en información cualitativa, basada en el reconocimiento del territorio y en las entrevistas de los pobladores de la región.

Salud

En el marco de la investigación antes mencionada, los habitantes entrevistados mencionaban que entre los problemas de salud que más aquejan a la población están: los ocasionados por la contaminación ambiental asociados a la palma de aceite, las enfermedades crónicas no transmisibles, la desnutrición y la violencia intrafamiliar.

La calidad del aire, el uso de suelos y utilización de plaguicidas, los factores de riesgo de la vivienda, las amenazas físicas naturales y la calidad del agua para el consumo humano son unos de los problemas ambientales que causa el cultivo de palma y que inciden en la salud de los habitantes de Puerto Wilches.

Al respecto, un grupo focal de pobladores de la zona rural de Puerto Wilches opina que la manipulación de los químicos para el cuidado de la palma es peligrosa para su salud. Mencionan también que se han presentado malformaciones en los recién nacidos y que los niños y niñas se enferman de virosis e infecciones causadas, dicen ellos, por las fumigaciones aéreas.¹⁴⁵

En materia de salud infantil, según datos del Observatorio de Salud Departamental, entre 2005 y 2008 hubo una tasa promedio de mortalidad infantil de niños entre 0 a 5 años de 1,4%. Entre las principales causas de mortalidad están las enfermedades respiratorias, las infecciosas intestinales y las

¹⁴⁵ Entrevista realizada en el marco de la investigación “*Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: Estudios de caso en Santander*” a cargo del grupo de Población, Medio Ambiente y Desarrollo de la escuela de Trabajo Social UIS (2012)

malformaciones. A su vez, los datos señalan que en el mismo periodo ha incrementado la tasa de niños con bajo peso al nacer, pasando de 2,72% en 2005 a 6,91% en 2008.

Por otro lado, las enfermedades crónicas no transmisibles, representan un alto porcentaje en las consultas médicas en el municipio, convirtiéndose en un problema ocasionado por los malos hábitos alimenticios, tabaquismo, sedentarismo, alcoholismo, stress, y otros por el estilo.¹⁴⁶

En materia de consumo de licor, la embriaguez consecuencia del alto consumo de alcohol es muy normal en el municipio de Puerto Wilches. Al encontrarse en este estado, los padres de familia se tornan agresivos con sus hijos, desencadenando comportamientos como: maltrato físico, psicológico y abuso sexual¹⁴⁷.

El número de casos que denuncian la violencia intrafamiliar va en aumento y tuvo su pico en el 2004, pues de 90 casos denunciados y 300 casos sin denunciar en los años 2002-2003, se pasó a 250 casos en los primeros cuatro meses de 2004. A su vez, se registraron 15 casos en el año 2005, 28 en 2006 y 78 en 2007.¹⁴⁸

Educación

Para el periodo 1993-2002, las características educativas de la población en Puerto Wilches mejoraron significativamente: se redujo la proporción de la población sin ningún nivel educativo, aumentaron quienes tienen educación secundaria y superior, la inasistencia escolar fue menor, y aumentó el alfabetismo. No obstante, aunque ya hay más personas que saben leer y escribir en el

¹⁴⁶ Alcaldía de Puerto Wilches. (2008). *Plan de Desarrollo del municipio de Puerto Wilches 2008-2011*. Puerto Wilches: Autor. P. 54

¹⁴⁷ *Ibid.* P. 54-55

¹⁴⁸ *Ibid.* P. 57

municipio, las tasas de analfabetismo siguen siendo mayores en los municipios palmeros con respecto al total nacional (7,52%)¹⁴⁹.

Ahora bien, al hablar de calidad de la educación, los resultados de la prueba de Estado que realiza el ICFES cada año a los estudiantes de grado once muestra un panorama similar en todas las instituciones: la calificación de los resultados oscila entre inferior y bajo. Destacándose el Colegio de Puente Sogamoso con resultados “muy bajos”.¹⁵⁰

Es importante destacar el énfasis rural que se les da a los colegio del territorio, que como se dijo anteriormente, no es que se destaquen mucho por su calidad educativa. Una madre de familia del corregimiento de Puente Sogamoso relata los inconvenientes que ella vive, respecto a la modalidad rural del colegio: “...y hablando pues del tema de finca, el colegio está dedicado a eso. El que no le gusta la finca o estudia la finca o se va para otro lado, así de sencillo, entonces cuando uno de mamá ve que su hijo no le gusta la finca, no se le da, y no tengo la oportunidad de mandarlo para otro pueblo, para otra ciudad donde el nivel académico sea diferente, me toca aguantarme y soportar todas estas inclemencias que se están viviendo, pero la finca del colegio no da más oportunidad para que un chico haga algo más que cortar un gajo de corozo”.¹⁵¹

Entonces, el mal desempeño en las pruebas ICFES puede deberse, entre otras cosas, al énfasis rural al que están sujetos los colegios de Puerto Wilches, los

¹⁴⁹ CRECE. (2003). *Impactos Socioeconómicos de la Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia*. Manizales: Autor. P. 64

¹⁵⁰ Alcaldía de Puerto Wilches. (2008). *Plan de Desarrollo del municipio de Puerto Wilches 2008-2011*. Puerto Wilches: Autor. Pp. 49-50

¹⁵¹ Entrevista realizada en el marco de la investigación “*Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: Estudios de caso en Santander*” a cargo del grupo de Población, Medio Ambiente y Desarrollo de la escuela de Trabajo Social UIS (2012)

cuáles tampoco están absueltos de pertenecer a la lógica económica de la producción de palma.

Vivienda y servicios públicos

En cuanto a Vivienda y servicios públicos, la Secretaría de Planeación Departamental identificó mediante su Sistema de identificación de posibles Beneficiarios (SISBEN) que el grado de vulnerabilidad y pobreza del municipio de puerto Wilches (siendo 1 el más alto y 6 el más bajo) se concentra en los niveles 1 (con el 86%) y 2 (con el 12%).

A su vez, los datos del SISBEN indican que los materiales más comunes de las paredes de las viviendas del municipio son: 56% de bloque, 21% de madera, 14% de guadua y 9% de bahareque; y los de los pisos son: 54% de cemento o gravilla y el 41% de tierra o arena.

Con respecto a la calidad de los anteriores materiales, la guadua y el bahareque son vistos como inadecuados, ya que hace a las viviendas menos resistentes en caso de sismos¹⁵². A la par, el hecho de que en una parte importante de las viviendas el piso esté hecho de tierra, aumenta la probabilidad de que la población infantil sufra de diarrea, parasitosis y anemia (enfermedades comunes en el municipio), así como permite que las viviendas se inunden en época de invierno.

Por otro lado, en materia de servicios públicos, la cobertura en la zona urbana del municipio es aceptable –a excepción del alcantarillado-, mientras que en la zona rural, el único servicio público con que se cuenta en la mayoría de los hogares, es el servicio de energía.

¹⁵² A raíz del sismo que se presentó en la zona del eje cafetero en enero de 1999 se determinó que la mayoría de las viviendas estaban hechas de bahareque y guadua –que eran la mayoría- se vieron más afectadas que las construidas en bloque.

Tabla 4. Cobertura de servicios públicos en el Municipio de Puerto Wilches por zonas

Servicios públicos/ Cobertura	Urbana	Rural
Alcantarillado	67,45%	30,08%
Gas Natural	81,88%	34,22%
Acueducto	92,18%	45,66%
Energía	99,27%	88,13%
Recolección de Basura	87,42%	14,07%
Teléfono	28,18%	0,35%

Fuente: Datos SISBEN 2010; cálculos realizados por la autora

La falta de servicios públicos en las viviendas no sólo afecta directamente a los pobladores, sino también a la sostenibilidad ambiental del territorio. En el caso del sistema de alcantarillado, este servicio carece de una planta de tratamiento de aguas residuales, por lo que el caudal de aguas negras es vertida en las fuentes de agua que rodean a Puerto Wilches (Ciénaga Yarirí), causando problemas de contaminación que repercuten en la salud de los pobladores¹⁵³. Por otro lado, como es difícil que en la zona rural recojan las basuras, los hogares optan por enterrarla, quemarla o la tirarla a los ríos o quebradas¹⁵⁴.

¹⁵³ Alcaldía de Puerto Wilches. (2008). *Plan de Desarrollo del municipio de Puerto Wilches 2008-2011*. Puerto Wilches: Autor. Pp. 92-93

¹⁵⁴ CRECE. (2003). *Impactos Socioeconómicos de la Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia*. Manizales: Autor. P. 72

4.6.2 Empresas de palma e inversión social

Según las empresas palmeras, ellas apoyan los entes territoriales en programas sociales y de fomento de la actividad de la palma de aceite con pequeños productores; a la vez que demanda y coopera en obras de infraestructura, principalmente viales y participa en programas de vivienda para beneficio de sus trabajadores en las zonas de producción, particularmente con la Caja de Compensación Campesina, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Todo ello con el fin de desempeñar labor social y económica en pro de las comunidades localizadas en las zonas donde ellas se establecen.

Para ello, las empresas palmeras de Puerto Wilches conformaron la Fundación Fruto Social de la Palma –que nació en 1993 bajo el nombre de Fundewilches y lo cambió para tener mayor cobertura en el Magdalena Medio-. Esta Fundación ha otorgado becas universitarias a los mejores estudiantes de once grado que obtengan resultados destacados en las pruebas ICFES, ha financiado puestos de salud para atender a trabajadores y sus familias y creó un restaurante donde se le provee comida a las personas de la tercera edad.¹⁵⁵

No obstante, la población no está contenta con las acciones de Fruto Social de la Palma. Arguyen que la retribución es muy poca para todo el beneficio que perciben las empresas de su territorio y todo el daño ambiental que ejecutan. Más específicamente ellos dicen que:

- Restaurantes para la tercera edad: Brisas indica que ellos cubren la alimentación de la población de tercera edad de todo el corregimiento de Puente Sogamoso, sin embargo, sólo le reparte alimentos a 30 ancianos.
- Vías: Las empresas sólo arreglan las vías que ellos utilizan.

¹⁵⁵ Fedepalma. (2006). *Responsabilidad Social Empresarial Sostenible -Respetas-*. Bogotá: Autor . Pp. 1-7

- Capacitaciones: Los trabajadores pagan una parte de los parafiscales que van para el SENA, si ellos quieren una capacitación, tienen que unirse y entre todos enviar a un cooperado a gestionar el curso. Después la empresa toma el logro como de ellos, producto de la responsabilidad social.

Trayendo a colación el tema de infraestructura vial, el estado del arte en esta materia se puede describir de la siguiente manera: el municipio tiene dos vías departamentales que comunican al municipio con el país que son la Troncal del Magdalena Medio-Puerto Wilches (48 km.) y Barrancabermeja-Puerto Wilches (43 km.). La primera está pavimentada en su totalidad, mientras que la segunda todavía tiene 12 km en tierra¹⁵⁶. Por su parte, las vías terciarias o de penetración son insuficientes o presentan mal estado.

En comunión con lo que mencionan los pobladores del municipio, es importante resaltar que la diferencia entre la calidad de las vías se da por la intervención de las firmas palmicultoras en la realización de las obras viales, de los cuáles se beneficia al permitir la salida de la producción de las empresas extractoras de la zona:

- A 2001, las empresas acondicionaron la vía longitudinal que comunica las cercanías de la cabecera municipal con inmediaciones a Puente Sogamoso, pasando por el Corregimiento de Pedregal. La carretera que pasa por el terreno es muy utilizada como medio de comunicación entre las poblaciones de Puerto Wilches - Barrancabermeja y poblaciones del medio.¹⁵⁷
- En 2005 se oficializó el proyecto “Plan 2500” financiado por los organismos gubernamentales y las empresas palmicultoras, la cual tenía entre sus objetivos pavimentar el tramo de la vía que de la troncal del Magdalena Medio conduce a Puerto Wilches.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Datos Proporcionados por la Gobernación de Santander

¹⁵⁷ PDPMM. (2001). *Diagnóstico de Vías en el Magdalena Medio*. Barrancabermeja: Autor. P. 72

¹⁵⁸ Boletín OPI Agosto 2005

Sin embargo, es cierto que las empresas palmeras no tienen la obligación de ejecutar inversión social en el territorio por más daño que hagan dentro del mismo. La ausencia del Estado como promotor de esas inversiones, hace que la población busque satisfacer sus necesidades demandándolas a los entes más visibles de la región.

Ahora bien, respecto de la contaminación de los ríos causado por las basuras y las aguas residuales que se arrojan a las aguas a falta de servicios públicos eficaces, un trabajador de la palma de Puente Sogamoso denuncia que no son sólo los pobladores contaminan los ríos, sino que las empresas han tenido mucho que ver al verter los afluentes tóxicos producto de las extractoras de palma en la quebrada: “los drenajes son el desagüe de los lotes. Como tienen inclinación, las aguas caen ahí en el drenaje; obvio que esas aguas van a caer a la quebrada y eso es lo que está haciendo ahorita estragos a Puente Sogamoso”¹⁵⁹.

Pero el impacto ambiental de la agroindustria de la palma no para ahí. Para llevar a cabo este cultivo extensivo, las tierras vírgenes han sido modificadas en su naturaleza, deteriorando la capa microbiana del suelo; así como los inadecuados sistemas de producción agrícolas, la quema y deforestación de bosques naturales y el incremento irracional de las fronteras agrícolas han tenido consecuencias desastrosas en la productividad de los suelos, tornándolos erosionados e infértiles.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Entrevista realizada en el marco de la investigación “*Situación de derechos de niñas y mujeres en contextos productivos de oro, petróleo y palma de aceite: Estudios de caso en Santander*” a cargo del grupo de Población, Medio Ambiente y Desarrollo de la escuela de Trabajo Social UIS (2012)

¹⁶⁰ Alcaldía de Puerto Wilches. (2008). *Plan de Desarrollo del municipio de Puerto Wilches 2008-2011*. Puerto Wilches: Autor.P. 93

Al respecto, Ricardo Aricarpa comenta que: *“por su amplio follaje y gran corpulencia, la palma africana reseca severamente la tierra a lo largo de su vida útil, que es extensa: de veinticinco a treinta años. Y no es un simple discurso: en el corregimiento de Puente Sogamoso hasta hace pocos años vivió una hermosa y espejada ciénaga donde nadaban pecesillos y en sus orillas se amañaban las garzas. Pues ya esa ciénaga se secó, los pececillos se murieron y las garzas se aburrieron.”*¹⁶¹

Así pues, las dinámicas sociopolíticas del territorio y los problemas que permean la calidad de vida de los habitantes son:

- Desplazamiento de cultivos de pan coger a favor de la siembra de palma, que conlleva al aumento de precios de los alimentos de la canasta familiar
- Poco apoyo, por no decir nulo, a otras actividades productivas desligadas del cultivo de palma de aceite
- Violaciones de derechos humanos por parte de los actores armados al margen de la ley y la permisión y/o apoyo de las acciones de algunos de estos grupos por parte de las fuerzas militares y empresas palmeras
- La disminución de la fuerza de las organizaciones sociales por causa de la presión de los grupos armados al margen de la ley y la desvinculación formal laboral
- La precarización del trabajo, agudizada por el auge de las CTA y otras formas de tercerización laboral
- La corrupción de los políticos de turno que malversan los fondos públicos
- La insuficiente inversión en salud, educación y servicios básicos, que repercute sobre la calidad de vida de los habitantes
- Los altos niveles de contaminación de los ríos y quebradas por vertimiento de afluentes tóxicos producto del proceso de extracción de las empresas palmeras, y por las basuras y aguas residuales que arrojan los pobladores a

¹⁶¹ Aricarpa, R. (2007). *Las Cooperativas de Trabajo Asociado en la Agroindustria de la Palma Africana: Desierto Verde y Degradación*. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical. P. 9-10

las aguas, consecuencia de deficientes servicios de recolección de basuras y alcantarillado.

CONCLUSIONES

Tanto las teorías de crecimiento estático y dinámico, como las tradicionales teorías de desarrollo no incluyen dentro de su análisis los componentes heterogéneos, las diferencias en los factores económicos, geográficos, demográficos, sociales ni de interrelación de los agentes económicos de las unidades locales específicas al interior de un país. No obstante, el enfoque microeconómico de las nuevas teorías de desarrollo y crecimiento endógeno constituyen la base para un nuevo enfoque: el del Desarrollo Económico Local (DEL); el cual se basa en las diferencias entre los territorios y la necesidad de conocer las ventajas competitivas de cada uno para conseguir la creación de un entorno estratégico e innovador que genere desarrollo y mejore la calidad de vida de los habitantes.

Mientras los entes territoriales han tratado de aumentar sus niveles de desarrollo en un país en proceso de descentralización, en el que la internacionalización y globalización se convierten en las nuevas banderas para el desarrollo económico y la competitividad, y los gobiernos subnacionales son llamados a distribuir los dineros para un mejor bienestar de la población local; las decisiones normativas y regulatorias del Gobierno Central han estado orientadas a reducir los recursos de los que disponen los municipios y departamentos para aumentar la calidad de vida de la población.

En Puerto Wilches, la precarización del trabajo, agudizada por el auge de las CTA y otras formas de tercerización laboral; el desplazamiento de cultivos de pan coger a favor de la siembra de palma, que conlleva al aumento de precios de los alimentos de la canasta familiar; y los altos niveles de contaminación de los ríos y

quebradas por vertimiento de afluentes tóxicos producto del proceso de extracción de las empresas palmeras, y por las basuras y aguas residuales que arrojan los pobladores a las aguas, consecuencia de deficientes servicios de recolección de basuras y alcantarillado; son efectos directos de la producción extensiva de la palma de aceite en el territorio.

A su vez, el municipio está emergido en un contexto productivo concebido por la teoría económica como “jalonador de la economía” y agente importante en el desarrollo de los territorios. Sin embargo, mientras no se lleve a cabo una política agraria que redistribuya las tierras, se apoyen a los pequeños productores, se impulse la siembra de cultivos de pan coger, los políticos realmente se encuentren comprometidos con el bienestar de los pobladores y no a favor de los grandes terratenientes y se consiga la desmovilización real de los actores armados; de nada servirá que se mejoren las vías, se amplíe el crédito a pequeñas asociaciones palmeras o se promueva un sistema de información eficiente, pues sólo serían “pañitos de agua tibia” que en nada remediaría que se siga el camino de la profundización de la miseria y barbarie.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Medina, A. D. (2012). *La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales*. Bogotá: Litografía Impregón.

AECID Colombia. (2008). *Situación de las Mujeres en Colombia y Avances Políticas de Igualdad*. Bogotá: Autor.

Alcaldía de Puerto Wilches. (2004). *Plan de Desarrollo del Municipio de Puerto Wilches 2004-2008*. Puerto Wilches: Autor.

Alcaldía de Puerto Wilches. (2008). *Plan de Desarrollo del municipio de Puerto Wilches 2008-2011*. Puerto Wilches: Autor.

Alvarado Bonet, D. A. (1998). *Propuesta municipal de Puerto Wilches*. Sabana de Torres, Santander: PDPMM. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet:

http://www.pdpmm.org.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=2&Itemid=14

Aricarpa, R. (2007). *Las Cooperativas de Trabajo Asociado en la Agroindustria de la Palma Africana: Desierto Verde y Degradación*. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical.

Barreto Henriques, M. (2009). El Laboratorio de Paz del Magdalena Medio: ¿un verdadero “laboratorio de paz”? En: J. A. Restrepo, & D. Aponte, *Guerra y violencia en Colombia: herramienta e interpretaciones* (págs. 501-543). Pontifica Universidad Javeriana. [citado el 22 de diciembre de 2011] Disponible en internet: http://www.cerac.org.co/assets/files/guerrayviolencias/11_Laboratorio_de_Paz_Magdalena_Medio.pdf

Botero Ospina, M. H. (2004). *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Bogotá: Universidad del Rosario. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet:
<http://hdrnet.org/341/>

CAS. (2001). *Plan de Gestión Ambiental Regional*. Bucaramanga: UIS.

Castilla Gómez, P. A. (2008). *Minería, petróleo, energía y multinacionales. Magdalena Medio: Generador de energía y riqueza nacional*. Barrancabermeja: PDPMM. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet:
http://www.pdpmm.org.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=2&Itemid=14

CEPAL. (2000). *Descentralización y Desarrollo Económico Local. Una visión General del Caso Colombia*. Santiago, Chile: Autor. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet:
www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/6060/lcr1968e.pdf

CIMCO; Asociación Colombiana de Petróleos. (2011). *Sector Minero y Petrolero en Colombia*. Bogotá: Autor. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet:
http://www.acp.com.co/assets/documents/asuntos%20economicos/exploracion%20y%20produccion/2010/doctecnico_prorroga_aranceles_2010.pdf

Comisión pastoral de la tierra & Red social de justicia y derechos humanos. (2007). *Agroenergía: mitos e impactos en América Latina*. Brasil: Autor.

Contraloría General de la República. (2010). *Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Regalías Municipio de Puerto Wilches, vigencia 2009*. Bucaramanga: Autor. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet: http://200.93.128.205/c/document_library/get_file?&folderId=25654118&name=DLFE-29650.pdf

CRECE. (2003). *Impactos Socioeconómicos de la Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia*. Manizales: Autor. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet: http://portal.fedepalma.org/responsabilidad_social/Informe_CRECE.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2004). *Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003*. Bogotá: Autor.

Fajardo Rojas, A. C. (2007). *Dinámica y Evolución Política-Electoral de los treinta municipios del Magdalena Medio 1996-2006*. Bucaramanga: Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio.

Fedepalma. (2001). *Guía Ambiental de la agroindustria de la palma de aceite en Colombia*. Bogotá: Autor. [citado el 22 de diciembre de 2011] Disponible en internet: http://www.fedepalma.org/documen/2011/Guia_Ambiental.pdf

Fedepalma. (2006). *Responsabilidad Social Empresarial Sostenible -Respetas-*. Bogotá: Autor .

Fundación Mujer y Futuro. (2009). *Diagnóstico de Brechas de Género en Santander*. Bucaramanga: Gobernación de Santander. [citado el 22 de diciembre de 2011] Disponible en internet:

http://www.funmujer.com/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=4:diagnostico-de-brechas-de-generos-en-santander&id=1:publicaciones-en-pdf&Itemid=26

FUNDEWILCHES. (1998). *Proyecto: Fomento al cultivo de la Palma africana para pequeños propietarios del municipio de Puerto Wilches*. Bucaramanga: PDPMM.

[citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet:

http://www.pdpmm.org.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=2&Itemid=14

Gálvez P., T. (2001). *Aspectos económicos de la equidad de género*. Santiago de Chile: CEPAL.

Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado: Cuando la Descentralización no Contribuye a Profundizar la Democracia. En *25 años de la Descentralización en Colombia* (págs. 89-138). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

García Garzón, M. (2009). *Impacto de la Reforma al Sistema de Transferencias en el Proceso de Descentralización Fiscal del País*. Bogotá: Fundación Universidad de América.

Gutierrez Sanín, F. (2010). Instituciones y Territorio. La Descentralización en Colombia. En *25 Años de la Descentralización en Colombia* (págs. 11-54). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Gutierrez Sanín, F. (2010). Instituciones y Territorio. La Descentralización en Colombia. En *25 Años de la Descentralización en Colombia* (págs. 11-41). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Herrera Robles, A. (2003). Régimen Presupuestal de los Municipios en Colombia. *Revista de Derecho, junio, número 019* , 19-51.

López C., M. B. (2005). Puerto Wilches: Sindicatos y Actores Políticos Armados 1996-2002. *Controversia No. 185* , 109-132.

Millán Calenti, J. C. (2004). *Colectivos en riesgo de exclusión: inmigrantes, minorías étnicas y perspectiva de género*. Coruña: Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias. [citado el 22 de diciembre de 2011] Disponible en internet: http://gerontologia.udc.es/librosL/pdf/colectivos_riesgo_exclusion.pdf

Monsalve Suárez, S. (2009). Resultados de la Misión Internacional de Verificación sobre los Impactos de los agrocombustibles en Colombia. Informe Regional Magdalena Medio. En *Monocultivos: En la frontera de los derechos humanos*. Suecia: FIAN. [citado el 22 de diciembre de 2011] Disponible en internet: <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/azucar-roja-desiertos-verdes/pdf>

Nivia, X., Pineda Pinzón, C., & Castellanos Morales, J. (2006). *Megaproyectos y dependencia en Colombia. Estudio de caso de Cacrica, Chocó*. Bogotá: Universidad Nacional.

Observatorio de Paz Integral (OPI). (2012). *Informe de Actores Armados de Tipo Paramilitar en el Magdalena Medio*. Barrancabermeja: Autor.

Olmos Montenegro, D. P. (2007). *Análisis de la Modificación del Régimen de Transferencias Frente a las Finanzas Territoriales*. Bogotá: ESAP.

PBI Colombia. (2011). *Boletín informativo No. 18*. Bogotá: Autor.

PDPMM. (2001). *Diagnóstico de Vías en el Magdalena Medio*. Barrancabermeja: Autor. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet:

http://www.pdpmm.org.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=2&Itemid=14

PDPMM. (2003). *Proyecto Palma de Aceite para Pequeños Productores*. Barrancabermeja: Autor. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet:

http://www.pdpmm.org.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=2&Itemid=14

PNUD - Colombia. (2007). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cartilla de Buenas Prácticas para "Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer" en el ámbito local*. Bogotá. [citado el 22 de diciembre de 2011] Disponible en internet:

http://www.pnud.org.co/img_upload/196a010e5069f0db02ea92181c5b8aec/Cartilla%20buenas%20practicas%20de%20genero%20parte%201.pdf

Quiroga H., A. Y. (1999). *Recolección de información del municipio de Puerto Wilches. Informe de Pasantes*. Sabana de Torres, Santander: PDPMM. [citado el 14 de marzo de 2012] Disponible en internet:

http://www.pdpmm.org.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=2&Itemid=14

Restrepo, J. C. (2006). *El Rescate de las Finanzas Territoriales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Wilde, V. (2001). *Manual para el nivel de campo del Programa de Análisis Socioeconómico y de Género (ASEG), Servicio de Género y Desarrollo*. FAO. [citado el 22 de diciembre de 2011] Disponible en internet:

<http://www.fao.org/docrep/012/ak214s/ak214s00.pdf>

Yannoulas, S. C. (2005). *Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina*. Buenos Aires: Red Etis: IPE: IDES. [citado el 22 de diciembre de 2011] Disponible en internet:

http://www.oei.es/etp/perspectivas_genero_politicas_formacion_insercion_laboral_AL.pdf