

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS DINÁMICAS DEL DESARROLLO EN EL  
ANDÉN PACÍFICO NARIÑENSE, CATATUMBO Y CÚCUTA (1980 – 2011)**

Informe de la Pasantía de Investigación desarrollada en el Centro de Investigación  
y Educación Popular CINEP/Programa Por la Paz

**SANDRA ROCÍO PINEDA OSORIO**

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

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS DINÁMICAS DEL DESARROLLO EN EL  
ANDÉN PACÍFICO NARIÑENSE, CATATUMBO Y CÚCUTA (1980 – 2011)**

Informe de la Pasantía de Investigación desarrollada en el Centro de Investigación  
y Educación Popular CINEP/Programa Por la Paz

**SANDRA ROCÍO PINEDA OSORIO**

**Trabajo de Grado para optar al título de:  
Economista**

**DIRECTOR:**

Gonzalo Alberto Patiño  
PHD en Economía

**TUTOR DE PASANTÍA:**

Fernando Sarmiento Santander  
Mg. En Estudios Políticos

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

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, por su fuerza, protección y energía en este camino; por sus pruebas y lecciones diarias.

A mi mamá Oliva Pineda Osorio, ser admirable que ha sido el motor y el motivo de este y todos los logros.

A mi familia, por su constancia y apoyo en todos los momentos.

A los docentes que participaron en mi formación, por sus enseñanzas impartidas, su amistad y su confianza.

A mis amigas y amigos, por su invaluable compañía.

A mis amigos de CINEP/PPP, Fernando Sarmiento y Juana Yunis, seres excepcionales que me hicieron partícipe de una gran experiencia.

## CONTENIDO

Introducción .....	15
1.Desarrollo Territorial desde el enfoque de calidad de vida .....	17
1.1 Las tendencias de desarrollo: Planteamientos generales y crítica .....	17
1.2 Enfoque del desarrollo territorial .....	22
1.3 La estrategia del ordenamiento territorial .....	25
1.4 La política de descentralización.....	28
1.5 Integración de la perspectiva de calidad de vida .....	33
2. Tendencias del desarrollo (1980 -2011): Planteamientos nacionales y dinámicas en las regiones objetivo .....	39
2.1 Tendencias del desarrollo en los Planes de Desarrollo Nacional (1980 – 2011) .....	39
2.1.1 Plan de Integración Nacional (1979 – 1982) .....	39
2.1.2 Cambio Con Equidad (1982 – 1986).....	40
2.1.3 Plan de Economía Social (1986 – 1990) .....	41
2.1.4 La Revolución Pacífica ( 1990 – 1994).....	42
2.1.5 El Salto Social (1994 – 1998).....	43
2.1.6 Cambio Para Construir la Paz (1998 - 2002) .....	44
2.1.7 Hacia Un Estado Comunitario (2002 – 2006).....	45
2.1.8 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006 – 2010).....	45
2.1.9 Prosperidad Para Todos (2010 – 2014) .....	46
2.2 Tendencias del desarrollo: Andén Pacífico Nariñense (1980 – 2011) .....	47
2.2.1 Década de 1980 .....	48
2.2.2 Década de 1990.....	50
2.2.3 Años 2000 al 2011 .....	53
2.3 Tendencias del desarrollo: Cúcuta y Catatumbo (1980 – 2011) .....	58

2.3.1 Década de 1980 .....	60
2.3.2 Década de 1990 .....	62
2.3.3 Años 2000 al 2011 .....	66
3. Indicadores sobre desempeño fiscal y calidad de vida .....	72
3.1 Desempeño Fiscal .....	72
3.1.1 Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento .....	73
3.1.2 Transferencias y generación de recursos propios .....	77
3.1.3 Capacidad de ahorro .....	83
3.1.4 Ranking Fiscal 2010 .....	86
3.2 Calidad de vida .....	89
3.2.1 Necesidades básicas insatisfechas .....	89
3.2.2 Índice de Condiciones de Vida .....	91
3.2.3 Índice de Desarrollo Humano .....	94
Conclusiones .....	96
Bibliografía .....	100

## LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010.....	74
Gráfica 2. Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010.....	74
Gráfica 3. Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010 .....	75
Gráfica 4. Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010 .....	76
Gráfica 5. Porcentaje de Ingresos que corresponde a transferencias – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010.....	78
Gráfica 6. Porcentaje de Ingresos que corresponde a transferencias – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010.....	78
Gráfica 7. Porcentaje de Ingresos que corresponde a recursos propios – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010.....	79
Gráfica 8. Porcentaje de Ingresos que corresponde a recursos propios – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010.....	79
Gráfica 9. Porcentaje de Ingresos que corresponde a transferencias – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010. ....	81
Gráfica 10. Porcentaje de Ingresos que corresponde a transferencias – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010 .....	81
Gráfica 11. Porcentaje de Ingresos que corresponde a recursos propios – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010. Fuente: Departamento Nacional de Planeación .....	82
Gráfica 12. Porcentaje de Ingresos que corresponde a recursos propios – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010.....	82
Gráfica 13. Necesidades Básicas Insatisfechas Cúcuta y Catatumbo 1993 y 2005 .....	89
Gráfica 14 Necesidades Básicas Insatisfechas Andén Pacífico Nariñense 1993 y 2005.....	90
Gráfica 15 Índice de Condiciones de Vida en Cúcuta y Catatumbo 1993 y 2005..	91

Gráfica 16 Índice de Condiciones de Vida en el Andén Pacífico Nariñense 1993 y 2005.....92

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Capacidad de Ahorro – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010 .....	84
Tabla 2. Capacidad de Ahorro – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010.....	85
Tabla 3. Ranking Fiscal 2010 – Andén Pacífico Nariñense .....	87
Tabla 4. Ranking Fiscal 2010 – Cúcuta y Catatumbo. ....	88

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Caracterización Fiscal del Territorio .....	72
Mapa 2. Índice de Desarrollo Humano ajustado por violencia y concentración de la propiedad.....	94

## RESUMEN

**TÍTULO:** ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS DINÁMICAS DEL DESARROLLO EN EL ANDÉN PACÍFICO NARIÑENSE, CATATUMBO Y CÚCUTA (1980 – 2011)<sup>1</sup>

**AUTORA:** SANDRA ROCÍO PINEDA OSORIO<sup>2</sup>

**PALABRAS CLAVES:** Desarrollo, territorio, descentralización, desempeño fiscal, calidad de vida.

**CONTENIDO:** Las teorías del desarrollo inciden significativamente en los planes de gobierno de todos los países. Colombia no ha sido ajena a esta influencia: Uno de los períodos más interesantes en cuanto a transformaciones comprende los años 1980 – 2011, en tanto allí se hacen visibles los cambios en medio de la transición de dos concepciones opuestas - el modelo cepalino y la apertura económica- además de presentarse un claro énfasis hacia las políticas de desarrollo territorial.

Este informe analiza las dinámicas del desarrollo en tres subregiones colombianas fuertemente afectadas por el conflicto armado: andén pacífico nariñense, la ciudad de Cúcuta y la subregión del Catatumbo (Norte de Santander y se da cuerpo a un estudio de las visiones que, desglosadas desde el nivel nacional y regional, han encauzado las dinámicas de las tres regiones desde el aspecto económico, social y político.

Para este efecto, se realiza un análisis sobre los planteamientos generales de las teorías del desarrollo, con énfasis en el enfoque de desarrollo territorial y la propuesta de ampliar este último con elementos sobre calidad de vida; posteriormente, se estudian las dinámicas de desarrollo y descentralización existentes en el país a nivel de las regiones objetivo; por último, se sistematizan y analizan indicadores económicos y sociales para estudiar, la efectividad de la política de descentralización en el Andén Pacífico Nariñense, Cúcuta y Catatumbo y su coherencia o falta de coordinación con lo planteado desde la administración nacional .

---

<sup>1</sup> Proyecto de Grado

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Gonzalo Alberto Patiño Benavides. Tutor de Pasantía: Fernando Sarmiento Santander.

## ABSTRACT

**TITLE:** A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE DYNAMICS OF DEVELOPMENT IN THE PACIFIC COAST OF NARIÑO, CATATUMBO AND CÚCUTA (1980 - 2011)<sup>3</sup>

**AUTHOR:** SANDRA ROCÍO PINEDA OSORIO<sup>4</sup>

**KEY WORDS:** Development, territory, decentralization, fiscal performance, quality of life.

**CONTENT:** Theories of development significantly affect government plans in all countries. Colombia has not been immune to this influence: One of the most interesting periods in terms of transformations includes the years among 1980 and 2011, when is possible to find visible changes due to the transition between two opposite concepts: the ECLAC model and the economic liberalization, besides a clear emphasis towards territorial development policies.

This report analyzes the dynamics of development in three sub-regions strongly affected by the Colombian armed conflict - The Pacific Coast of Nariño, the city of Cucuta and the sub-region of Catatumbo (Norte de Santander) - and studies the national and regional conceptions that have channeled the dynamics of the three regions from the economic, social and political views.

For this purpose, the author approaches to the theories of development with emphasis on territorial development, integrating it with elements of quality of life. Then, the document shows a study of the dynamics of development and decentralization in the country at the level of the target regions, and finally, there is an analysis of some economic and social indicators, in order to study the effectiveness of the decentralization policy in the Pacific coast of Nariño, Cucuta and Catatumbo and its possible coordination with the national administration.

---

<sup>3</sup> Graduation Project

<sup>4</sup> Faculty of Human Sciences. School of Economics and Administration. Director: Gonzalo Alberto Patiño Benavides. Internship Advisor: Fernando Sarmiento Santander.

## Introducción

Desde las escuelas de pensamiento económico se ha esbozado un sinnúmero de teorías del desarrollo que ha incidido significativamente en los planes de gobierno de los mandatarios de todos los países, a partir de los cuales se encauza y modifica todo el sistema político-económico de los territorios y se configura un mapa de ordenamiento mundial.

Colombia no ha sido ajena a las transformaciones mundiales, y ha vivido procesos de claros contrastes con el objetivo de identificar mayores posibilidades de desarrollo para responder a las exigencias nacionales e internacionales y luchar contra el rezago a que ha estado condenada históricamente. Uno de los períodos más interesantes en cuanto a transformaciones comprende los años 1980 – 2011, en tanto allí se hacen visibles los cambios en medio de la transición de dos concepciones opuestas: el modelo cepalino y la apertura económica; además de presentarse un claro énfasis hacia las políticas de desarrollo territorial.

Aún con este nuevo enfoque en marcha, no existe una consolidación ni una desagregación adecuada que permita que las políticas nacionales armonicen con las territoriales, factor que afecta de manera significativa la calidad de vida de las comunidades en cuestión. Se hace entonces necesario abordar la complejidad del ordenamiento social y económico del país, desde una perspectiva del desarrollo que permita una mirada multidisciplinar e incluyente sobre la problemática de las regiones objetivo.

Este informe analiza las dinámicas del desarrollo en tres subregiones colombianas fuertemente afectadas por el conflicto armado: andén pacífico nariñense, la ciudad de Cúcuta y la subregión del Catatumbo (Norte de Santander). Las bases del texto tienen sus orígenes en el desarrollo de la pasantía de investigación desarrollada en el equipo de Iniciativas de Paz del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP/ Programa por La Paz (en adelante CINEP/PPP) de la ciudad de Bogotá, durante los meses de Agosto a Diciembre de 2011. En el equipo se desarrollan simultáneamente diversos proyectos investigativos, entre los que se encuentra el titulado *Aprendizajes para la concertación de las agendas de paz y desarrollo entre actores sociales en fronteras colectivas*, realizado para el Centro de Investigación para el Manejo Constructivo de Conflictos BERGHOF, una organización alemana encargada de investigar los procedimientos y modelos constructivos para manejar los conflictos étnico-políticos en Europa y monitorear y apoyar dichos modelos en los lugares donde se aplican en la práctica.

En el presente documento se da cuerpo a un estudio de las visiones que, desglosadas desde el nivel nacional y regional, han encauzado las dinámicas de las tres regiones desde el aspecto económico, social y político. Con este motivo, la estructura del texto se divide en tres secciones: En primer lugar, se realiza un análisis sobre los planteamientos generales de las teorías del desarrollo, con énfasis en el enfoque de desarrollo territorial y la propuesta de ampliar este último con elementos sobre calidad de vida; posteriormente, se estudian las dinámicas de desarrollo existentes en el país a nivel de las regiones objetivo, usando como eje transversal la política de descentralización aplicada desde los primeros años del periodo de estudio. En tercer lugar, se sistematizan y analizan indicadores económicos y sociales para estudiar, por medio de ellos, la efectividad de la política de descentralización en el Andén Pacífico Nariñense, Cúcuta y Catatumbo y su coherencia o falta de coordinación con lo planteado desde la administración nacional . Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del tema.

## **1. Desarrollo territorial desde el enfoque de calidad de vida**

Durante las últimas décadas, múltiples teorías del desarrollo han tomado fuerza en el ámbito mundial y nacional, sin embargo, éstas no han sido capaces de responder a problemáticas específicas de los territorios, ante lo cual han surgido enfoques como el del desarrollo territorial. Esta perspectiva responde a dos estrategias: El ordenamiento territorial y la descentralización.

Las políticas de desarrollo territorial han tenido significativos avances, pero no han logrado satisfacer las necesidades más urgentes de la población ni reducir los índices de pobreza y desigualdad, por lo cual se hace necesario robustecer su operatividad desde un enfoque más amplio. En respuesta a esta necesidad, integrar el desarrollo territorial con una perspectiva desde la calidad de vida y la expansión de libertades, además de una correcta planeación y participación, conduce a contemplar más opciones para reducir las disparidades generadas por la senda del desarrollo hasta la actualidad.

### **1.1 Las tendencias de desarrollo: Planteamientos generales y crítica**

Si bien existen múltiples teorías del desarrollo que han sido aplicadas en los territorios de manera decidida y continua, sus efectos no se han caracterizado por ser armoniosos, unificadores y equitativos. Desde sus características particulares, las teorías sobre crecimiento y desarrollo han suscitado numerosos cuestionamientos sobre su verdadera relación con la satisfacción integral de las necesidades de la población.

En su libro *Desigualdad Social*, Andrés Solimano<sup>5</sup> proporciona una visión general sobre estas teorías tradicionales. Afirma que los economistas clásicos veían el crecimiento de la producción como un proceso impulsado por el ahorro. Por tanto, debido a que no se cuenta con una función de inversión independiente - por lo que todo lo que se ahorra se invierte - aquellos que perciben mayores ganancias y ahorran, acelerarán la tasa de crecimiento económico. De este postulado se deriva que un panorama de distribución más equitativo, es decir, a favor de aquellos que perciben menores ingresos, conllevaría a un crecimiento económico lento debido a una desaceleración en el ahorro nacional.

De acuerdo con el autor, desde las teorías neokeynesianas y las de crecimiento endógeno, el proceso de crecimiento económico es impulsado por la inversión. “En este contexto, los países que tienen grandes desigualdades del ingreso y de la riqueza promueven, mediante un mecanismo apropiado, políticas de mayor tributación y redistribución que reducen la rentabilidad del capital, lo que perjudica la inversión y frena el crecimiento de la producción”<sup>6</sup>. Se infiere entonces que la desigualdad desacelera el proceso de crecimiento al reducir la rentabilidad del capital.

En el panorama nacional, desde la década de los ochenta, la economía colombiana ha estado regida por dos modelos de desarrollo generales: En principio, uno caracterizado por el proteccionismo y administración aguda del Estado, y más adelante, en la década de los noventa, uno más abierto y enfocado en las fuerzas de mercado.

---

<sup>5</sup> Solimano, A. (2000). *Desigualdad Social*. México: Fondo de La Cultura Económica.

<sup>6</sup> Ibid, pág. 15

El primer modelo tuvo su sustento en las ideas del economista Raúl Prebisch, quien propuso el denominado “desarrollo hacia adentro”, por medio del cual la producción interna sustituye las importaciones mediante un aumento en el precio de los aranceles. Las ideas de Prebisch fueron adoptadas por la CEPAL, cuyos diagnósticos apuntaban a que si se dejaba que las fuerzas del mercado actuaran por sí solas, los países de la periferia se estancarían, y la brecha entre estos y los países de centro – o desarrollados – se ahondaría.

Si bien en un comienzo los países latinoamericanos, incluido Colombia, gozaron de un crecimiento sostenido, la protección condujo a tasas de cambio sobrevaluadas y a una baja productividad de las empresas locales, que debían mantenerse a flote con costes ineficientes y mal direccionados.

Las fallas del modelo cepalino dieron entonces paso a un modelo de corte neoliberal, que optaba por una reducción en el tamaño del Estado para dar mayor cabida a las fuerzas de mercado y a una liberalización del comercio con miras al aumento de la productividad. Fue entonces cuando se constituyó el llamado “Consenso de Washington”, cuyos pilares eran la eficiencia microeconómica, la lucha contra la inflación y un adecuado balance interno y externo. Para lograr estas metas, era necesaria una serie de reformas entre las que se incluían la modernización del sistema tributario, las privatizaciones, la independencia del Banco Central y la reorientación de los subsidios de la oferta hacia la demanda, entre otras<sup>7</sup>. Aún así, el modelo de apertura aplicado resultó exponiendo las vulnerabilidades competitivas de las industrias nacionales, generando desempleo y desincentivando la producción.

---

<sup>7</sup> Echeverry, J. (Abril de 2002) *El siglo del modelo de desarrollo*. Dirección de Estudios Económicos. *Departamento Nacional de Planeación. Archivos de Economía*, Documento 180.

A partir de las conclusiones derivadas de cada uno de los enfoques anteriormente mencionados, y desde la evidencia de marginación de ciertas regiones del mundo mientras otras surgen esplendorosamente como metrópolis de acumulación – sustentada en índices como Gini o IDH - ,las visiones tradicionales del desarrollo no propenden por una distribución de recursos que maximice el bienestar general en condiciones de eficiencia y equidad. Los modelos de desarrollo no establecen una relación íntegra entre crecimiento y eliminación de la desigualdad; contrario a esto, la desigualdad es incluso necesaria para generar un crecimiento acelerado de la producción y de concentración de capital.

En su libro *Desarrollo y Conflicto*, la antropóloga Margarita Serje afirma que el desarrollo se concibe, para los grandes formuladores de políticas, como un requisito para el logro de la paz y el bienestar. “Se presenta, asimismo, como la principal fórmula para prevenir y conjurar los conflictos, partiendo de dos supuestos fundamentales: el primero es que el desarrollo ofrece exactamente lo que la gente quiere y necesita, y el segundo, presume que los programas y proyectos de desarrollo tienen el potencial de aliviar la pobreza y la desigualdad, generando de esta forma condiciones que garanticen el bienestar, la democracia y la convivencia pacífica”<sup>8</sup>. Esta clara posición refleja que existe un conjunto de fallas en la concepción de un desarrollo unificador y armónico, que impide suplir todas las necesidades a la sociedad y se sustenta en políticas que, históricamente, han puesto en duda las premisas bajo las cuales se implementan.

Estos postulados sustentan la falta de asociación entre la concepción tradicional de desarrollo y satisfacción de las necesidades integrales de la población. La crítica del desarrollo no es reciente, se remonta incluso a la existencia de

---

<sup>8</sup> Serje, M. (2010). *Desarrollo y Conflicto. Territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas*. Bogotá: Ediciones Uniandes, pág. 14

cuestionamientos sobre el tema realizados desde la época del proyecto civilizador en la América Colonial. Sobre esta base se ha constituido un cuerpo de estudio que propone diversas alternativas de desarrollo, tales como el “desarrollo a escala humana”, el “desarrollo sostenible” y el “etnodesarrollo”, entre otros<sup>9</sup>.

Uno de los rasgos más debatibles de los postulados tradicionales es la generalización territorial. Este ha sido el origen de los heterogéneos resultados presentados en diversos países en los que se aplica el mismo modelo de desarrollo. Ejemplos como el del proceso de apertura económica, aplicado decisivamente en Colombia en la década de los noventa durante la administración Gaviria, evidencian la diferencia que suponía introducir en una lógica de competencia a industrias del país en un contexto de libre mercado, comparándose con sus homólogas estadounidenses. Resulta evidente que el fracaso de muchas pequeñas industrias radicaba en su incapacidad para competir, desde sus particularidades, con procesos de producción avanzados que resultaban menos costosos y por tanto, más competitivos.

Esta es una de las principales razones para la existencia de enfoques como el de desarrollo territorial. Según Caicedo<sup>10</sup>, el Estado en su función de diseñar y materializar políticas públicas busca garantizar que los integrantes de la sociedad asentados en su territorio puedan gozar de niveles de desarrollo adecuados, y así lograr una distribución de recursos conducente a maximizar el bienestar social o general. Sin embargo, considerar que se maximizaría el desarrollo en condiciones de equidad y eficiencia resulta utópico.

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Caicedo, C. (Julio de 2008) Políticas e Instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El Caso de Colombia. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Serie Desarrollo Territorial*, 3.

## 1.2 Enfoque del desarrollo territorial

Para Caicedo, “Las formas de acción estatal encaminadas a reglamentar o encauzar la actividad económica o potenciar procesos de desarrollo, adquieren connotación territorial cuando su direccionalidad precisa una escala espacial determinada y define unos instrumentos de actuación acordes con los objetivos propuestos”<sup>11</sup>. En este contexto, existen diferentes niveles que clasifican a las políticas de acuerdo con el espacio de impacto que tengan.

Si bien existen políticas de carácter general (aplicadas desde el contexto nacional para regiones específicas) y regional (aplicadas desde las regiones con un sesgo de dependencia hacia las zonas desarrolladas), las políticas de desarrollo territorial son aquellas que se enmarcan en el ámbito intrarregional y se concentran en utilizar el potencial de desarrollo de cada zona respondiendo a sus particularidades. El territorio resulta entonces relevante en este contexto, en cuanto a que pasa de ser considerado como un simple lugar de relaciones sociales a una estructura activa sobre la cual se generan importantes transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

Según el Departamento Nacional de Planeación<sup>12</sup>, el territorio no es sólo un soporte físico de las intervenciones humanas, es además un factor activo de desarrollo donde se organizan las formas de cooperación, asociación y construcción de cadenas de valor.

---

<sup>11</sup> Ibid, pág. 15

<sup>12</sup> Planeación, D. N. (2010). *Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial*. Bogotá .

Para CEPAL, “el territorio es el soporte físico y material del Estado. Es, en realidad, el espacio en el que se desenvuelve, actúa y organiza la institucionalidad estatal y administrativa a la hora de ejercer su dominio siempre en un territorio delimitado o confinado que solamente se permeabiliza en sus fronteras en el caso de ser aplicado convenios internacionales y organizaciones supra estatales”<sup>13</sup>. Es entonces el eje central de funcionamiento adecuado del Estado, desde donde se justifica la relevancia de las políticas para su correcto funcionamiento.

Así, la configuración del territorio determina muchas dinámicas del poder dentro de los países. En el caso de Colombia, y como afirma Alfredo Rangel “La conformación y la extensión del territorio ha sido un factor de gran influencia en la persistencia y en las modalidades de desarrollo de la insurgencia .En efecto, las guerrillas se establecieron en sus inicios en zonas apartadas , montañosas y selváticas donde la acción represiva del Estado era muy difícil de efectuar y donde los insurgentes, con gran conocimiento del terreno, aprovecharon esta situación para establecer sus primeras bases de apoyo.”<sup>14</sup>. Este es un ejemplo de la importancia que juega la esfera territorial y lo esencial que resulta definir políticas de este orden para crear dinámicas sociopolíticas y económicas que respondan a los fenómenos subyacentes.

La diferencia entre las políticas de carácter regional y las políticas de carácter territorial radica en su concepción de desarrollo: Mientras para las primeras, el desarrollo es un resultado de la difusión del crecimiento desde los centros con crecimiento acelerado hacia las regiones con menos capacidades, para las segundas el desarrollo es de carácter endógeno y parte desde las características y potencialidades del territorio en cuestión.

---

<sup>13</sup> CEPAL/ILPES. (2006). *Ordenamiento Del Territorio*. La Antigua

<sup>14</sup> Rangel, A. (2002) *Naturaleza y Dinámica de la guerra en Colombia*

En este sentido, Caicedo define el desarrollo económico territorial como “la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención”<sup>15</sup>. También es entendido como el proceso en que una región reconoce su potencial de desarrollo, lo explota y como consecuencia, percibe un incremento del bienestar para su población.

Según el Departamento Nacional de Planeación uno de los ejes fundamentales de un desarrollo territorial adecuadamente estructurado es la planeación. “Planificar un determinado territorio, significa reconocer anticipadamente las posibilidades de desarrollo existentes y aquellas que es posible construir, cuando se comprenden y movilizan los potenciales de desarrollo por medio de sus actores y organizaciones, y se articulan iniciativas sociales y económicas sobre un medio natural, una red de centros urbanos, empresas e infraestructuras”<sup>16</sup>.

Este desarrollo de carácter endógeno reconoce la importancia de la iniciativa de sus propios habitantes y empresas, y se sustenta en su propio medio. Si bien no se trata de una estrategia que prescindiera de las fuerzas externas, procura dar énfasis a las particularidades del territorio y hacer de estas una base para planificar estrategias que conduzcan al bienestar general.

En su libro *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Edgar Moncayo se refiere a este enfoque como una aparente paradoja, en tanto el panorama actual sugiere un mundo globalizado. Por tanto, resulta contrastante que “se esté produciendo simultáneamente, una recuperación

---

<sup>15</sup> Caicedo, C. op.cit., pág. 22

<sup>16</sup> Planeación, op.cit., pág- 8

de la dimensión territorial, no sólo en el plano teórico sino en el de la realidad de las estrategias empresariales y las políticas públicas”<sup>17</sup>.

Según Moncayo, estos estudios se refuerzan con los aportes de la Nueva Geografía Económica, que - contradiciendo el planteamiento ortodoxo neoclásico de la movilidad de los factores - sostiene que el sistema de mercado intensifica las desigualdades regionales. Esta premisa sustenta la necesidad de concentrarse en las particularidades productivas de los territorios, su cultura y dinámicas propias, para desarrollar modelos que permitan su crecimiento integral.

El desarrollo territorial encuentra parte de su accionar en la interrelación con las políticas generales y las estrategias expresadas desde la nación. Existen dos elementos que dan sustento a la creación de políticas territoriales: Las estrategias de ordenamiento territorial y las políticas de descentralización.

### **1.3 La estrategia del ordenamiento territorial**

Con respecto a la estrategia de ordenamiento territorial, Ángel Massiris afirma que “Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible,

---

<sup>17</sup> Moncayo, E. (2004) Nuevos Enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá: Universidad Nacional, pág. 19

espacialmente armónico y socialmente justo”<sup>18</sup>. Esta perspectiva se aleja significativamente de la presunción unificadora clásica, desde donde se planteaba un modelo de desarrollo nacional, desconociendo las características particulares de las regiones y, en consecuencia, favoreciendo la polarización y ahondando la brecha interregional.

El autor realiza una clasificación al concepto de ordenamiento territorial: “se observan dos enfoques generalmente entremezclados y complementarios: uno orientado hacia el desarrollo territorial que denominaremos ordenamiento activo y el otro a la planificación física-espacial que denominaremos ordenamiento pasivo.”<sup>19</sup>

El ordenamiento activo tiene que ver con objetivos de desarrollo territorial que buscan modificar los desequilibrios del desarrollo regional. Se caracteriza por la realización de grandes obras de infraestructura y proyectos de inversión con el fin de inducir transformaciones espaciales. De otro lado, el ordenamiento pasivo está asociado con el uso de zonificaciones como estrategia para inducir nuevos escenarios del uso del territorio.

Durante las décadas del sesenta, setenta y principios del ochenta, las políticas territoriales se caracterizaban por un acento en la intervención del Estado central, con el objetivo de reducir disparidades interregionales. En este panorama, el desarrollo de políticas activas que se basaran en las particularidades de cada territorio no tenía cabida, sin embargo la poca eficacia del intervencionismo

---

<sup>18</sup> Massiris, A (2000) *Ordenamiento territorial y los procesos de construcción regional*, pág. 1

<sup>19</sup> *Ibid*, pág. 4

característico de la época dio pie para que fuera reemplazado por políticas de descentralización.

Dentro de esta lógica, “la vieja política regional de reducción de disparidades, debiera ser sustituida por un modelo de pluralismo regional, en el cual cada región combine las tradiciones y las vocaciones de producción local con las tecnologías avanzadas más apropiadas a su situación”<sup>20</sup>. Este enfoque relativamente nuevo de las políticas territoriales ha avanzado lentamente, pero ha sido aprovechado por las autoridades subnacionales para emprender iniciativas a favor de sus economías.

Según CEPAL, la conformación territorial de los países latinoamericanos responde a razones conectadas con su evolución económica, más que con su poblamiento originario o condición geográfica<sup>21</sup>. Así, estos países presentan una estructura territorial acorde con sus actividades productivas y también, con su inserción en el comercio internacional. Esta caracterización brinda un indicio del ordenamiento territorial en Colombia, ámbito que ha sido tratado con mayor énfasis desde inicios de los noventa.

Antes de 1991, los únicos niveles territoriales que se consideraban en Colombia eran la nación, los departamentos y los municipios. Con la nueva constitución, empezaron a ganar protagonismo formas como las provincias por asociación, entidades indígenas y regiones asociadas en departamentos contiguos. Es así como estas organizaciones territoriales participan en planes de desarrollo, formulación de proyectos sociales y control de política pública.

---

<sup>20</sup> Moncayo, E., op.cit., pág. 20.

<sup>21</sup> CEPAL/ILPES, op.cit.

Uno de los principales avances sobre ordenamiento territorial en el marco de las políticas de descentralización en Colombia es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, promulgada en Junio de 2011. Esta ley trata aspectos fundamentales como el planteamiento de un modelo de integración regional mediante alianzas estratégicas territoriales, en el marco de la generación de economías a escala. Además, reglamenta la delegación de competencias mediante contratos entre la nación y las entidades territoriales, permitiendo un escenario flexible de negociación de competencias según capacidades fiscales, técnicas o administrativas.

Para Jorge Iván González, Hay una distorsión entre usos y vocaciones del suelo, por ejemplo, para la minería se cuenta con 5,8 millones hectáreas frente a 4,5 millones de hectáreas dedicadas a la agricultura. Es clave insistir en el tema de ordenamiento del territorio. En este sentido, es necesario pensar sobre cómo se actuará frente al ordenamiento territorial en el marco de la nueva Ley Orgánica, cómo se va a avanzar en asociaciones de municipios y cómo se va a participar desde las diversas entidades territoriales en proponerle a los municipios formas de ordenamiento territorial que efectivamente conduzcan al desarrollo regional<sup>22</sup>.

#### **1.4 La política de descentralización**

La segunda base para el desarrollo de estrategias territoriales encuentra su origen en la aplicación de las políticas de descentralización. El poco desempeño de las políticas regionales intervencionistas de los años sesenta y setenta dieron paso a una nueva generación de políticas a favor de la descentralización, las cuales

---

<sup>22</sup> González, J. (2011) Intervención en el Foro Nacional de Tierras , Seguridad y Desarrollo, organizado por el equipo de Iniciativas de Paz, CINEP/PPP en Septiembre de 2011.

encontraron su base en los planteamientos de Charles Tiebout, según el cual la provisión de bienes públicos a nivel central es ineficiente, pues los consumidores se enfrentan a cestas de bienes dados y no tienen demasiado donde elegir, debiendo adaptarse a este panorama limitado.

Tiebout afirma que esta situación puede ser contrarrestada de generarse una provisión de bienes públicos locales: “A fin de cuentas, los individuos pueden cambiar de localidad, y es más, normalmente lo harán tomando en cuenta una serie de consideraciones, muchas de ellas relacionadas con los bienes públicos que en ella se provean, tales como la tranquilidad de la localidad, la seguridad, el carácter de sus habitantes, su oferta de ocio, la calidad de sus escuelas o de su atención sanitaria, la extensión de sus zonas verdes, el cuidado de sus playas, etc.”<sup>23</sup>. Esta descentralización de los bienes públicos permite entender las corporaciones locales que los proveen como un sistema competitivo, que se enfocan en maximizar el bienestar conjunto de los habitantes de la región a la que ofertan los bienes.

Según Jorge Iván González, cuando en Colombia inició el proceso de descentralización, el ámbito internacional estaba ya rechazando la hipótesis de “movilidad intermunicipal” de Tiebout, en tanto en la mayoría de los casos, la persona no puede emigrar hacia otra localidad aún cuando este sea su deseo. Sin embargo, “la convicción de que el bien público local refleja las preferencias de la población de una manera más adecuada que los bienes públicos ofrecidos por el nivel nacional (Tiebout, 1956, p. 416), sigue teniendo plena vigencia”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Escobar, R. (2010) *La provisión de los bienes públicos (II): El modelo de Tiebout*.

<sup>24</sup> González, J. (1994) *Diez años de descentralización: Resultados y perspectivas*.

A partir de los planteamientos de Tiebout se gestó el conocido Teorema de la Descentralización de Oates. Este planteamiento indica que “para un bien público (el consumo del cual es definido sobre subconjuntos geográficos de la población total y para el cual los costos de proveer cada nivel de producto del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o para el gobierno local respectivo) será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) para el gobierno local proveer los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones que para el gobierno central proveer cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de todas las jurisdicciones”<sup>25</sup>.

Este razonamiento es el resultado de un ejercicio comparativo entre centralización y descentralización realizado por Oates, quien encuentra que bajo esta última, las funciones de asignación, estabilización y distribución del sector público son desempeñadas con mayor eficiencia. Además de una mayor eficiencia en cuanto a la provisión de bienes públicos, la descentralización cuenta con ventajas como una mayor capacidad de respuesta hacia las preferencias de los ciudadanos, más transparencia y responsabilidad y mayor sensibilidad a los problemas regionales.

En Colombia, las políticas de descentralización empezaron a figurar en el ámbito nacional desde la década de los ochenta, siendo precedidas por un sesgo unitario, centralista y presidencialista. Aunque el proceso de descentralización inició antes de esta década, fue entonces cuando se fortaleció el recaudo de impuestos a nivel local, se reasignaron funciones que antes cumplía el gobierno nacional, se incrementaron las transferencias hacia las entidades territoriales y se aprobó la elección popular de alcaldes<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Yañez, J. (1991) *Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales)*.

<sup>26</sup> Duque, M. (s.f.). *Desafíos del Desarrollo Territorial, La Globalización y La Paz*.

Existen tres componentes de este proceso: el político (mediante elección de alcaldes y gobernadores), el fiscal (que comprende la transferencia de ingresos desde la nación hacia los municipios) y el administrativo (que contempla el traspaso de las políticas sociales de la esfera nacional a la local).

Estudiosos del tema, como Darío Restrepo, plantean que un sistema descentralizado resulta más complejo que uno centralizado debido a que más instancias participan en la toma de decisiones, por lo que más actores se ven involucrados. Ante este panorama, el riesgo de existencia de la corrupción o el clientelismo se aumenta, sin embargo este argumento se rebate ante la urgencia de crear políticas que resulten más cercanas y eficaces a la hora de responder a las necesidades de la población.<sup>27</sup>

Para Restrepo, la descentralización presenta resultados contradictorios: Si bien se genera un ambiente político pluralista, éste se caracteriza por su atomización, lo cual impide su fuerza y expresión. “No es un secreto para nadie la inexistencia de consensos mínimos entre todas esas fuerzas en cuanto a la política económica, el manejo de la deuda externa, el conflicto armado, los cultivos ilícitos, la reforma agraria y la urbana, las políticas laborales, las relaciones externas e, incluso, el manejo de los gobiernos locales. De tal manera, el pluralismo acrecienta la ingobernabilidad mientras no existan los acuerdos básicos sobre el modelo de desarrollo, de Estado y de sistema político que debe imperar”.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Restrepo, D. (2002). El futuro de la descentralización en Colombia.

<sup>28</sup> Ibid, pág. 12

Esta premisa sugiere la importancia de generar una estructura operativa adecuada al momento de aplicar políticas de descentralización en un país con un sesgo centralista bien definido. El resultado de esta estructura, en términos de equidad territorial y social, resulta ambiguo. Según Restrepo, el Departamento Nacional de Planeación afirma una leve tendencia distributiva del gasto público a favor de las localidades menos desarrolladas, representado en las transferencias<sup>29</sup>.

Para el Departamento Nacional de Planeación, las transferencias tienen cuatro objetivos principales: Para responder a necesidades de eficiencia en la asignación de recursos, las transferencias deben corregir los desequilibrios fiscales verticales y estimular la provisión de ciertos servicios que generan externalidades positivas. En un ámbito de carácter redistributivo, deben corregir desequilibrios horizontales para acercar a niveles de igualdad jurisdicciones que se encuentran en condiciones de inferioridad frente al resto y garantizar un estándar mínimo de servicios en todas las jurisdicciones<sup>30</sup>

Según Duque, si bien las transferencias se han incrementado desde que se implementa el proceso de descentralización, para su asignación no han operado adecuadamente los criterios de eficiencia fiscal, administrativa, de calidad y desempeño. Los recursos transferidos, en muchos casos, no han consultado las necesidades reales locales, presentándose inequidad en diversos ámbitos. Los sectores urbanos siguen recibiendo más recursos que los sectores rurales y si bien las transferencias se realizan según las cantidades de población con índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, no se garantiza que los gastos sean destinados a las poblaciones vulnerables. A esta tendencia se adiciona que el país

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Planeación, op.cit.

presenta mayores índices de desigualdad que no han podido ser combatidos con las políticas de descentralización<sup>31</sup>.

Es aquí donde se hace patente el resquebrajamiento de la ruta de la descentralización en dirección nación – territorios, en tanto si bien se hace un direccionamiento general de los ingresos y gastos, al momento de ser destinados territorialmente existe una falencia al identificar los escenarios más vulnerables, distorsionando la intención de esta política.

### **1.5 Integración de la perspectiva de calidad de vida**

Ante los contradictorios resultados de los avances en desarrollo territorial, ¿Cómo acercar entonces este enfoque con la posibilidad de que la población perciba un incremento en su calidad de vida? Es importante recurrir a un enfoque ampliado que integre los elementos fundamentales del desarrollo territorial con las necesidades particulares de la población, especialmente, aquella que no percibe de manera eficiente la transferencia de ingresos hacia sus localidades. En esta perspectiva, integrar una lógica de desarrollo más humanista al tecnicismo de las políticas territoriales robustece el impacto que éstas puedan tener sobre las figuras objeto.

Los planteamientos del Departamento Nacional de Planeación enuncian la necesidad de anclar la visión técnica del desarrollo con una más humana. En este sentido, “la construcción de una visión compartida de desarrollo necesita sustentarse en los capitales tangibles (recursos naturales, infraestructuras,

---

<sup>31</sup> Duque, M. op.cit.

equipamientos) e intangibles (talento humano, cultura de desarrollo, emprendedorismo, innovación, capital social) para el desarrollo territorial, porque es a través de estos que finalmente toman forma concreta en el territorio los diversos aspectos del desarrollo y allí se teje la mediación entre el espacio y los actores e instituciones locales y de los demás niveles, departamentales, regionales y nacionales”<sup>32</sup>

Una visión amplia y completa del desarrollo con un rasgo decididamente humanista es la esbozada por Amartya Sen en su obra *Desarrollo y Libertad*, en la que expone una versión ampliada de las visiones del desarrollo concebidas hasta entonces. El autor inicia planteando la gran contradicción en la que el mundo vive actualmente: Se trata de la existencia de regiones cada vez más interconectadas pero con cada vez más privaciones, altos índices de pobreza y violaciones a todos los tipos de libertad.

La idea fundamental de Sen radica en que el fin y medio de desarrollo debe ser la expansión de la libertad. “El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada”<sup>33</sup>. Este planteamiento se justifica en la medida en que los ciudadanos libres pueden desarrollarse según sus expectativas y preferencias, además de influir de forma más eficiente y activa en su entorno.

Por tanto, una parte fundamental del desarrollo es la eliminación de la falta de libertades, lo cual garantizaría un adecuado nivel de vida. Esta falta de libertades

---

<sup>32</sup> Planeación, op.cit.

<sup>33</sup> Sen, A. (1999) *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta. pág 16

puede tener diversas naturalezas, como la pobreza económica, la falta de servicios públicos y atención social o la negativa de los regímenes autoritarios al momento de reconocer libertades políticas.

Para Sen, existen dos razones por las cuales la libertad es fundamental para el proceso del desarrollo. La primera es la razón de evaluación, que se refiere a que el progreso debe evaluarse en función del aumento que hayan experimentado o no las libertades de los individuos. La segunda es la razón de eficacia, desde la cual el desarrollo depende totalmente de la libre agencia o actitud de los individuos<sup>34</sup>.

Es necesario tener en cuenta todos los elementos necesarios para el proceso de desarrollo integral, en tanto los diferentes tipos de libertad están interconectados. Por ejemplo, “la falta de libertad económica puede alimentar la falta de libertad social, de la misma forma que la falta de libertad social o política también puede fomentar la falta de libertad económica”. Esto, en la medida en que no existe una adecuada movilidad en la sociedad cuando un individuo no cuenta con los recursos suficientes para obtener un bien o servicio que desea, limitaciones que se producen desde la falta de recursos económicos o las imposibilidades políticas que se hayan construido en su entorno.

Estos postulados conducen a pensar en la necesidad de que el Estado - desde la formulación de políticas- , y las organizaciones territoriales - desde la adecuada ejecución de los recursos que provienen de las transferencias y las propias iniciativas locales- , provean al individuo de libertades suficientes para ejercer su agencia – o participación – en el ámbito territorial.

---

<sup>34</sup> Ibid.

Así, una organización territorial adecuada que cuente con una sociedad libre, tendrá una mayor posibilidad de que su gente participe activamente en la construcción del territorio, reconociendo eficazmente las potencialidades de éste y creando, a partir de este proceso, un crecimiento que responda a las necesidades específicas de la zona.

En este sentido, y entendiendo que en Colombia los índices de pobreza y desigualdad han ido en aumento, incluso después de aplicadas decididamente las políticas de desarrollo territorial, se hace urgente ampliar el rango de acción para el adecuado impacto de éstas.

El último Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas para Colombia plantea un acercamiento interesante a esta conjugación entre aspectos técnicos y humanos en el marco de desarrollo territorial: “Se dispone del instrumento del ordenamiento territorial y de la reciente ley sobre el tema que fija unas pautas generales. Pero ello no es suficiente; el proceso requiere además una apuesta educativa para formar una generación de colombianos conscientes del valor que tienen nuestros recursos para el futuro y el buen uso que debemos hacer de ellos”<sup>35</sup>

Así, es importante reconocer las particularidades del territorio para generar iniciativas que permitan un crecimiento económico y un desarrollo equitativo. En el Informe de Desarrollo Humano, Naciones Unidas afirma que en Colombia un 75,5% de los municipios son de carácter rural. Este debe ser un precedente elemental a la hora de diseñar políticas de desarrollo territorial, sin caer en las

---

<sup>35</sup> PNUD. (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural: Razones para la esperanza. Bogotá.

generalizaciones de los modelos de desarrollo anteriores, que antes de disminuir la brecha entre zonas rurales y urbanas, ha generado cada vez más distanciamiento entre las dos.

Entre los primeros pasos para avanzar en este desarrollo territorial más integral se incluyen varios factores: En primer lugar, revisar gravámenes para la explotación de bosques nativos, que mantienen costos muy bajos; en segundo lugar, evaluar y modificar el panorama de la ganadería extensiva para tener un manejo de la tierra más eficiente, debido a que hay una distorsión amplia entre los usos y las vocaciones del suelo; y, en tercer lugar, la necesidad de intervención en todos los eslabones de la cadena de negocio del tráfico de drogas, en donde el énfasis no sea sólo de sustitución de cultivos ilícitos<sup>36</sup> A estas consideraciones, Jorge Iván González añade la necesidad de modificar esta distorsión de los usos de la tierra interviniendo mediante tributaciones especiales para aquellos que decidan seguir usando la ganadería extensiva frente a alternativas más eficientes<sup>37</sup>.

Entendiendo el desarrollo territorial como un proceso endógeno, por medio del cual el territorio reconoce sus características y potencialidades y desde allí comienza a trabajar por su crecimiento, el papel desempeñado por sus organizaciones debe depender al mismo tiempo de la población y su institucionalidad. Es desde esta esfera que se debe pensar en cuál es la alternativa a seguir para lograr un adecuado ordenamiento del suelo, así como el tipo de propiedad y de cultivos que se deben implementar en cada uno de los territorios.

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> González, J. op.cit.

La planeación sobre el territorio requiere un análisis minucioso de las potencialidades locales, desde donde se identifican las iniciativas viables para un desarrollo que responda a las principales demandas de la población. Por eso, se considera que la herramienta de planeación territorial es un medio para transformar significativamente los ámbitos económicos, sociales y políticos del entorno espacial y así lograr una visión del desarrollo más estratégica y acertada.

Estos elementos brindan un panorama inicial para lo que puede considerarse un desarrollo territorial desde una perspectiva ampliada que incluya la calidad de vida de la población y su expansión de libertades con miras a que, mediante este logro, sea posible aumentar la participación en el proceso de identificación de potencialidades e iniciativas para un adecuado desarrollo territorial. Adicionalmente, el reconocimiento de las particularidades del territorio desde las organizaciones territoriales y los diseñadores de política, la reorganización de formas ineficientes de tenencia de la tierra y el uso de las herramientas jurídicas y tributarias existentes, completan un mapa para una ruta hacia una visión del desarrollo más integral.

## **2. Tendencias del desarrollo (1980 -2011): Planteamientos nacionales y dinámicas en las regiones objetivo**

### **2.1 Tendencias del desarrollo en los Planes de Desarrollo Nacional (1980 – 2011)**

Este primer apartado del capítulo de desarrolla con el objetivo de tener una perspectiva de cuáles eran las concepciones de desarrollo y las consideraciones sobre descentralización durante las administraciones nacionales entre 1980 y 1990. Considerar esta visión resulta de gran utilidad antes de estudiar las dinámicas de desarrollo en cada una de las regiones objetivo, en tanto brinda un panorama general sobre las ideas que se estaban gestando desde la administración nacional y percibir las diferencias de lo planteado en los documentos y la realidad de los territorios.

En este análisis descriptivo es importante resaltar que el discurso sobre la descentralización es de carácter repetitivo en todos los planes de desarrollo. Este indicio sugiere que si bien la política de descentralización se toma como bandera en todas las administraciones, los planteamientos prácticamente idénticos y estáticos entre un plan de desarrollo y otro llevan a colegir que no se presentan avances significativos en el proceso al transcurrir los periodos de gobierno.

#### **2.1.1 Plan de Integración Nacional (1979 – 1982)<sup>38</sup>**

---

<sup>38</sup> Departamento Nacional de Planeación (1979). *Plan de Integración Nacional (1979 – 1982)*.

En su Plan Nacional de Desarrollo (PND en adelante) , denominado “Plan de Integración Nacional”, el presidente Julio César Turbay Ayala (1979-1982), realiza especial énfasis en la necesidad de robustecer la formulación de políticas y diagnósticos de asignación de recursos, entendiendo a estas como la base de una adecuada distribución de los recursos del país.

A estos elementos constitutivos del desarrollo, el PND añade la importancia de abogar por el desarrollo de las políticas regionales: Plantea entonces la descentralización económica como medio para alcanzar la autonomía regional, entendida como la dirección y administración de los problemas y oportunidades propios de cada territorio. La descentralización es concebida como una política de apoyo a “la provincia colombiana y a sus actuales y futuros polos de desarrollo para que en esas regiones existan condiciones permanentes que retengan en ellas la iniciativa local, los recursos propios, y el compromiso de su clase dirigente de asumir la responsabilidad y la autoridad para auto dirigir con independencia su propio desarrollo”<sup>39</sup> En el marco de la descentralización, una de las prioridades del plan consiste en dar énfasis a la planificación rural y urbana, que desde las vías y la promoción de sectores económicos estratégicos, sirven como motor del desarrollo y el crecimiento.

### **2.1.2 Cambio Con Equidad (1982 – 1986)<sup>40</sup>**

El desarrollo de este plan tiene como trasfondo económico la salida a una recesión debido a la crisis por deuda externa derivada elevación de las tasas de cambio monetarias.

---

<sup>39</sup> Ibid, pág. 15

<sup>40</sup> Departamento Nacional de Planeación (1982). *Cambio Con Equidad (1982 – 1986)*.

Si bien se plantea un discurso favorable ante la descentralización, se advierte que las unidades político-administrativas regionales, presentan notables diferencias en los niveles de desarrollo institucional. “Existe una inequitativa e ineficiente estructura del gasto público, caracterizada por una decreciente participación de las rentas departamentales en la financiación de los gastos y por un rígido sistema de transferencias de recursos entre los distintos niveles de la administración pública”<sup>41</sup>. En aras de lograr la igualdad y de desechar un proceso económico que favorece a la concentración, en el plan se entrevé un discurso de fortalecimiento a la descentralización, al considerarla como un medio para generar desarrollo equitativo y liderazgo de las regiones colombianas.

Además, se concibe el desarrollo como un proceso conjunto de participación Gobierno - comunidad. En este sentido, los objetivos tienen como eje transversal el compromiso del Estado y los estamentos sociales y económicos de la comunidad, impulsado por comisiones como el Consejo de Asesores Económicos Presidenciales, la Comisión de Análisis Económico y de Concertación y representantes de la comunidad en foros académicos y comités especiales.

### **2.1.3 Plan de Economía Social (1986 – 1990)<sup>42</sup>**

Una de las banderas de la administración Barco radicó en la Justicia Social. Esta concepción implica un replanteamiento del papel del Estado, en cuanto a este no corresponde únicamente administrar justicia entre particulares que se disputan el ejercicio de derechos sobre unos bienes determinados. En este sentido, se aboga por una concepción del desarrollo con carácter integral, entendido este como un

---

<sup>41</sup> Ibid, pág. 50

<sup>42</sup> Departamento Nacional de Planeación (1986). *Plan de Economía Social (1986 – 1990)*

desarrollo que conduzca al mejoramiento armónico de las condiciones de vida de todos los colombianos y de las clases proletarias en particular.

De esta concepción, se desprende que el desarrollo no puede ser entendido sin la existencia de una convergencia regional, por lo cual se proponen una serie de componentes para disminuir los desequilibrios regionales e identificar proyectos articulados, evitando así la atomización en la asignación de los recursos. Dichos componentes son:

#### **2.1.4 La Revolución Pacífica (1990 – 1994)<sup>43</sup>**

En el Plan Nacional de Desarrollo “La Revolución Pacífica” de César Gaviria, se observa un vigoroso movimiento hacia la autonomía regional, justificado por la consecución de un mayor grado de democracia política y de creciente libertad económica, en el marco de la nueva constitución.

El plan es desplegado desde las nuevas teorías del desarrollo económico, para concentrar así su atención en la identificación de modalidades e instrumentos de acción que respeten la libre acción de los individuos. Tiene un enfoque ortodoxo, ya que aboga porque el Estado de paso al mercado para promocionar las condiciones de competencia, la eliminación de las restricciones al comercio y el impulso al movimiento internacional de factores como una verdadera fuente de desarrollo socioeconómico. De aquí, que la estrategia básica para el desarrollo es la apertura económica.

---

<sup>43</sup> Departamento Nacional de Planeación (1990). *La Revolución Pacífica (1990 – 1994)*.

En este Plan de Desarrollo, se establece la necesidad de reorganizar los tres niveles administrativos – nacional, departamental y municipal - en aras de lograr la descentralización. Los ejes transversales para el manejo de estos niveles son: Sector social, educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento básico, vías, adecuación de tierras, ciencia y tecnología, medio ambiente y telefonía.

### **2.1.5 El Salto Social (1994 – 1998)<sup>44</sup>**

En “El Salto Social”, el programa de gobierno de Ernesto Samper, se plantea un modelo alternativo de desarrollo, que propone regresar al campo como base del desarrollo a largo plazo. Este modelo integra el valor indicativo del mercado y la función correctiva del gobierno (bajo parámetros de transparencia, eficiencia, descentralización), dejando como papel para el sector privado el construir, rehabilitar, administrar los más de 2.900 kilómetros de vías. De igual forma, se plantea un eje de internacionalización, caracterizado por una economía abierta y competitiva en la penetración de los mercados externos. Propone además un desarrollo “Que permita al mismo tiempo pronunciar palabras como equidad y competitividad, resolviendo el viejo dilema entre crecimiento económico y reparto social. Un modelo que nos permita regresar a la gente como el único destinatario de los esfuerzos de progreso de la sociedad y el Estado.”<sup>45</sup>

El discurso sobre la descentralización permanece, afirmándose que esta enfrenta para el momento una etapa de transición rápida y compleja. “La afluencia de competencias y recursos hacia las entidades territoriales obliga a concentrar los

---

<sup>44</sup> Departamento Nacional de Planeación (1994). *El Salto Social (1994 – 1998)*.

<sup>45</sup> *Ibid*, pág 97

esfuerzos en el desarrollo institucional, para lograr que este nuevo diseño se traduzca en mayores beneficios para la gente”<sup>46</sup>.

### **2.1.6 Cambio Para Construir la Paz (1998 - 2002) <sup>47</sup>**

En el Plan de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz” del presidente Andrés Pastrana, el discurso de la descentralización sigue considerándose importante, propendiéndose por la devolución de toma de la toma de decisiones hacia ámbitos locales y planteándose que ya no es una simple figura o instrumento de asignación de recursos por parte del Estado entre sectores y regiones, sino que ha pasado a convertirse en un marco institucional de referencia para la acción de la sociedad en torno a unos compromisos básicos. De allí que las regiones y provincias no pueden ser entendidas únicamente como unidades político-administrativas sino también como sujetos del proceso de crecimiento y desarrollo económico y social, donde el papel del Estado sea proveer una estrategia global de articulación de dinámicas regionales.

Se emprende entonces la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo desde el trabajo conjunto y cohesionado del Estado y la sociedad civil. Una importante aclaración resulta que sólo mediante el fortalecimiento del capital humano es posible contribuir a mejorar las condiciones de inequidad y pobreza existentes en el país. Para lograr este objetivo, es necesario buscar alternativas de salida racionales al conflicto latente, debido a que el capital social se ve resquebrajado ante esta situación y a que la paz es una condición indispensable para consolidar la sostenibilidad del desarrollo.

---

<sup>46</sup> Ibid. pág. 32

<sup>47</sup> Departamento Nacional de Planeación (1998). *Cambio Para Construir la Paz (1998 – 2002)*

### **2.1.7 Hacia Un Estado Comunitario (2002 – 2006)<sup>48</sup>**

La concepción del desarrollo desde el Plan “Hacia un Estado Comunitario” del primer gobierno de Álvaro Uribe, se fundamenta en el crecimiento y la inclusión económica para lograr la equidad social, entendida ésta última como una revolución en las oportunidades que permita construir cohesión social y cohesión territorial. El desarrollo equitativo implica que el Estado sea garante de la seguridad de sus habitantes, ofrezca un empleo digno y bien remunerado, provea educación y seguridad social y promocióne la generación de empleo. Este enfoque toma importancia debido a la escasa integralidad que tiene la estructura previa de la propuesta económica y social, que deja vacíos importantes en áreas críticas de un desarrollo equitativo, por lo que se hace menester incluir sectores como industria, servicios, agricultura y financieros.

De igual forma, se plantea que una senda de desarrollo adecuada se genera construyendo confianza mediante seguridad democrática y la paz negociada, lo cual genera amplios interrogantes al conocerse el fuerte sesgo armamentista por el cual estuvo caracterizada esta administración.

En cuanto a la descentralización, el PND argumenta que si bien se ha producido un avance significativo desde que se implementó esta política en el país, existe un nocivo sesgo centralista que ha impedido una estructura eficiente que responda al proceso.

### **2.1.8 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006 – 2010)<sup>49</sup>**

---

<sup>48</sup> Departamento Nacional de Planeación (2002). *Hacia Un Estado Comunitario (2002 – 2006)*

Partiendo de la premisa de que el Estado debe estar comprometido por igual con el crecimiento y con la equidad, el Plan de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos”, de la segunda administración Uribe, parte de dos preguntas a manera de ejes: ¿Cómo lograr que la tasa de crecimiento económico alcanzada en la actualidad sea sostenible en el tiempo?; y ¿Cómo garantizar que los recursos económicos generados por un mayor crecimiento, efectivamente financien un mayor desarrollo, entendido de manera amplia: un mayor desarrollo económico, social, ambiental y político?

La respuesta a los dos interrogantes implica encontrar un modelo de desarrollo adecuado y sostenible, que represente una hoja de ruta a seguir por los actores involucrados en la senda del progreso.

### **2.1.9 Prosperidad Para Todos ( 2010 – 2014) <sup>50</sup>**

El actual Plan de Desarrollo “Prosperidad Para Todos”, expone como uno de los principales ejes de desarrollo el enfoque del desarrollo regional. Partiendo de la heterogeneidad regional de Colombia a nivel geográfico y económico, se plantea que uno de los mayores desafíos para alcanzar la prosperidad democrática es lograr niveles adecuados de crecimiento y desarrollo, de allí que el enfoque regional “busque reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para

---

<sup>49</sup> Departamento Nacional de Planeación (2006). *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006 – 2010)*

<sup>50</sup> Departamento Nacional de Planeación (2010). *Prosperidad Para Todos (2010 – 2014)*

alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello, se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales”<sup>51</sup>.

## **2.2 Tendencias del desarrollo: Andén Pacífico Nariñense (1980 – 2011)**

El Andén Pacífico Nariñense, ubicado al suroccidente de Colombia, es una región situada en las llamadas “calmas ecuatoriales”, que presenta una extensión estimada de 370 kilómetros y temperaturas altas con exuberante vegetación. Tradicionalmente, de la Costa Pacífica hacen parte 10 Municipios: Tumaco, Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüí, Santa Bárbara-Iscuandé, Olaya Herrera, Roberto Payán y Mosquera; sin embargo, la Gobernación ha incluido a su vez a los municipios de Mallama y Ricaurte dentro de este grupo, debido a que la fuerte presencia de indígenas Awá en estos territorios.

Según el censo del DANE en 2005, la población afrodescendiente de la región asciende a 270 mil personas, representando el 93% de población en el territorio en cuestión. Por su parte, los indígenas (entre Awás y Epedara Siapidara) representan un 6% y los blancos y mestizos el 1%.

Los municipios más importantes en cuanto a capacidad económica en la Costa Pacífica Nariñense son Tumaco y Barbacoas. El primero, con 304 veredas, es el segundo puerto más importante en después de Buenaventura, y dista de Pasto, la

---

<sup>51</sup> Ibid, pág. 13.

capital del departamento de Nariño, unos 300 kms (cinco horas) por vía pavimentada. Posee una población de 161.490 habitantes y una extensión de 3.778 km<sup>2</sup>. El puerto de Tumaco ha llegado a movilizar cerca de un millón de barriles mensuales y es la última obra de envergadura realizada en la región desde hace más de medio siglo, a excepción de la carretera Pasto Tumaco, pavimentada durante la administración Gaviria<sup>52</sup>.

En el tema económico, el departamento ha presentado históricamente un desarrollo dinámico y altas tasas de crecimiento. Sin embargo, este panorama contrasta con el desempeño de la subregión Pacífica, en donde a pesar de concentrarse el 95% de las exportaciones del departamento, se registran índices de pobreza elevados, asociados con su aislamiento geográfico, la falta de vías y medios de transporte, la escasez de tierras fértiles y las enfermedades endémicas causadas, entre otros factores, por la mala calidad del agua y la falta de alcantarillado.

### **2.2.1 Década de 1980**

A inicios de la década de los ochenta, la evidente expansión del cultivo de palma mediante llegada de empresas que se apoderaban de terrenos que el Gobierno consideraba como baldíos - pero que estaban tradicionalmente ocupados por indígenas Awá - llevó a que estos últimos empezaran a reconocerse como un pueblo con derechos. Este precedente dio origen a la creación de resguardos

---

<sup>52</sup> Vilorio (2007, Marzo) Economía del Departamento de Nariño: Ruralidad y Aislamiento Geográfico. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*, (87).Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales.

indígenas con el propósito de defender los territorios y la vida y lograr su reconocimiento por parte del Estado.

Los cultivos de palma africana se hicieron presentes en Tumaco (productor del 100% del cultivo en el departamento) desde 1960, e hicieron de este municipio el mayor exportador en Nariño, con 70.000 toneladas anuales de aceite de palma<sup>53</sup>. Además de la palma, cobraron importancia en la región los cultivos de camarón (suspendidos a finales de los noventa por la presencia de enfermedades), la actividad forestal, el turismo y la minería.

Aún con sus actividades económicas variadas, la situación del Andén Pacífico Nariñense resulta compleja: Tradicionalmente, el habitante de la región vivía de sus propios cultivos de plátano, frutas, caña, maíz, arroz y cría de animales domésticos, además de comercializar cacao y coco a pequeña escala. Adicionalmente, En su “Plan de Economía Social 1987: Así estamos cumpliendo”, el presidente Virgilio Barco planteó la necesidad de generar oportunidades para potenciar las exportaciones de la región, con miras a fortalecer la política exterior. Sin embargo, se ha venido configurando una economía bajo una lógica de extracción, sin reinvertir las ganancias que se obtienen de ella en la zona.

Además de este modelo de economía, la región ha sido azotada por una situación de conflicto armado elevada y sostenida desde hace más de dos décadas. Este panorama, relativamente nuevo, inició en la década de los 80 con las primeras avanzadas del octavo frente de las FARC en los municipios del norte del departamento y la posterior llegada del frente 29 “Alfonso Arteaga” a la región del Pacífico Nariñense, agravándose significativamente cuando se rompieron las

---

<sup>53</sup> Ibid.

negociaciones en el Caguán, momento en que las FARC ordena la ocupación de todo el departamento como respuesta al Plan Colombia<sup>54</sup> El ELN hizo su aparición en la misma época, incursionando en labores políticas de donde ha fortalecido su presencia en la región, además la realización de acciones militares como bloqueo de carreteras.

### **2.2.2 Década de 1990**

La década de 1990 fue favorable para el departamento, al tener un crecimiento económico del 2% anual y alcanzar su tope en 1993, cuando creció el doble del porcentaje del país.

Uno de los factores más significativos de esta década fue la sanción de la Ley 70 de 1993, que tiene por objeto “reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana<sup>55</sup>.

Para este periodo, el Gobierno de César Gaviria dio énfasis al a construcción de infraestructura que uniera al Pacífico con el mundo, como la transversal

---

<sup>54</sup> Gobernación de Nariño (2004) *La Fuerza del Cambio Continúa*. Plan de Desarrollo Nariño 2004-2007.

<sup>55</sup> Constitución Política de Colombia. Ley 70 de 1993

Buenaventura-Tumaco-Mocoa, cuyo objetivo era propiciar una rápida comunicación entre los centros de producción industrial y los puertos marítimos del Pacífico. Si bien se continuó apoyando el Plan de Desarrollo Integral Para la Costa Pacífica Colombiana PLAIDECOP, fue reemplazado por uno de los programas emblema de esta administración: el Plan Pacífico. Este advirtió que las condiciones de la región en la 1992 eran básicamente las mismas que quince años antes y generó intervenciones como el Programa Guandal de Corponariño (en el Municipio de Olaya Herrera) que buscaba alternativas sostenibles para el manejo del bosque; y el Convenio CVC–Holanda, el cual se realizó en la Ensenada de Tumaco y consistía en un proyecto de asistencia técnica para las cooperativas de productores<sup>56</sup>.

Aún así, la región Pacífica de Nariño presentaba numerosos problemas, evidenciados en documentos como el Plan de Desarrollo Regional de Nariño (1995 – 1998). Según el plan, los mayores índices de pobreza y miseria del departamento se concentraban en el Andén Pacífico, seguido por las regiones del Alto Patía y el Occidente del Departamento. Este factor se intensificaba por la alta concentración del ingreso y los bajos niveles de PIB per cápita.

Una de las evidencias de esta problemática era la situación de salud de la región, catalogada como la peor en todo el departamento: En el Pacífico se observaban enfermedades erradicadas en otras regiones del país como el cólera, además de un gran fervor por la medicina tradicional en donde la asistencia médica no llega. Para el período 1995 – 1998, se identificaban seis problemas estructurales del desarrollo en el Andén Pacífico: 1) Dependencia para acceder al capital y baja

---

<sup>56</sup> Gómez, D. & Suárez, C. (2009) *El Pacífico Colombiano: Problemática regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años 1987 – 2007*.

capacidad de producción 2) Formas inadecuadas de tenencia y uso del suelo.3) Presencia de un estado débil, históricamente clientelista y centralista 4) Débil organización de la sociedad civil y baja capacidad de gestión y participación de los sectores populares en espacios de decisión. 5) Precario conocimiento y falta de apropiación de la diversidad étnica y cultural de la región. 6) Manejo inadecuado de los recursos naturales por los patrones de producción y consumo<sup>57</sup>.

Estos problemas evidencian una fuerte presencia de economías que favorecen la repartición inequitativa del suelo. La siembra de la palma, por ejemplo, impulsa el monocultivo, arrasando con pequeñas plantaciones de otros cultivos y manejando tiempos y tecnologías de producción ajenos a las tradiciones campesinas.

Para finales de la década de los noventa, con las políticas de descentralización puestas en marcha varios años atrás, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificó a Tumaco, Mosquera y Santa Bárbara entre los municipios con más pobre desempeño fiscal de Colombia. A raíz de esta problemática, se ha venido impulsando una política de responsabilidad fiscal a nivel municipal y departamental, con el objetivo de controlar los manejos presupuestales, procedimientos bancarios y niveles de endeudamiento.

Aún así, en los planes de desarrollo municipales del mismo período, sólo existe una tímida sugerencia sobre generar una metodología para realizar cualificaciones de las inversiones que se realicen en el territorio. Las prioridades de desarrollo se concentran básicamente en la zona central del departamento con dos lugares básicos de intervención: Pasto y la Florida.

---

<sup>57</sup> Gobernación de Nariño (1995) Plan de Desarrollo Departamental 1995 - 1998

Desde el Gobierno Nacional, el plan de desarrollo del Gobierno Pastrana enunció la importancia de la región Pacífica en materia ambiental y enfocó el tratamiento del tema a la articulación del Pacífico con la Agenda Pacífico XXI y al desarrollo de un esquema de ordenamiento territorial que, a la vez, protegiera el ambiente e integrar a la región con el resto del país, haciendo uso el Océano Pacífico colombiano. En este mismo sentido, buscó generar modelos de producción sostenible con el diseño y adopción de beneficios de la biodiversidad y bonos ambientales para el desarrollo de las comunidades de la región y de la humanidad<sup>58</sup>.

### **2.2.3 Años 2000 al 2011**

En el período 1990-2004 la participación del PIB del Departamento de Nariño dentro del agregado nacional tuvo un leve crecimiento al pasar de 1.6% a 1.9%<sup>59</sup>. Dos eventos importantes ocurrieron durante este periodo: En primer lugar, para 1999 se registró una crisis a nivel internacional, de la cual Colombia no fue ajena. Esto golpeó decisivamente la economía de Nariño, en tanto el panorama se conjugó con la decisión de dolarizar la economía ecuatoriana, disminuyendo el flujo de personas que se dirigían a Ipiales para comprar bienes de menor precio. En segundo lugar, para 2002 el crecimiento de la economía nariñense superó significativamente al crecimiento del país. Estos factores sugieren la significativa influencia que ejerce la economía ecuatoriana en el territorio nariñense.

Para inicios de 2000, una de las actividades predominantes en el Pacífico Nariñense era el turismo. Para 2004, Tumaco contaba con 41 establecimientos

---

<sup>58</sup> Gómez y Suárez, op.cit.

<sup>59</sup> Villoria, J. op.cit.

dedicados a la hotelería, hostelería y hospedaje. Esta actividad, junto con la pesca y la siembra de palma, han brindado dinamismo a la economía del Pacífico Nariñense. Aún así, la difícil situación de conflicto que presenta el departamento ha configurado el panorama productivo del sector.

Al ser el Pacífico Nariñense un corredor estratégico y un centro de disputa entre guerrillas, para militares y narcotraficantes, existe un alto porcentaje de cultivos ilícitos en el territorio. Estos han desplazado extensiones de cultivos de economía tradicional, como sucede en Barbacoas, donde la coca se ha constituido como el cultivo principal del nuevo siglo<sup>60</sup>.

De los 64 municipios del departamento, 29 se han visto afectados por la coca y su economía conexas hace más de una década. En 2006, Colombia registró un total de 78.000 hectáreas sembradas de coca, de las cuales 20% se localizaron en Nariño, específicamente, en la región pacífica. El municipio con mayor extensión de tierra dedicada a este cultivo fue Tumaco, con 7.045 hectáreas sembradas y un crecimiento del 56% con respecto a 2005. Le siguen Barbacoas con 1.460, Santa Bárbara con 1.303, Roberto Payán con 1.011, Magüí con 1.002, El Charco con 441 y Olaya Herrera con 870<sup>61</sup>.

Este ha sido el origen para la expansión de las fumigaciones con Glifosato a lo largo del Andén Pacífico Nariñense, que desde hace 7 años ha eliminado 239.948

---

<sup>60</sup> Gobernación de Nariño (2004) op.cit.

<sup>61</sup> Gobernación de Nariño (2008) *Plan de Etnodesarrollo Nariño Pacífico*.

hectáreas sembradas de coca, convirtiendo al departamento en el más fumigado del país.<sup>62</sup>

La presencia de cultivos ilícitos y su fumigación han configurado la economía tradicional nariñense. Durante la década de los noventa, el departamento disminuyó su área cultivada de 152.000 hectáreas a 99.000 hectáreas<sup>63</sup>.

Según la Diócesis de Tumaco, debido a las fumigaciones, muchos municipios del Pacífico Nariñense han perdido sus cultivos de pan coger. Uno de estos es Olaya Herrera, en donde ya no se encuentra plátano, chontaduro, papa china, yuca o arroz, cultivos arrasados por los erradicadores manuales desde finales del 2009. Es de anotar que, además de que la erradicación no ha brindado los resultados esperados pues la presencia de economía ilícita aún está vigente, el territorio sufre una fuerte agresión durante este proceso, debido a que para destruir una hectárea de coca, en promedio se afectan 20 hectáreas de bosque o cultivos de pan coger<sup>64</sup>. Adicionalmente, se ha presentado una reducción en la calidad de vida, en tanto el procedimiento de fumigación con glifosato ha desatado afectaciones en la piel, los ojos y otros órganos del cuerpo humano, debido a los químicos que se utilizan en éste.

Además de indicadores deficientes en cuanto a calidad de vida (para 2005 el NBI de la subregión fue de 63%), el narcotráfico y grado de conflicto en el Pacífico Nariñense ha generado un fenómeno de desplazamiento forzado y una consecuente crisis humanitaria en el territorio. El gobierno no ha brindado

---

<sup>62</sup> Diócesis de Tumaco (2011, Marzo) *¡Que nadie diga que no pasa nada! Una mirada desde la Región del Pacífico Nariñense. Balance No. 1*

<sup>63</sup> Villoria, J. op.cit.

<sup>64</sup> Diócesis de Tumaco, op.cit.

respuestas suficientes ni ágiles, y el proceso de declaración ante el Ministerio Público y recepción de ayuda humanitaria puede tardar varios años.

Sin embargo, las respuestas a la situación de la subregión encuentran otras variables además del conflicto. El cultivo de la palma africana representa una paradoja en la región, pues aún siendo el producto insignia de Tumaco y la zona pacífica del departamento, y representando importantes ganancias para sus propietarios, por medio de esta se privilegia el monocultivo y se generan contradicciones en el proceso económico de la región.

Según Cristina Consuegra la imposición del modelo palmero no fue concertado con la comunidad campesina, sino impuesto mediante lógicas y ritmos que suponían la ruptura de las prácticas de cultivo tradicionales.<sup>65</sup> Si bien en el Gobierno Uribe la siembra de palma se equiparó a una promesa de progreso y paz, “en vez de cumplir con su propósito inicial de erradicar la pobreza, la avanzada de la “palma africana” generó nuevos desplazamientos forzados y la imposición de unas tecnologías de producción agroindustriales ajenas a sus tradiciones y encaminadas hacia la maximización de los beneficios de los grandes empresarios del sector” (Consuegra, 2010, p. 70).

A esta configuración se suma la crisis que ha sufrido este cultivo desde 2006, ocasionado por la epidemia de la Pudrición de Cogollo (PC), causada por un hongo favorecido por alta temperatura y excesiva humedad. El área sembrada de palma de aceite para el año 2006 se estimó en 35.256 hectáreas, 2.840 hectáreas (8,7%) más que las registradas el año anterior (32.416 ha). A pesar del incremento en el área sembrada, la producción de aceite crudo de palma ascendió a 86.900

---

<sup>65</sup> En Serje, M. op.cit.

toneladas para el año 2006, con una variación de -2.037 toneladas equivalentes a -2,3%, frente a las 88.937 toneladas de 2005 debido a la caída en los rendimientos que pasaron de 3.9 toneladas de aceite por hectárea en 2005 a 3.5 en 2006, es decir, un descenso de 11,4%. Fenómeno ocasionado por la presencia del Complejo de Pudrición de Cogollos – PC en los cultivos de Palma, que al cierre del 2008 se considera que un 80% de ellos se encuentran afectados<sup>66</sup>.

EL Gobierno Uribe identificó a la región como una “zona deprimida y de conflicto”. Ante esta situación, se esbozaron dos estrategias: Plan Regional Integral (PRI), que buscaba la inversión en infraestructura de transporte, definida como vehículo de generación de dinámicas económicas para el logro de mejores condiciones de vida. De otro lado, se publicó el documento CONPES 3491, desde el cual se propone mejorar las condiciones de vida de la población afrocolombiana.

Para Gómez y Suárez, los planes de desarrollo de los tres últimos períodos de gobierno han optado por definir sus intervenciones a través de los documentos Conpes, y la participación departamental y municipal se ha disminuido, en un claro intento por recentralizar el proceso en general, en tanto los resultados de la política de descentralización no generaron los resultados que se esperaban, y convirtieron a los municipios de Nariño en unos de los que se caracterizaban por un déficit fiscal importante.<sup>67</sup>

En esta perspectiva, el actual gobierno de Juan Manuel Santos propone integrar subregional y regionalmente los planes de ordenamiento territorial municipal, e

---

<sup>66</sup> Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico Territoriales ASOCOETNAR (2010) *Plan de Etnodesarrollo Asocoetnar*.

<sup>67</sup> Gómez & Suárez, op.cit.

incorporar la gestión del riesgo natural en la planificación, para regular y orientar el aprovechamiento sostenible. Además, se propone generar una integración interna que permita a la zona reconocer sus potenciales para interactuar con el resto del país.

### **2.3 Tendencias del desarrollo: Cúcuta y Catatumbo (1980 – 2011)**

San José de Cúcuta es la capital y centro administrativo y político del departamento de Norte de Santander. El desarrollo de la ciudad encuentra sus orígenes en el siglo XVIII, debido a los flujos migratorios determinados por la economía regional. Esta zona fue la receptora de migraciones desde Pamplonita, San Faustino, San Luis y Mérida; y junto con las relaciones con las diversas capitales, se convirtió en una región de exportación de cacao, café, panela, azúcar, tabaco, artículos de fique, sombreros, lienzos y mantas.

Desde esta época, la economía departamental se ha visto supeditada a la dinámica de los flujos comerciales binacionales. Esta vulnerabilidad responde a la poca estabilidad de la economía nortesantandereana y venezolana. El sesgo centralista a favor de la capital, el clientelismo, la ausencia de un proyecto político sólido y la falta de un proceso de planificación del territorio acentúan la problemática.

De otro lado, la región del Catatumbo está definida por la cuenca del río que lleva el mismo nombre y por ser el territorio ancestral de la etnia Barí. La palabra Catatumbo viene de la lengua de los indígenas de este pueblo, y significa 'casa del

trueno<sup>68</sup>. La delimitación geográfica de la región no está definida debido a que no cuenta con un consenso por parte de las comunidades, las organizaciones estatales y las no estatales, sin embargo, el Equipo de Iniciativas de Paz del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) ha decidido adoptar la composición más amplia de la región, la cual cuenta con doce municipios: Tibú, El Tarra, Bucarasica, Sardinata, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, Ocaña y Ábrego.

Los primeros cuatro municipios, más la parte norte de El Carmen, Teorama y Convención, hacen parte de la subregión norte del departamento. Ésta se caracteriza por ser territorio indígena y reserva forestal, además de tener suelos aptos para la explotación de recursos mineros, que, debido a la lógica extractiva, ha llevado a la zona a un deterioro ambiental.

El municipio más importante de esta subregión es Tibú, con una economía predominantemente agropecuaria y cuyos productos más representativos son el cacao, el plátano, la yuca, el maíz. Esta zona se ha configurado económica y socialmente por la explotación del petróleo y por la siembra de cultivos ilícitos<sup>69</sup>.

Ocaña, San Calixto, Hacarí, La Playa, Ocaña y Ábrego, junto con la zona sur de El Carmen, Teorama y Convención forman parte de la subregión occidental del departamento. Esta se caracteriza por un crecimiento poblacional reducido y rural, con bajos niveles de vida e infraestructura - a excepción de Ocaña-. Su sistema

---

<sup>68</sup> Yunis, J. (2012) *Concepciones del área metropolitana de Cúcuta y el Catatumbo*. Documento de Trabajo para el Equipo de Iniciativas de Paz – CINEP/PPP.

<sup>69</sup> Corporación Nueva Sociedad del Nororiente Colombiano CONSONORC (2000) *Programa de desarrollo y paz para el Oriente de Colombia*.

económico se basa en productos como cebolla, cacao, café, caña, maíz y tomate, además de la siembra de palma africana.

El centro de esta subregión es Ocaña, cuya historia ha estado permanentemente marcada por violencia y por la presencia de todos los grupos de conflicto que, en las últimas décadas ha ocasionado la migración de los actores económicos e inversionistas de la zona<sup>70</sup>.

### **2.3.1 Década de 1980**

A inicios de la década de los ochenta, la ciudad de Cúcuta se vio beneficiada por un incremento de la demanda de productos por parte de los venezolanos, quienes percibían mayores ingresos debido a la expectativa creada ante el alza de los precios internacionales del petróleo desde la década anterior, sin embargo, el boom contrarrestó con la posterior crisis de estos precios, conduciendo entonces a una dramática devaluación del Bolívar y siendo un detonante para la informalidad que hoy reina en la frontera.

El modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones significó un aislamiento de la industria a nuevas y eficientes tecnologías. Debido al amplio proteccionismo del mercado interno, no hubo interés por la modernización, y se generó una obsoleta estructura agraria, caracterizada por una inadecuada e injusta tenencia de la tierra<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Gobernación Norte de Santander (1991) *Cambio para la mentalidad*.

Uno de los principales rasgos de la época fue el incremento de la presencia guerrillera en el departamento. Si bien El ELN hizo su incursión a mediados de los 70 en Ocaña, mientras las FARC - presentándose a los campesinos como una solución ante los robos de animales y maquinaria - entraron en la zona en 1978 a través del Frente 33, durante la década de los ochenta ambos grupos intensificaron sus operaciones en el Catatumbo.

El Plan Nacional de Rehabilitación, como parte del Plan Nacional de Economía Social del gobierno de Virgilio Barco, buscó dar respuestas a regiones marginadas del país, entre las que se encontraba el departamento de Norte de Santander. La solución de los problemas territoriales tenían como eje transversal la política de descentralización, a partir de la cual se crearon los Consejos Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Municipales de Rehabilitación, cuyo objetivo era generar la participación y relación directa entre la sociedad civil y el Estado.

Para 1987, la región del Catatumbo contaba con proyectos de adquisición y adjudicación de tierras, centros de salud, alfabetización, acueductos y hospitales, realizados con recursos por valor de:\$3.065.557.000. Además, en el sentido de generar una dinámica de desarrollo regional en las zonas más marginadas del país, se apropiaron 627.8 millones para el desarrollo de proyectos de Producción y Comercialización Agropecuaria<sup>72</sup>.

Sin embargo, este panorama de posible desarrollo se encontraba trastocado por la configuración que había sufrido el territorio ante la siembra de cultivos ilícitos.

---

<sup>72</sup> Gobernación de Norte de Santander (1987) *Informe de Realizaciones 1987. Presupuesto de Inversión 1988. Plan Nacional de rehabilitación: Un compromiso de todos.*

Debido a la falta de vías y estructura económica, además de la aparición de plagas que afectaban productos como el plátano y el cacao, muchos campesinos de Catatumbo reemplazaron sus cultivos tradicionales por la siembra de marihuana.

### **2.3.2 Década de 1990**

A inicios de los noventa, el concepto de desarrollo desde las autoridades departamentales estaba estrechamente relacionado con la necesidad de integración entre Colombia y Venezuela, en el marco de políticas de descentralización, modernización y apertura de la economía. Además, el impulso por la participación de la sociedad civil de años anteriores seguía siendo un punto destacado para la construcción de la perspectiva del desarrollo.

El modelo de desarrollo del departamento se basaba para el período en el impulso hacia la economía terciaria, que logró fortalecerse en detrimento del sector productivo. Esto condujo a un crecimiento sesgado del comercio, financiero y servicios frente a un pobre crecimiento de sectores como el agropecuario.

La falta de estrategias productivas para el sector, combinada con la fuerte presencia de grupos armados, alentó la aparición de los cultivos de coca. Aunque no existe un consenso respecto a la fecha en que fueron introducidas las primeras plantas en Tibú, las diversas versiones coinciden en afirmar que fueron las FARC quienes promovieron la expansión del cultivo. Por su parte, el ELN se mostró en contra de la siembra, e incursionó eliminando varios cultivos, sin embargo, la alta

rentabilidad de este negocio atraía cada vez a más familias, por lo que su objetivo no pudo ser logrado y se integró posteriormente al sistema.

Si bien uno de los objetivos fundamentales de las autoridades departamentales era el impulso hacia la construcción de un proyecto político, según el Plan de Desarrollo Departamental de 1991 existía en el territorio una ausencia de iniciativas para el desarrollo debido a una desarticulación de la clase política. Esto se manifestaba la inexistencia de un liderazgo que representara al departamento a nivel nacional en el congreso, ni a los municipios en el departamento por medio de diputados, dejando a la deriva los intereses particulares de la población nortesantandereana y retrasando el proceso de desarrollo social.

Es importante resaltar que las políticas de descentralización en el país no estaban dando el resultado adecuado en el departamento: Si bien la administración departamental tiene como funciones principales coordinar, planificar y coadministrar los recursos que se destinan a la región, para el período estas responsabilidades resultaban casi nulas, por lo que no se guardaba una coherencia entre la fijación y la aplicación de políticas, objetivos y planes.

En este periodo, el departamento se caracterizaba por su poca capacidad fiscal y su excesivo endeudamiento. Según el Plan de Desarrollo de 1991, la administración departamental a través de la Secretaría de Hacienda no ha ejercido una verdadera política de recaudo y control de sus ingresos, pese a lo cual en los últimos años se han presentado ingresos superiores a los presupuestados. Además, existía poca capacidad de gestión en el departamento para recaudar los impuestos, proviniendo la mayoría de recaudos de los gravámenes del cigarrillo, los licores y las regalías petrolíferas.

Otra problemática importante radicaba en la poca racionalización en el manejo del gasto público. No se llevaba ningún tipo de estados financieros, lo cual impedía conocer el estado real de las finanzas departamentales, lo que resultaba preocupante en materia de planeación y asignación de recursos. Por último, existía en el departamento una excesiva influencia política en la toma de las decisiones administrativa. La administración departamental se desviaba por intereses políticos particulares.

Un importante rasgo del período es la excesiva polarización de Cúcuta frente al departamento. Según el Plan Departamental de Desarrollo (1991), para inicios de los noventa la ciudad absorbía el 42.5% de la población total, gozando de los más altos índices de calidad de vida(73%), educación (68%) y salud (100%)<sup>73</sup>.

Si bien se han registrado esfuerzos por implementar el régimen de descentralización, también existe en la capital del departamento una excesiva concentración de la administración, por lo que las autoridades municipales deben acudir a Cúcuta para resolver problemas de gestión administrativa que no se pueden corregir desde cada región.

Esta polarización se agudiza por la falta de liderazgo en todas las figuras de representatividad política a nivel departamental, haciendo que la nación vea a Cúcuta como la totalidad del departamento y sometiendo a todo el territorio a decisiones centralistas que sólo favorecen a la capital. “Administrativamente, el departamento está concentrado en Cúcuta, así algunas de sus dependencias

---

<sup>73</sup> Gobernación de Norte de Santander (1991), op.cit.

(Desarrollo, Salud y Educación) estén regionalizados, aunque sin una verdadera autonomía”<sup>74</sup>

El fenómeno de apertura resultaba crucial debido a la localización estratégica del territorio. Por esta razón, en el marco de las políticas aperturistas, el departamento acordó que el Estado y los industriales deben identificar las necesidades de capacitación, las ventajas y desventajas de los productos y las particularidades del mercado para lograr éxito en el marco de la competitividad mundial.

En los encuentros fronterizos sobre la apertura realizados por las Cámaras de Comercio de los dos países se planteaban como estrategias fundamentales el fortalecimiento de relaciones binacionales para potenciar la competitividad industrial, la necesidad de organización y asimilación de la tecnología desde las industrias y el apoyo a la investigación

De otro lado, es de resaltar que a finales de esta década se produjo la arremetida paramilitar en el departamento, sumergiendo a Cúcuta y el Catatumbo en una crisis humanitaria. El propósito de los paramilitares era impedir que las guerrillas de Arauca entraran Norte de Santander a tomar el control del corredor Tibú - Puerto Santander – Cúcuta, lo que produjo un incremento en la tasa de homicidios en diversos puntos del departamento. Estos grupos cruzaron medio país, identificados inicialmente como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, que más tarde se unificarían en lo que se conoció como Bloque Catatumbo. Según testimonios rendidos en tribunales, el objetivo prioritario de estos grupos, además de impedir la difusión guerrillera, era apropiarse de

---

<sup>74</sup> Gobernación de Norte de Santander, op.cit. pág. 45

grandes recursos que generaban los negocios ilegales en la frontera, principalmente el narcotráfico y el contrabando de gasolina<sup>75</sup>.

### 2.3.3 Años 2000 a 2011

El departamento es la segunda área de mayor siembra de cultivos ilícitos después del Putumayo. El 11 de Mayo de 2000 se da inicio a las fumigaciones de cultivos de coca en el Catatumbo en el marco del Plan Colombia. Algunas fuentes aseguran que en la región del Catatumbo hay 12.000 hectáreas sembradas de coca, mientras que otros señalan que ascienden a 30.000, y cifras oficiales dan cuenta de unos 2.600 cultivadores de coca en la zona<sup>76</sup>. Hasta finales de noviembre de 2009, se había reportado la fumigación de 500 hectáreas sembradas con hoja de coca en el Catatumbo, pero la meta de la Policía es de rociar 5.000 hectáreas de cultivos ilícitos<sup>77</sup>.

Para inicios del siglo XXI, las políticas de descentralización se encontraban más avanzadas en el departamento. Según el Plan de Desarrollo Departamental 2001 – 2003, existía un esquema de municipalidades con delegación de funciones y competencia de infraestructura más avanzado, sin embargo, aún se encontraba en proceso de formación y reconocimiento de las autoridades nacionales.

---

<sup>75</sup> Observatorio Regional para el desarrollo integral y la convivencia pacífica de Norte de Santander ORDICOP (2009) *Revista de Indicadores relacionados con el derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal* (2).

<sup>76</sup> Revista Semana (2004, 14 de Noviembre) *El ABC del Catatumbo*. Recuperado de <http://www.semana.com/on-line/abc-del-catatumbo/83011-3.aspx> el 1 de Enero de 2012.

<sup>77</sup> El Tiempo (2009, 18 de Abril) *Piden parar la fumigación a los cultivos ilícitos en Catatumbo*.

Con respecto a la década anterior, se observa una vocación por plantear un desarrollo más humano y equitativo. En esta perspectiva, el Plan Departamental De Desarrollo 2001 – 2003 tenía como pilar fundamental la construcción de una sociedad con mayores niveles de solidaridad y equidad para construir capital social.

De acuerdo con este planteamiento, la concepción de desarrollo para el periodo radica en el desarrollo humano, entendido como aquel que permite al conjunto de la sociedad escoger el camino de su desarrollo de acuerdo con sus propias circunstancias. Este desarrollo humano se basa en la capacidad que tiene el país para formar capital social a través de formas voluntarias de regulación social<sup>78</sup>.

En cuanto a la ciudad de Cúcuta, la alcaldía se proponía desarrollar a la ciudad como un puerto terrestre, desde la creación de un modelo de desarrollo y gestión acorde con la posición geoestratégica de la ciudad. Aunque las tasas de empleo aumentaron (vinculando 2000 establecimientos más a la estructura empresarial) y las tasas de educación presentaron buen desempeño (vinculando a 15.000 niños más en el sistema educativo), la administración reconocía que existían problemas fundamentales como el alcantarillado, el transporte y el acueducto, debidos en parte al estancamiento de la ciudad y a las políticas erradas de años anteriores.

Si bien los cultivos de palma habían hecho presencia en la región desde 1999, pues el primer lugar escogido para su siembra en el marco del Plan Colombia fue Tibú, fue en 2004, durante la presidencia de Álvaro Uribe, cuando el proyecto

---

<sup>78</sup> Gobernación de Norte de Santander (2001) *Plan de Desarrollo para el departamento de Norte de Santander 2001 – 2003 “Educación, Concertación y Eficiencia para la formación de capital social”*

palmero tomó fuerza. En la Apuesta Exportadora para el departamento, presentada durante este mismo gobierno, el cultivo de palma es la prioridad.

Cerca de 16 mil hectáreas de cultivos de palma se encuentran plantadas actualmente en la zona del Catatumbo santandereano. “El modelo implementado es el de las llamadas alianzas productivas, en el que los campesinos organizados en cooperativas y a quienes les hacen creer que son empresarios colocan sus parcelas y la fuerza de trabajo de la familia, mientras el empresario de verdad vende todos los insumos para el cultivo, hacer la comercialización de los frutos y pone el precio”<sup>79</sup> Además, el campesino no puede destinar la tierra a otra cosa y si incumple el monto de producto pactado, el cultivo pasa a ser de la empresa.

Durante las últimas administraciones departamentales, la visión del desarrollo ha conjugado la concepción del desarrollo más competitiva y técnica de los noventa con aquella más humana esbozada a inicios del siglo XXI. El resultado de esta asociación es del desarrollo endógeno sostenible, que combina las dimensiones sociales, económicas, ambientales y institucionales con la importancia del territorio.

Según el Plan Departamental De Desarrollo 2004 – 2007 “El territorio cuenta en las decisiones de inversión y localización de las empresas, generando condiciones para el crecimiento pero, para constituirse en factores de desarrollo humano sustentable, requieren complementarse con los denominados capitales para el autodesarrollo como son la cultura, la ciencia y tecnología, el conocimiento, la

---

<sup>79</sup> Comité para la Integración Social del Catatumbo, Cisca y Asociación para la Promoción Social Alternativa, Minga (2010, Diciembre) *Catatumbo: ¡toda nuestra energía para la vida!*, pág. 35-36

asociatividad, la confianza y la eficiencia institucional”.<sup>80</sup> En esta perspectiva, el territorio es entendido como un sistema orgánico integrado por la naturaleza, las instituciones y las organizaciones sociales, que requiere ser ordenado y movilizado para alcanzar un acceso a los beneficios del desarrollo y así reducir las brechas educativas entre diversos municipios y subregiones del departamento.

Aún así, estas propuestas de desarrollo sostenible se han constituido en estrategias que no han llegado a ser aplicadas debido a la configuración económica desfavorable, que responde a intereses particulares y no generales, además de la situación de constante enfrentamiento violento en la zona.

Además, es importante resaltar que el crecimiento económico de la zona en estos últimos años ha sufrido altibajos debido a las difíciles relaciones diplomáticas Colombia y Venezuela. Durante el gobierno Uribe, esta compleja situación representó elevadas pérdidas para el sector comercial en la frontera, la cual parece estar revirtiéndose lentamente desde la elección de Juan Manuel Santos.

Aunque los esfuerzos por la descentralización política han seguido siendo sostenidos, muchos de los planes de desarrollo departamentales y municipales se han quedado en el papel por malos manejos, ineficiencia administrativa o carencia de recursos. Los programas de gobierno municipal para Cúcuta y la región del Catatumbo presentan propuestas generales para los sectores educativo, salud, servicios públicos y recreación y deporte, sin embargo las estrategias para lograrlas son débiles en cuanto a planeación, participación y organización<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Gobernación de Norte de Santander (2004), op.cit.

<sup>81</sup> Consornoc, op.cit.

El actual déficit fiscal de numerosos municipios ha llevado a identificar fallas en el proceso de descentralización en el departamento. La descentralización separó las decisiones del gasto de las decisiones sobre impuestos, en la medida que los municipios incrementaron sus ingresos por transferencias sin esforzarse por aumentar sus propias rentas. Así, los ingresos propios sólo cubrían el 20% o 30% de los gastos. El déficit ha sido cada vez mayor y las posibilidades de generar planes de desarrollo se han retrasado por el endeudamiento generado<sup>82</sup>.

Las finanzas de orden departamental y municipal tienen graves problemas de déficit, ello ha llevado a que el Ministerio de Hacienda intervenga el departamento y algunos municipios han sido catalogados con condiciones de inviabilidad financiera, y por tanto, puede ser que entren a formar parte de otros municipios más fortalecidos, como parece ser el caso de algunos municipios del Catatumbo como Hacarí y el Tarra<sup>83</sup>.

En la actual administración Santos se realiza una apuesta por la Consolidación de la zona del Catatumbo e implementación de programas de empleo, vivienda para la población desplazada, unido a vivienda saludable, titulación y restitución de tierras diferenciando en caso de población étnica<sup>84</sup>. Aún así, esta apuesta requiere de la participación activa de la población, que debido a las condiciones agravadas de conflicto, no está dispuesta a participar en los procesos públicos debido al temor de pertenecer a una organización y ser tildado como persona no grata por alguno de los grupos en conflicto. Esto ha llegado al extremo en la zona de Catatumbo, donde no se pueden conformar Juntas de Acción Comunal pues las

---

<sup>82</sup> Gobernación de Santander (2001), op.cit.

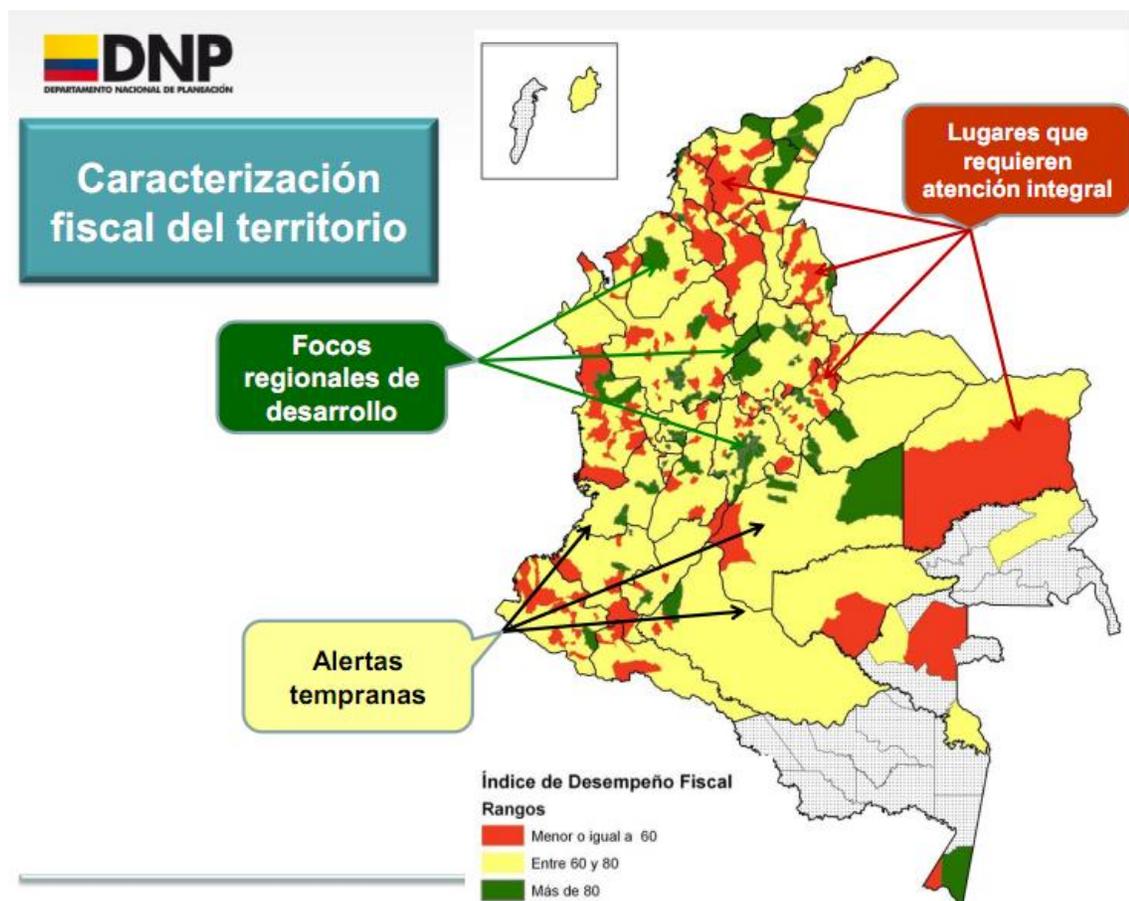
<sup>83</sup> Consonorc, op.cit.

<sup>84</sup> Departamento Nacional de Planeación (2010) op.cit.

iniciativas precedentes han dejado como resultado el asesinato de los miembros activos.

### 3. Indicadores sobre desempeño fiscal y calidad de vida

#### 3.1 Desempeño Fiscal



Mapa 1. Caracterización Fiscal del Territorio. Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Plan de Desarrollo Nacional "Prosperidad Para Todos" (2010-2014)

En 2010, el Departamento Nacional de Planeación presentó su último informe sobre desempeño fiscal. En él, se incluye un mapa sobre la caracterización fiscal del territorio, en la que se identifican, de acuerdo al ranking fiscal, los focos regionales de desarrollo, las regiones que representan alertas tempranas y los lugares que requieren atención integral. En esta última clasificación, según el

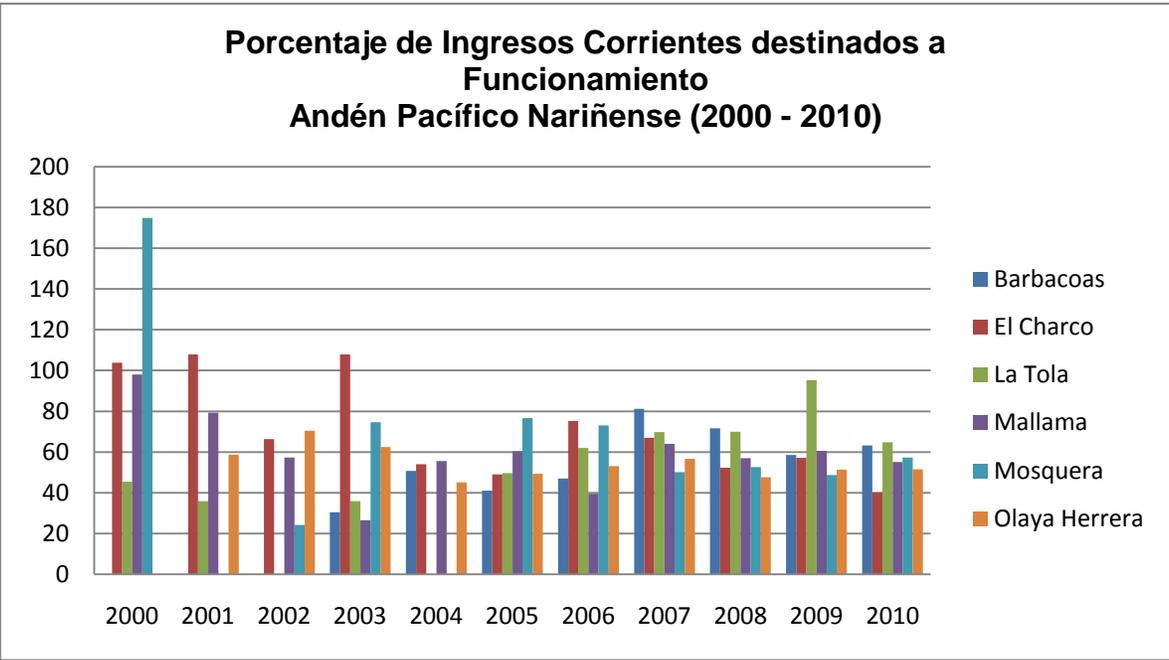
Mapa 1, se observan las regiones del Catatumbo y parte del Andén Pacífico Nariñense. Desde el año 2000, el Departamento Nacional de Planeación ha realizado un estudio de componentes de desempeño fiscal a nivel municipal, un conjunto de indicadores que representan gran utilidad para evaluar la eficacia y resultados del proceso de descentralización iniciado hace más de dos décadas.

### **3.1.1 Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento**

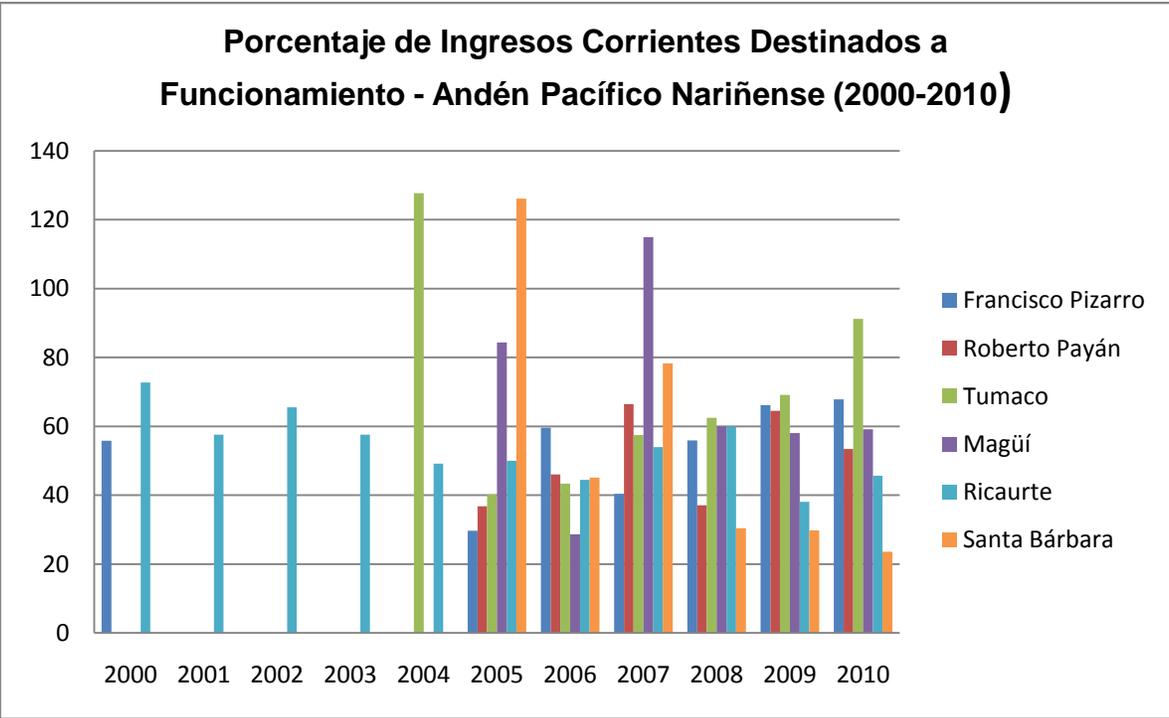
Según el Departamento Nacional de Planeación, el porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento mide la porción de ingresos de libre destinación del municipio destinado a pagar la nómina y a cubrir los gastos generales de operación de la administración de la entidad territorial. Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido por la Ley 617 de 2000, que realiza una clasificación especial de los territorios según su población y con base en esta, determina el porcentaje máximo a ser invertido en funcionamiento<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Departamento Nacional de Planeación (2010) Resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios.



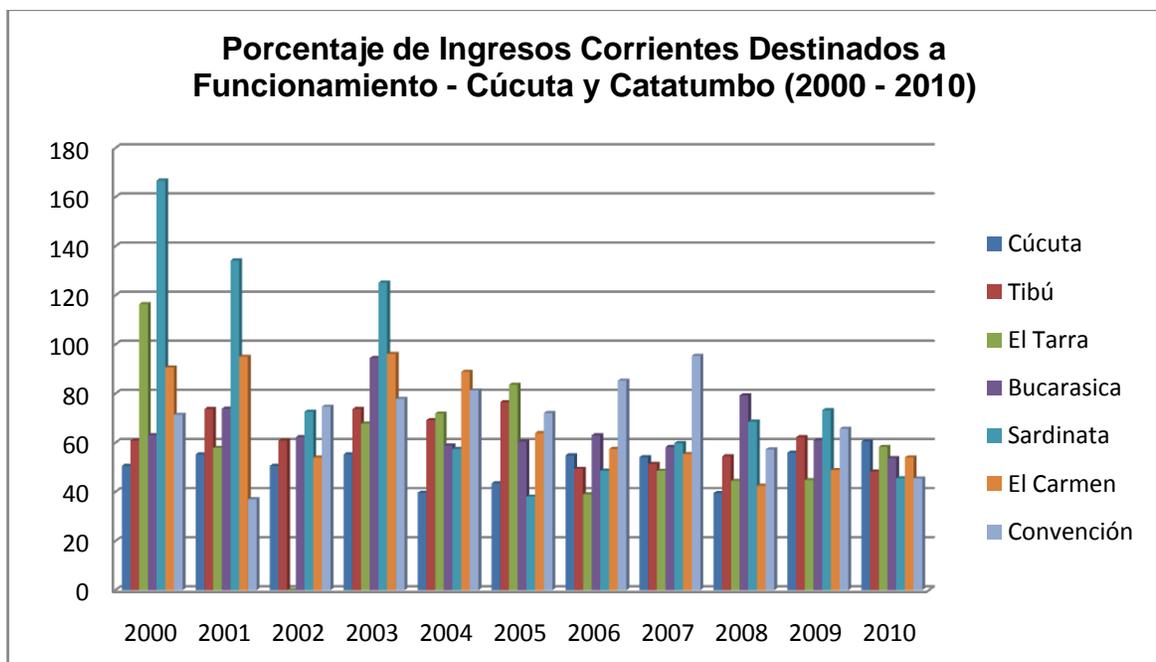
Gráfica 1. Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010 Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010.



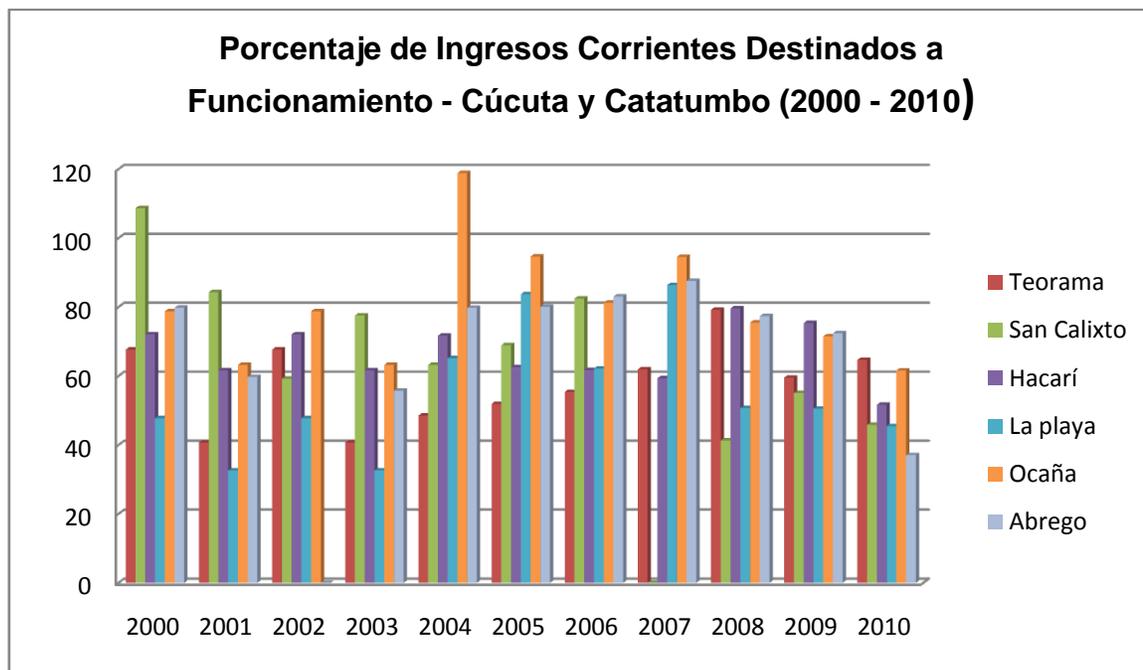
Gráfica 2. Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010 Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010.

De acuerdo con la ley 617 de 2000, los municipios del Andén Pacífico Nariñense estarían clasificados en categoría 4 por su población inferior a 100.000 habitantes, a excepción de Tumaco, que con 169.464 habitantes clasifica en categoría 3.

Esto representa, según dicha ley, que los municipios no pueden superar un 70% de sus ingresos corrientes en gastos de funcionamiento. Según se observa en las gráficas 1 y 2, la mayor parte de municipios se ha encontrado dentro del rango establecido desde el nivel nacional, sin embargo, Tumaco excede el límite impuesto en varios años, terminando el período con un 91, 20%, de ingresos corrientes destinados a gastos administrativos, que representa un monto elevado y en este punto, ineficiente para el manejo de la administración municipal.



Gráfica 3. Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010 Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010.



Gráfica 4. Porcentaje de Ingresos Corrientes Destinados a Funcionamiento – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010 Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010.

De acuerdo con la clasificación de la ley 617, la Cúcuta es un municipio de segunda categoría con 618.310 habitantes, Tlbú y Ocaña, con más de 100.000 habitantes, se clasifican como municipios de tercera categoría, y los demás municipios del Catatumbo se encuentran en cuarta categoría.

Así, Cúcuta tiene como porcentaje límite de ingresos corrientes destinados a funcionamiento un 60%, cifra que superó en sólo 0,56% para 2010, indicando un adecuado y eficiente monto destinado a la administración. El resto de municipios de tercera y cuarta categoría (con límite de gasto del 70%), ha venido presentando un mejor comportamiento desde los últimos cuatro años. Aún así, los porcentajes de la mayoría de estos se encuentran muy cercanos al 70%, por lo cual es

necesario que las administraciones controlen la destinación de recursos a su funcionamiento en los años posteriores.

### **3.1.2 Transferencias y generación de recursos propios**

Los indicadores que miden el porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias y a recursos propios tienen especial importancia en el análisis sobre la efectividad de las políticas de desarrollo territorial y descentralización que se han venido esbozando desde el nivel central para ser aplicadas en las administraciones de los territorios.

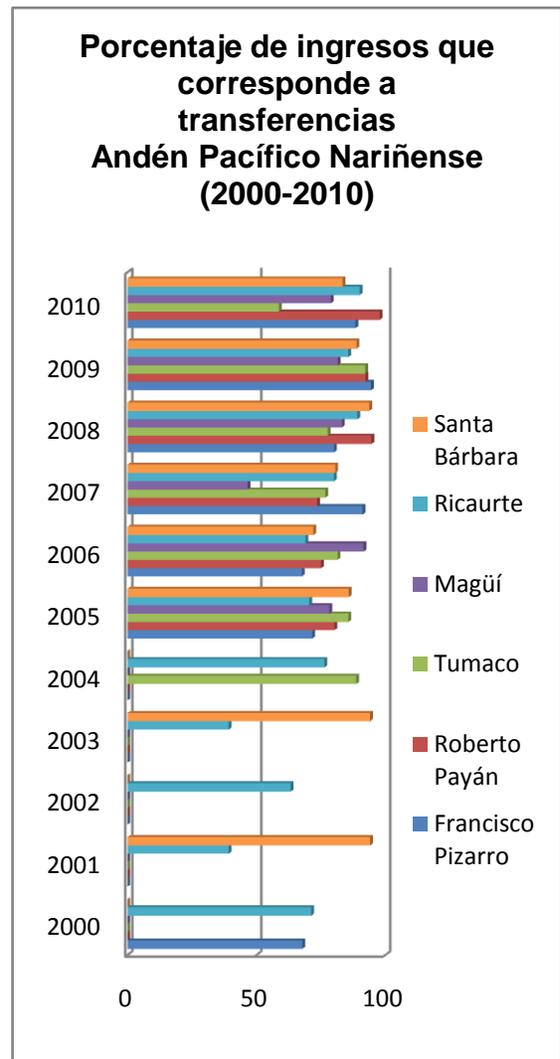
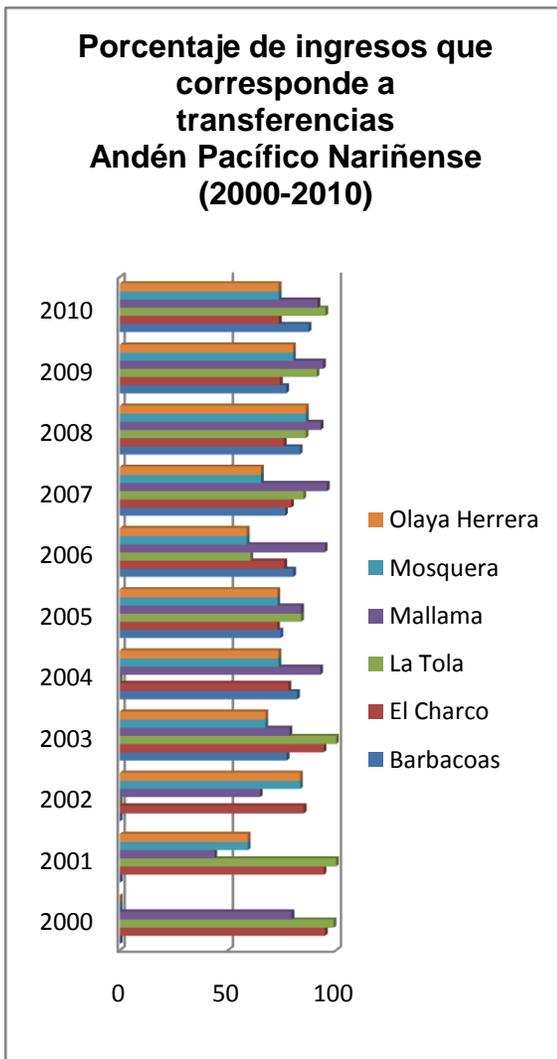
La dependencia de las transferencias y las regalías mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y regalías<sup>86</sup>.

Como complemento al indicador anterior, se relaciona el de generación de los ingresos propios, es decir, el peso relativo de los ingresos tributarios y no tributarios en el total de ingresos corrientes. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones. Se espera que las entidades territoriales aprovechen su capacidad fiscal plenamente para garantizar recursos complementarios a las transferencias y regalías que contribuyan a financiar el

---

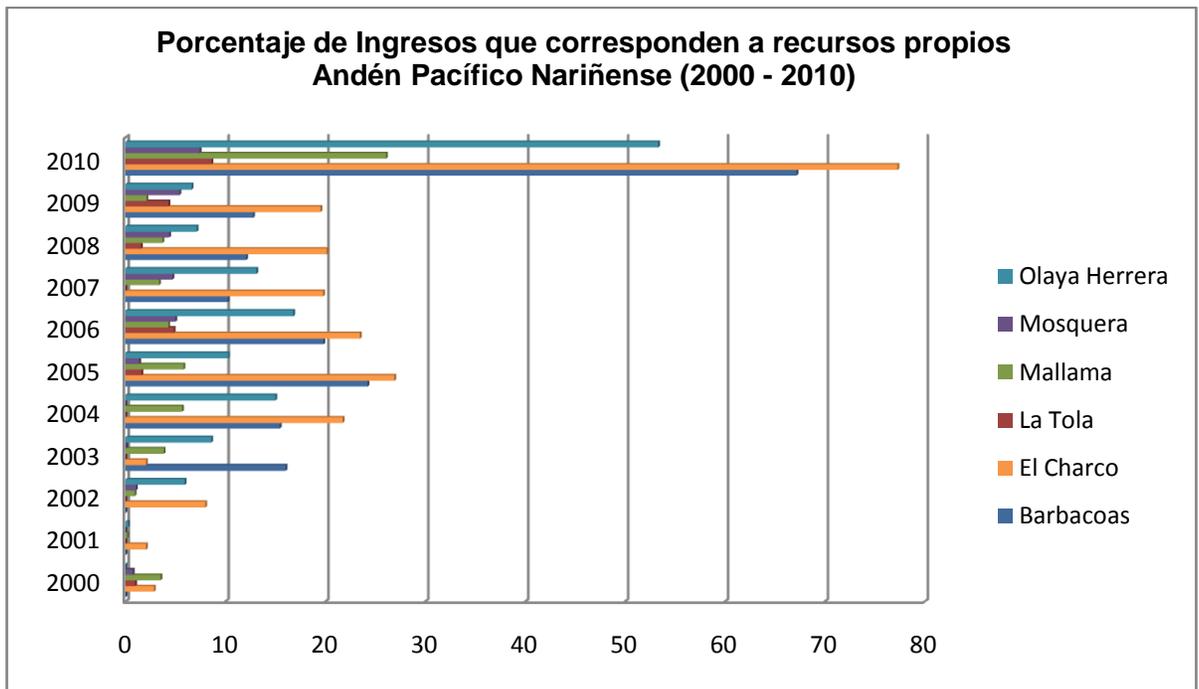
<sup>86</sup> Ibid.

gasto relacionado con el cumplimiento de sus competencias. Este indicador es importante para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial<sup>87</sup>.

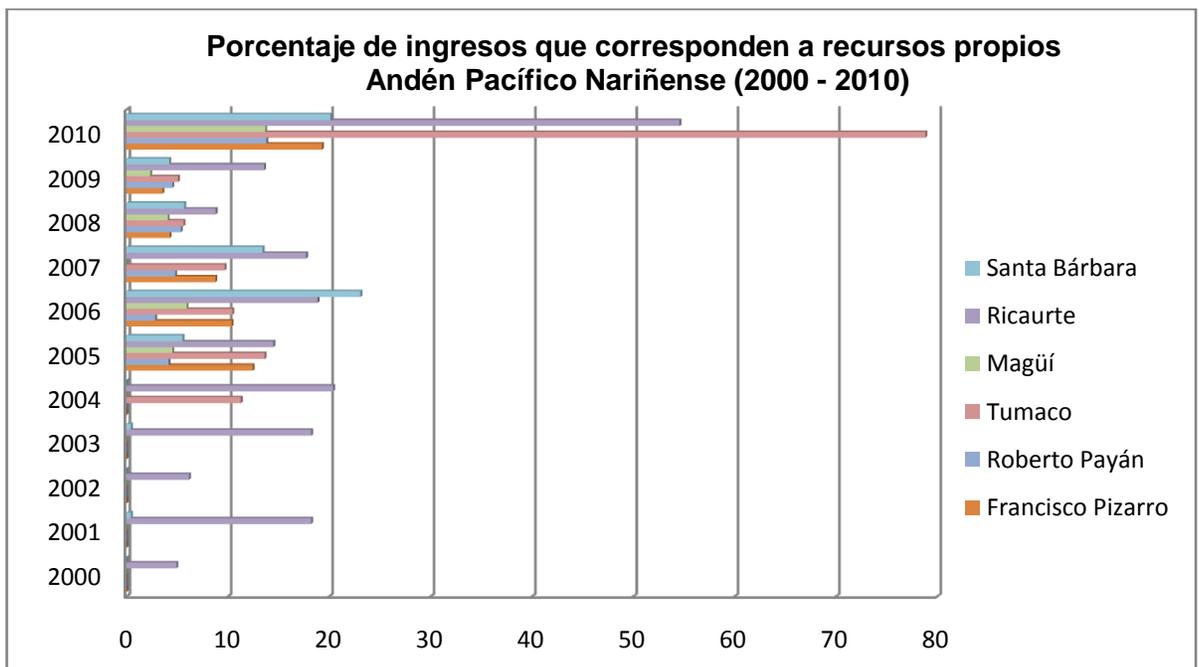


Gráficas 5 y 6. Porcentaje de Ingresos que corresponde a transferencias – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010

<sup>87</sup> Ibid.



Gráfica7 Porcentaje de Ingresos que corresponde a recursos propios – Andén Pacífico Nariñense  
2000 – 2010. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010



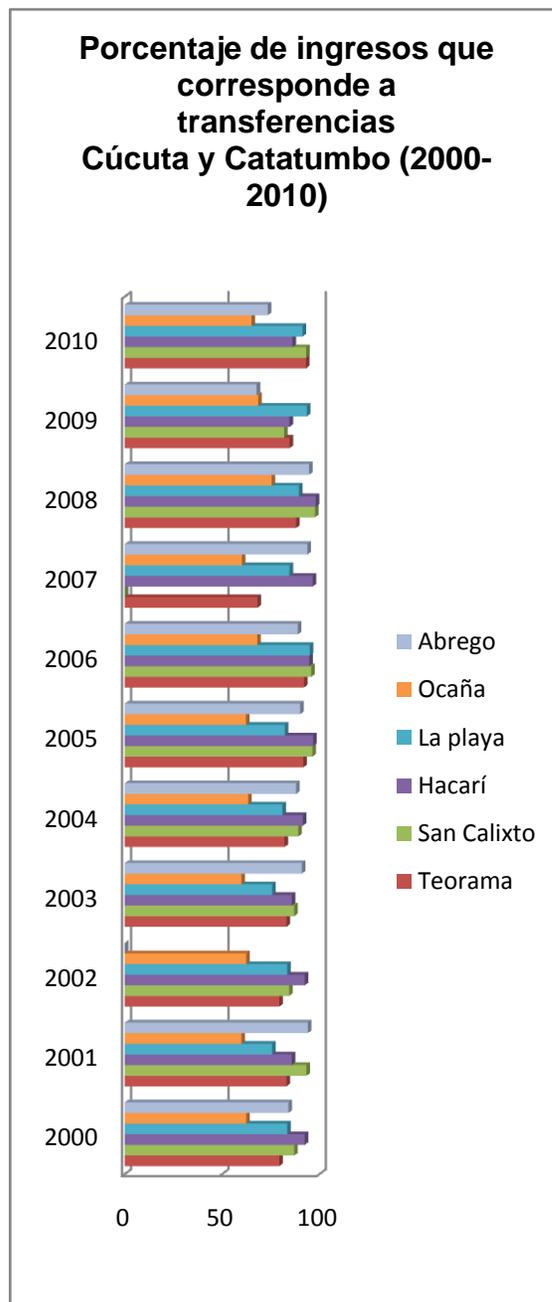
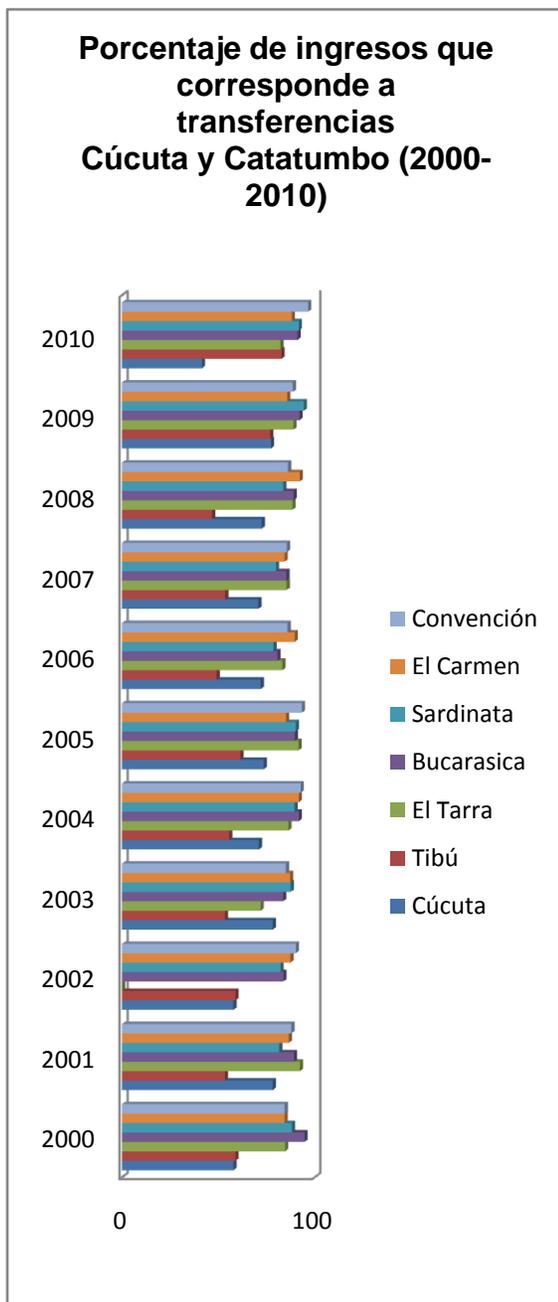
Gráfica8 Porcentaje de Ingresos que corresponde a recursos propios – Andén Pacífico Nariñense  
2000 – 2010. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010

De acuerdo con las gráficas 5 y 6, se observa que los ingresos de la zona del Andén Pacífico Nariñense corresponden, casi en su totalidad, de las transferencias. Esta situación refleja una alta dependencia de los entes territoriales, desde donde se encuentra que la política de descentralización ha desarrollado su sistema de transferencias adecuadamente, pero la región se encuentra en un alto riesgo de subordinación, que impide la identificación de sus potencialidades para generar crecimiento desde sí misma.

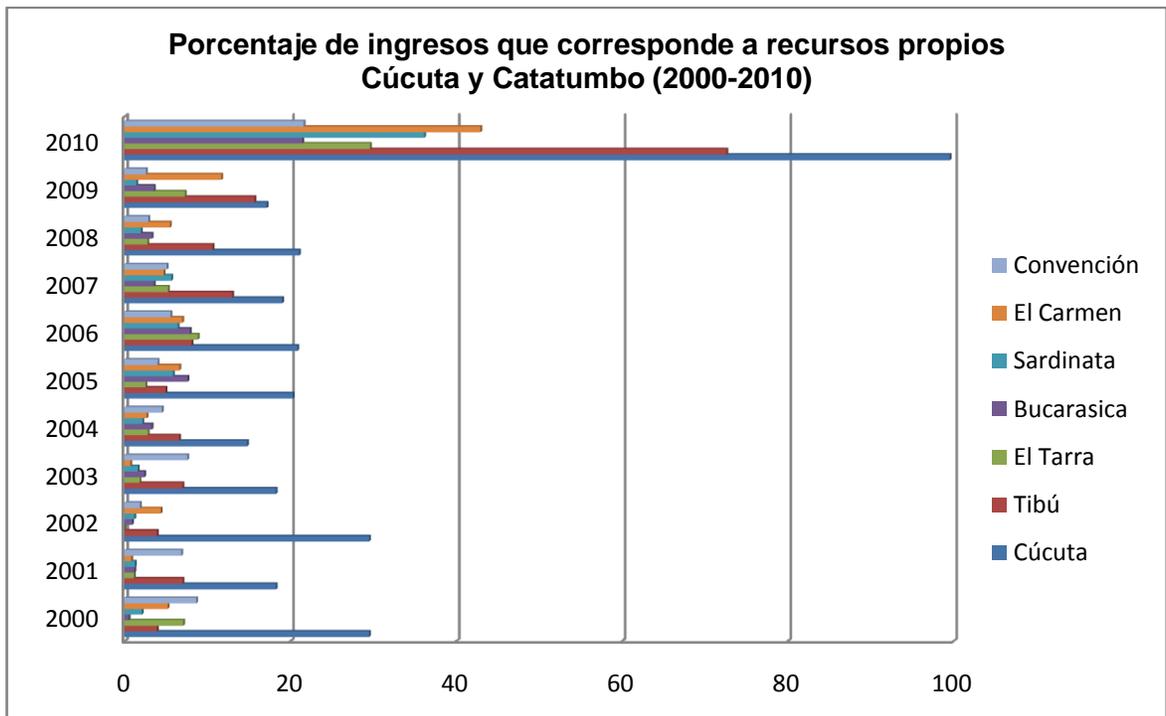
Es de recordar que uno de los objetivos primordiales del enfoque de desarrollo territorial es que cada territorio identifique sus particularidades y a partir de ellas genere toda una lógica de progreso y participación, con el fin de alentar el crecimiento desde sí mismo. En este panorama, los recursos propios en la zona representaron, en nueve de los diez años registrados, porcentajes menores al 20% en la mayoría de municipios, lo cual resulta una cifra muy baja y deja al Pacífico Nariñense en un ámbito de dependencia de otros territorios, lejos de convertirse en un foco de progreso. Para 2010, el cambio de porcentaje se debe a la reducción en la asignación y la distribución del propósito general del sistema general de participaciones.

Después de observar la dinámica de transferencias y recursos propios en la zona, es evidente que existe una contradicción desde las pretensiones de descentralización que han propuesto los gobiernos nacionales a través de sus Planes de Desarrollo, y lo que realmente ocurre en la región, luego de casi dos décadas de implementadas las políticas de enfoque territorial. Además, cabe preguntarse qué ocurrió con los resultados del ambicioso propósito palmero en regiones como Tumaco, que antes de la enfermedad de la Pudrición del Cogollo, representaba una de las zonas palmeras por excelencia en el país, lo que supone

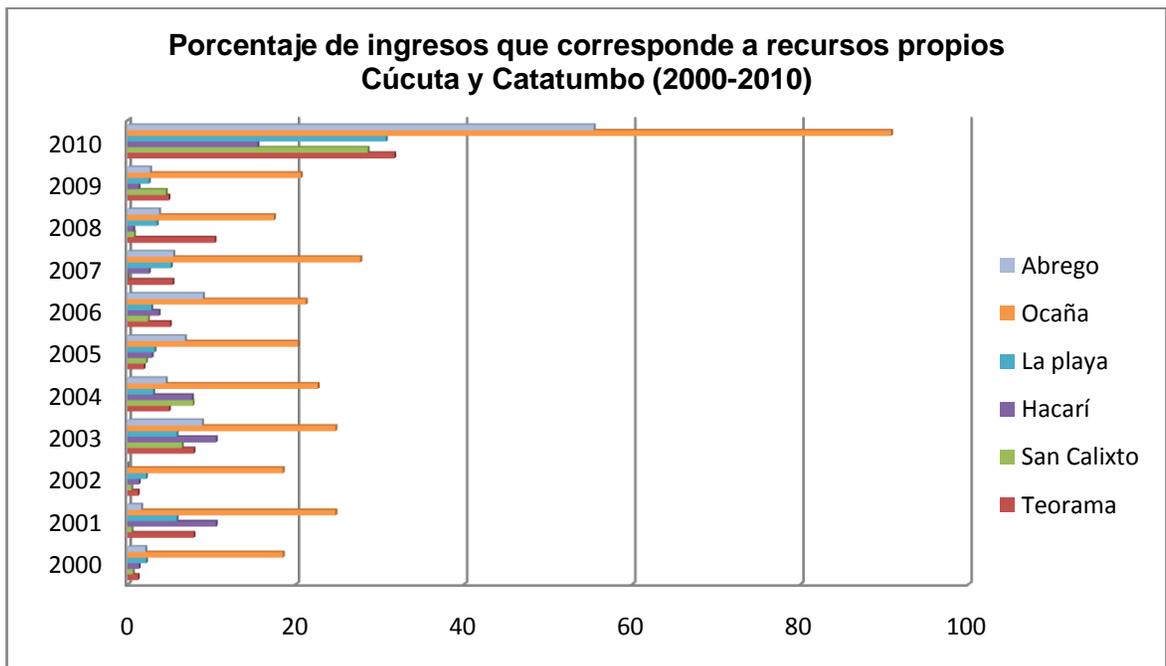
volúmenes de ingresos importantes para la región, que sin embargo no fueron redistribuidos bajo lógicas de equidad.



Gráficas 9 y 10 Porcentaje de Ingresos que corresponde a transferencias – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010



Gráfica 11 Porcentaje de Ingresos que corresponde a recursos propios – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010



Gráfica 12 Porcentaje de Ingresos que corresponde a recursos propios – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010

La dinámica en la región del Catatumbo no varía mucho de la presentada en el Andén Pacífico Nariñense: Está caracterizada por contar con una fuerte dependencia hacia las transferencias y porcentajes menores al 20% en cuanto a ingresos por concepto de recursos propios - a excepción de 2010, por el cambio en el sistema general de participaciones y la asignación - . Una vez más, es debatible la efectividad de los postulados sobre desarrollo territorial propuestos desde el nivel nacional.

Entre las regiones más dependientes para 2010 se encontraban Convención (con 96,6% de ingresos proveniente de transferencias), Teorama y San Calixto (con 93%). La menos dependiente en todos los años registrados es Cúcuta, por su condición de capital y su dinamismo comercial.

### **3.1.3 Capacidad de ahorro**

Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y las regalías. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro. El indicador es complementario al de cumplimiento a los límites de gasto y mide si las entidades territoriales están realmente generando excedentes para inversión - después de cubrir los gastos de funcionamiento de la administración central - y atender los compromisos derivados de los diversos pasivos.

<b>Capacidad de ahorro – Andén Pacífico Nariñense (2000 – 2010)</b>											
<b>Municipio</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Barbacoas	N.D	N.D	N.D	57,54	42,45	53,94	47,26	29,71	22,91	38,40	29,99
El Charco	-47,12	167,41	15,15	21,9	44,59	52,31	50,27	30,49	42,18	55,77	54,29
La Tola	-2,09	38,32	N.D.	N.D	N.D.	63,53	57,62	8,17	38,41	0,00	17,56
Mallama	-2,39	79,46	66,57	76,77	30,38	18,05	39,67	23,17	26,19	18,26	26,78
Mosquera	105,87	N.D	3,66	61,94	N.D.	19,28	7,75	46,10	31,55	37,75	33,14
Olaya Herrera	N.D	29,49	31,05	69,47	64,61	67,56	75,82	19,56	56,05	50,25	25,68
F. Pizarro	69,42	N.D	N.D.	N.D	N.D.	65,07	48,44	59,89	40,21	22,15	23,91
R. Payán	N.D	N.D	N.D.	N.D	N.D.	64,19	66,58	57,64	22,82	19,78	24,05
Tumaco	N.D.	N.D.	N.D.	N.D	40,06	54,74	52,68	42,69	29,38	45,98	18,57
Magüí	N.D	N.D	N.D.	N.D	N.D.	58,86	61,83	30,71	49,55	46,52	24,39
Ricaurte	56,87	40,92	61,98	69,33	41,77	66,66	62,03	44,34	37,53	58,28	48,04
Santa Bárbara	N.D	189,35	N.D.	45,84	N.D.	40,84	47,81	3,22	65,50	63,46	68,24

*Tabla 1 Capacidad de Ahorro – Andén Pacífico Nariñense 2000 – 2010. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010*

Durante los primeros cinco años de la década 2000 – 2010, algunos municipios del Andén Pacífico Nariñense presentaron capacidades de ahorro negativo, evidenciándose la grave situación fiscal de la zona. Entre los casos más dramáticos se encontraban Mosquera, con capacidad de ahorro de -105,87 para el año 2000; el Charco, con un cifras de -167,41 para 2001 y Santa Bárbara, con un -189,35 para el mismo año.

Si bien posteriormente se registraron sólo algunos índices negativos, como los de Magüí y Santa Bárbara en 2007, la capacidad de ahorro de los municipios aún resulta muy baja y se concentra en cifras menores a 30. Un ejemplo de esta

situación es Tumaco, que para 2010 contaba con una capacidad de ahorro de apenas 18,57, siendo el municipio más importante del Andén Pacífico Nariñense pero distando significativamente de Pasto, la capital del departamento, con una capacidad de ahorro de 55,17 para el mismo año.

<b>Capacidad de ahorro - Cúcuta y Catatumbo (2000 - 2010)</b>											
<b>Municipio</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Cúcuta	42,39	30,14	42,39	30,14	47,92	44,44	36,17	57,37	57,91	51,33	61,56
Tibú	28,7	9,54	28,7	9,54	32,82	6,73	36,19	51,52	46,83	49,23	34,00
El Tarra	15,27	14,91	N.D.	19,09	5,87	1,84	58,72	44,51	48,22	57,30	57,23
Bucarasica	3,75	57,05	9,00	-15	21,00	26,76	21,30	23,63	13,90	44,47	30,77
Sardinata	-90,7	91,55	43,32	54,29	215,99	45,54	41,85	28,63	29,57	16,65	13,18
El Carmen	-6,63	21,89	38,75	6,62	23,37	29,31	35,98	31,70	44,76	55,91	43,90
Convención	41,86	39,69	71,03	5,45	29,48	22,40	9,18	19,94	34,18	23,24	23,36
Teorama	-8,1	36,05	-8,1	36,05	49,07	47,66	59,49	37,74	45,20	50,11	31,41
San Calixto	-4,52	32,46	28,65	14,91	28,65	22,23	6,94	N.D	38,42	31,38	42,66
Hacarí	6,49	32,21	6,49	32,21	14,93	26,85	29,11	29,15	48,03	25,46	17,25
La playa	40,22	60,86	40,22	60,86	50,75	46,22	22,68	17,77	25,79	28,29	29,69
Ocaña	15,9	29,79	15,9	29,79	20,71	0,61	29,68	33,43	27,88	42,77	58,17
Abrego	24,08	6,06	N.D.	48,45	2,67	6,77	1,75	1,74	20,96	2,19	45,56

*Tabla 2 Capacidad de Ahorro – Cúcuta y Catatumbo 2000 – 2010. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010*

Al igual que el Andén Pacífico Nariñense, gran parte de la región del Catatumbo tuvo índices negativos en los primeros cinco años del periodo registrado. Así, municipios como Sardinata, Convención, Abrego y San Calixto carecían de

capacidad de ahorro, llegando a cifras dramáticas, como es el caso del primero de los municipios mencionados para 2004, con una capacidad de ahorro de -215,9 en 2004, una situación de inviabilidad fiscal derivada de las administraciones municipales, que logró recuperación en los años posteriores.

Para 2010, la capacidad de ahorro del Catatumbo había mejorado significativamente, pero contaba aún con casos preocupantes como el de Sardinata (índice de 13,3), Hacarí (índice de 17,25) y Convención (índice de 23,36). Otro panorama mostraban para el mismo año Cúcuta y Ocaña, que por sus características de consolidación frente a rezagados municipios del Catatumbo, contaban con índices de 61,56 y 58,17, respectivamente.

#### **3.1.4 Ranking Fiscal 2010**

Otro de los indicadores fundamentales para evaluar qué tan efectiva ha sido la política de descentralización en el país es el Índice de Desempeño Fiscal, construido por el Departamento Nacional de Planeación con los componentes anteriormente analizados. Una calificación cercana a 100 para el municipio significa menor dependencia de las transferencias, cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento, esfuerzo fiscal propio, solvencia tributaria, capacidad de inversión y generación de ahorro.

Una vez construido el índice, es posible observar cuál es el comportamiento de cada municipio comparado con el nivel departamental y nivel nacional, y entender si su dinámica fiscal está a la par de las demás regiones del país.

<b>Ranking Fiscal 2010 - Andén Pacífico Nariñense</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Índice de desempeño Fiscal</b>	<b>Posición a nivel departamental</b>	<b>Posición a nivel nacional</b>
Barbacoas	68,01	11	438
El Charco	72,86	3	264
La Tola	52,27	64	1069
Mallama	58,60	55	943
Mosquera	53,14	63	1060
Olaya Herrera	66,14	16	543
Francisco Pizarro	58,86	52	934
Roberto Payán	53,45	62	1054
Tumaco	63,97	26	675
Magüí	57,88	57	970
Ricaurte	69,00	9	405
Santa Bárbara	67,85	13	447

*Tabla 3 Ranking Fiscal 2010 – Andén Pacífico Nariñense. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010*

Aunque todos los índices de desempeño fiscal en el Andén Pacífico Nariñense superan el 50%, el registro más elevado para 2010 es el del municipio de El Charco, con un 72,86%, que aún dista de los índices de las principales regiones del país, con índices mayores al 80% (Tabla 3).

Nariño, que cuenta con 64 municipios, tiene los peores niveles de desempeño fiscal en tres municipios pertenecientes al Pacífico Nariñense: Roberto Payán, Mosquera y La Tola, que también ocupan las últimas posiciones entre los 1097 municipios sobre los que se hace el Ranking Fiscal a nivel nacional.

Los demás municipios cuentan también con posiciones distantes a los primeros lugares nacionales, demostrándose así la difícil situación de la costa nariñense para insertarse en las dinámicas de descentralización propuestas desde el nivel nacional.

<b>Ranking Fiscal 2010 - Cúcuta y Catatumbo</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Índice de desempeño fiscal</b>	<b>Posición a nivel departamental</b>	<b>Posición a nivel nacional</b>
Cúcuta	84,71	1	26
Tibú	69,32	9	396
El Tarra	66,58	12	509
Bucarasica	58,86	29	935
Sardinata	59,34	28	911
El Carmen	66,17	13	540
Convención	55,05	38	1035
Teorama	58,04	30	963
San Calixto	61,99	22	783
Hacarí	56,06	35	1017
La playa	59,99	25	884
Ocaña	79,04	2	101
Abrego	70,02	7	372

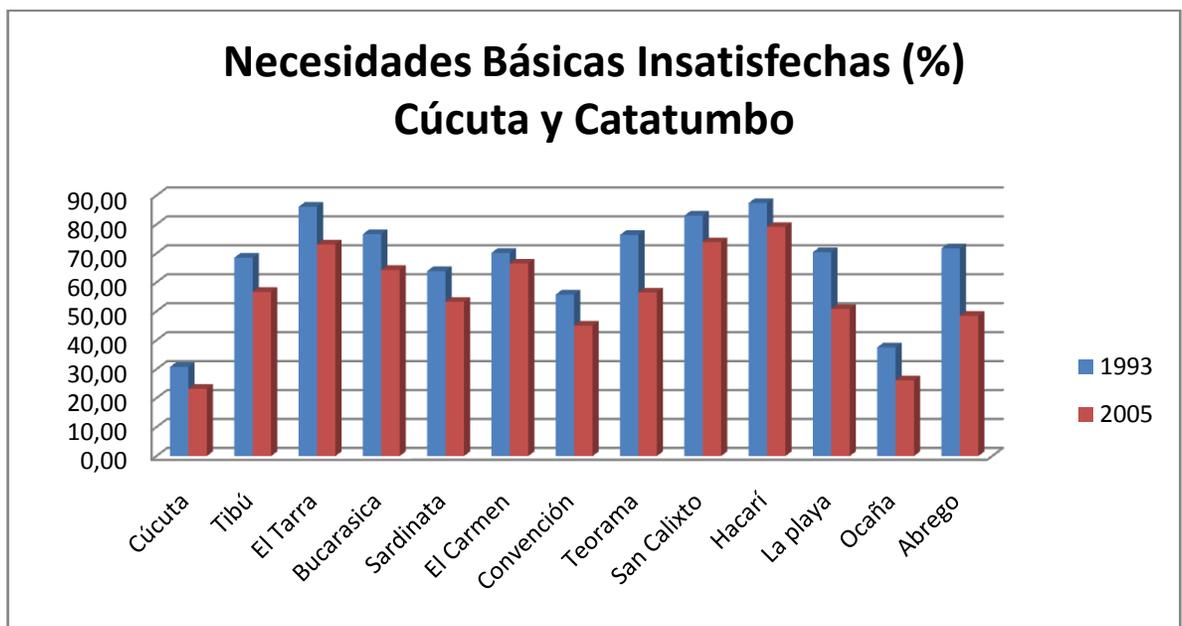
*Tabla4 Ranking Fiscal 2010 – Cúcuta y Catatumbo. Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010*

Con respecto a Cúcuta y Catatumbo (Tabla 4) se observan índices elevados en la capital del departamento y en Ocaña, que durante el análisis de los componentes fiscales también mostraron alta capacidad de ahorro y solidez en la generación de recursos propios.

A nivel nacional, municipios como Convención, Hacarí y Bucarasica ocupan posiciones desfavorables, de donde se sustenta la idea de intervención por parte del Ministerio de Hacienda ante la inviabilidad financiera observada, para que estos territorios entren a formar parte de otros más fortalecidos.

### 3.2 Calidad de vida

#### 3.2.1 Necesidades básicas insatisfechas



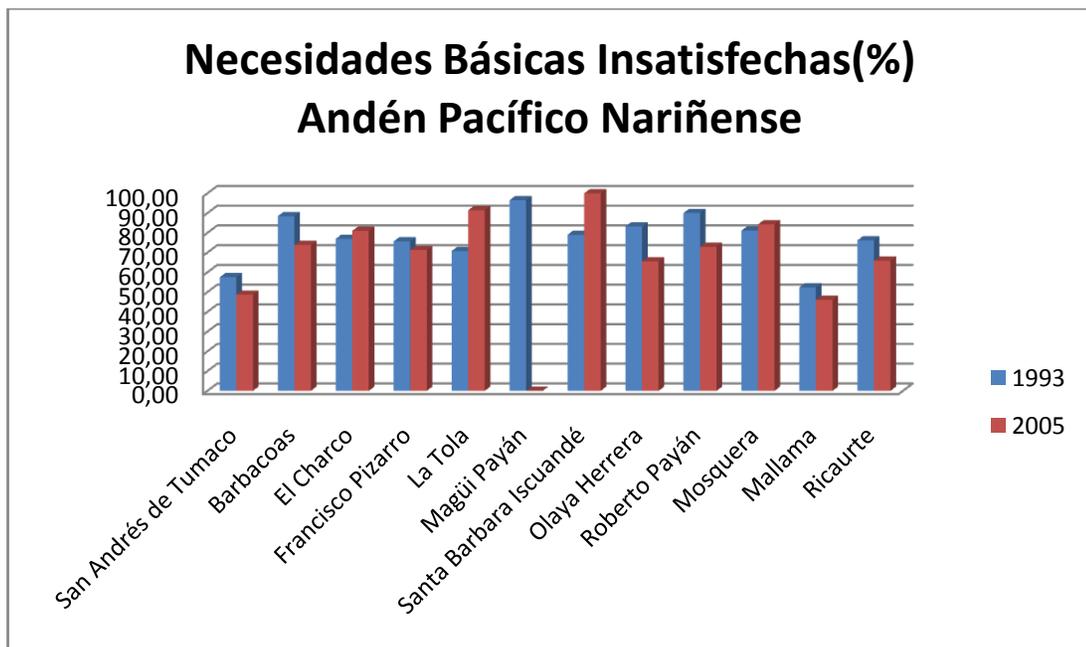
Gráfica 13 Necesidades Básicas Insatisfechas Cúcuta y Catatumbo 1993 y 2005

Fuente: DANE, Censos de 1993 y 2005

A pesar de las acciones emprendidas por las administraciones departamentales y nacionales, los esfuerzos no han sido suficientes y la población de los municipios del Catatumbo presenta altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas,

superando los promedios nacionales (Colombia pasó del 35,80% al 27,6% de NBI). Si bien en todos los municipios de la zona ha disminuido el porcentaje de población con NBI para 2005, respondiendo al enfoque de desarrollo más humano y equitativo impulsado por el gobierno departamental desde inicios de 2001, los índices aun resultan elevados, especialmente en los municipios de Hacarí, San Calixto y el Tarra, regiones caracterizadas por su acentuada situación de conflicto, que impide el desenvolvimiento de la vida digna de la población.

Es de anotar la importante diferencia entre los índices del resto del Catatumbo al compararse con Ocaña y Cúcuta. Con respecto al primer municipio, este comportamiento se explica por su caracterización de mejores niveles de vida e infraestructura, mientras que el bajo NBI de Cúcuta refleja la polarización de la ciudad y el sesgo centralista del departamento hacia su capital.



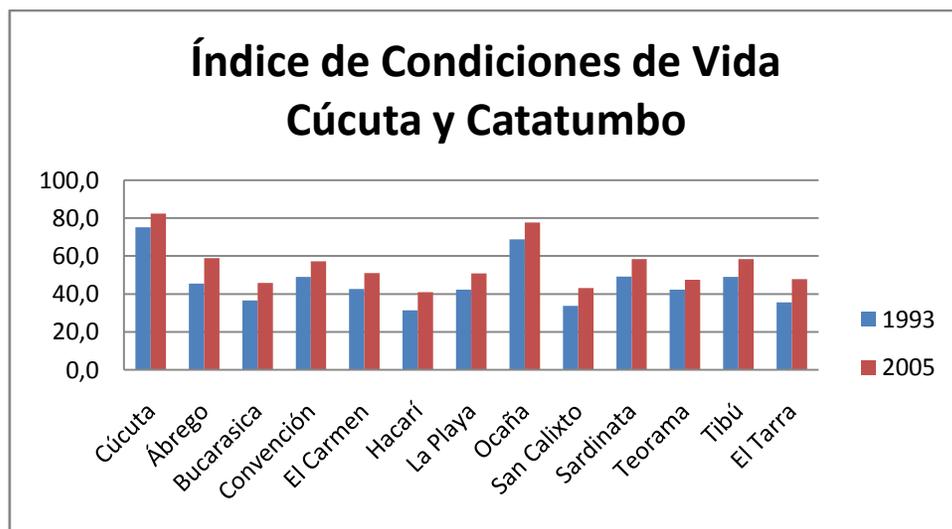
Gráfica 14 Necesidades Básicas Insatisfechas Andén Pacífico Nariñense 1993 y 2005

Fuente: DANE, Censos de 1993 y 2005

La situación en cuanto a Necesidades Básicas Insatisfechas en el Pacífico Nariñense resulta alarmante. La mayoría de municipios superaban para 1993 el 80% de población con NBI, panorama que en zonas como El Charco, La Tola y Mosquera ha empeorado para 2005, demostrando que las iniciativas gubernamentales por insertar al Pacífico a dinámicas de desarrollo equitativo han fracasado. La precaria cobertura de servicios públicos explica en un amplio porcentaje este indicador.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2008 – 2011 “Adelante Nariño”, a nivel de subregiones, el mayor porcentaje con población en NBI se registra en la pacífico con un promedio de 63% seguida por la del norte con un 57% y centro occidente con 56%. Encabezando la lista el Pacífico Nariñense, 49 municipios tienen índices superiores al del Departamento (43,8% en 2005).

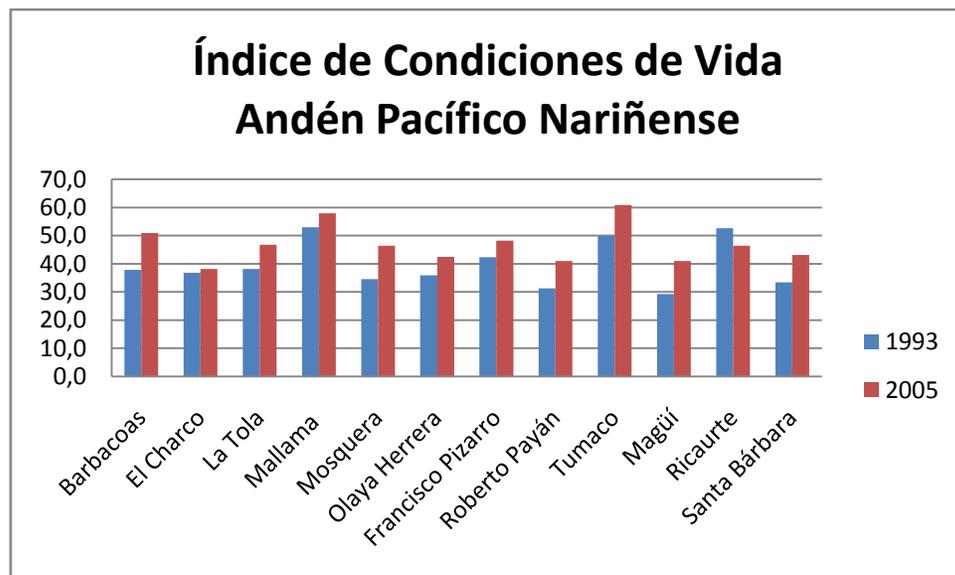
### 3.2.2 Índice de Condiciones de vida



Gráfica 15 Índice de Condiciones de Vida en Cúcuta y Catatumbo 1993 y 2005

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2005

En cuanto a las Condiciones de Vida de la población, se observa que Cúcuta y Ocaña gozan de sólidos índices en los años registrados, lo cual se explica por su caracterización de centros poblados, con mayor infraestructura y dinamismo económico que el resto de Catatumbo. Sin embargo, aunque el resto de municipios de la subregión tuvieron aumentos en su ICV de la década del noventa a 2005, estos se encuentran muy por debajo del ICV de Norte de Santander, registrado para el 2005 en 75,44. La situación más dramática la registra el municipio de Hacarí, coincidiendo con sus bajos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas para los mismos años.



Gráfica 16 Índice de Condiciones de Vida en el Andén Pacífico Nariñense 1993 y 2005

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2005

Los índices de Condiciones de Vida en el Pacífico Nariñense son preocupantes, al encontrarse todos por debajo del promedio nacional (78.77 en 2005) y departamental (Nariño registró un ICV de 75,44 para ese mismo año). Si bien se

registra un leve aumento con respecto a 1993 en todos los municipios, aquel que presenta mayor ICV es Tumaco, con 60.83 en 2005, distante del promedio departamental a pesar de ser el municipio más importante de esta subregión. La situación más dramática la registra el municipio de El Charco, con un ICV de 38,5, sugiriendo una grave situación de pobreza de sus habitantes.



Debido a que los datos registrados de Necesidades Básicas Insatisfechas y Condiciones de Vida están actualizados hasta 2005 a nivel municipal, es importante realizar un acercamiento a las condiciones de vidas actuales del Pacífico Nariñense, Cúcuta y Catatumbo. Uno de los indicadores íntimamente ligado con la calidad de vida y que se encuentra más actualizado es el Índice de Desarrollo Humano propuesto por Naciones Unidas.

Si bien uno de los nuevos indicadores que se presentan en el Informe de Desarrollo Humano 2011 es el Índice de Desarrollo Humano Municipal, dentro del documento las cifras sólo aparecen caracterizadas en el mapa 2, donde se observa que tanto la zona del Pacífico Nariñense, como la zona correspondiente a Catatumbo en Norte de Santander, poseen IDH menores a 0.59, datos que resultan por debajo de los departamentales (0,773 para Nariño y 0.796 para Norte de Santander) y del promedio nacional (0,84). Así, se colige que las condiciones de vida de la población de estas zonas han continuado en situación de vulnerabilidad hasta la actualidad – exceptuando a Cúcuta, que según el mapa 2 se encuentra clasificada entre las regiones con IDH mayor a 0,64.

## Conclusiones

Después de realizado el anterior análisis, las conclusiones más relevantes que se extraen de él son:

*Primero*, detrás de toda estrategia sobre desarrollo, existe una clara definición del poder del Estado y de la población. En esta perspectiva, los cambios entre uno y otro modelo de desarrollo determinan el rumbo de las relaciones entre Gobierno y sociedad, que no se caracterizan por ser coordinadas y efectivas, sino trastocadas con intrincados problemas institucionales.

En el caso particular de Colombia, la continua aplicación de modelos foráneos, desconociendo las particularidades del territorio, ha acentuado las disparidades entre regiones y configurado el país hasta ubicarlo como uno de los más desiguales en América Latina.

Sin duda, el enfoque de desarrollo territorial del que se ha venido exponiendo en el país en las últimas décadas es una iniciativa importante desde la administración nacional, pero aún carece de elementos constitutivos para ser integral y eficiente. Es entonces cuando se hace necesario robustecer los análisis y los planteamientos de las políticas territoriales desde los diseñadores de estas pero también desde las organizaciones territoriales: Así como las entidades gubernamentales como el Ministerio del Interior o el Departamento Nacional de Planeación intervienen en la estructura y ordenamiento de los territorios, las administraciones municipales y organizaciones territoriales deben ir a la par de

estos planteamientos fortaleciendo su institucionalidad, identificando las debilidades existentes y aportando estrategias para potenciar su desarrollo.

Este es uno de los principales retos que enfrenta el país en la actualidad, debido a la amplia distorsión que presentan los usos y vocaciones del suelo y al poco uso de herramientas como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En consonancia con las propuestas de Jorge Iván González<sup>88</sup>, es necesario dialogar desde los indicadores nacionales: En la actualidad, el Departamento Nacional de Planeación propone un nuevo Índice de Desarrollo Endógeno IENDOG, que tiene tres componentes: Crecimiento, condiciones sociales y densidades, para pensar realmente la dinámica territorial. Además, el Informe de Naciones Unidas para Colombia expone un Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal, y Centros de Investigación para el Desarrollo como el CID de la Universidad Nacional, trabaja en la construcción de un índice de Centralidades para determinar el nivel de convergencia de las regiones. Los anteriores son elementos que pueden robustecer el enfoque de desarrollo territorial, y que si bien son propuestas recientes, han de ser consideradas por las administraciones nacionales, departamentales y municipales para superar las fallas existentes en el proceso actual.

*Segundo*, en cuanto a la evaluación de las políticas de descentralización en las regiones, es posible observar que existen problemas de desempeño fiscal que no han sido solucionados en muchos municipios, llevando a la necesidad de intervenir aquellos que son financieramente inviables y adjuntarlos a municipios más fortalecidos.

---

<sup>88</sup> González, J (2011) op.,cit.

En un proceso de descentralización que lleva varias décadas de encontrarse en marcha, las regiones deberían tender a fortalecerse y no a presentar problemas fiscales como los evidenciados. La alta dependencia de las transferencias en las zonas estudiadas develó la poca coordinación existente entre las propuestas descentralizadoras que desde los años ochenta se exponen repetitivamente en los Planes de Desarrollo Nacionales y los resultados deficientes en la generación de ingresos propios por parte de los municipios.

*Tercero*, un importante desafío del desarrollo territorial en las regiones consiste en armonizar las dinámicas económicas presentes en las regiones actualmente. En el caso del Pacífico Nariñense y el Catatumbo, las plantaciones de palma han representado una figura económica que no genera una redistribución de ingresos en la población, y que ha terminado por absorber tierras correspondientes a cultivos tradicionales ahora inexistentes. Los intereses de las empresas palmeras han estado, desde su origen, en oposición con los ritmos de trabajo del campesinado y han llegado a desconocer los derechos de pueblos indígenas como los Awá, que han sufrido de despojos de tierras para favorecer el proyecto palmero, que debe ser reconfigurado por organismos nacionales y territoriales.

*Cuarto*, si bien el objetivo del presente informe no corresponde a estudiar los impactos y dinámicas específicas del conflicto en estas dos regiones con graves enfrentamientos violentos, la presencia de grupos armados ha configurado de manera determinante la senda del desarrollo en ellas. Aquí se advierte que la aplicación de todo enfoque de desarrollo siempre se encuentra con una profunda realidad que incide dramáticamente en los resultados de sus objetivos específicos, generándose variables de contexto que no se pueden controlar ni predecir.

Aún así, si se trata de considerar un enfoque ampliado de desarrollo que incluya como elemento esencial la calidad de vida, la existencia de conflicto incide directamente en las libertades sociales, económicas y políticas de cada uno de los individuos, impidiendo su participación o agencia razonada en los procesos de desarrollo de sus territorios.

Coartar estas libertades significa, en estas regiones, no poder participar de consejos comunitarios y demás figuras participativas por el temor a represalias como el asesinato o las amenazas. También representa la pérdida de cultivos tradicionales debido a las fumigaciones de los cultivos ilícitos, desde donde se hace necesario buscar estrategias conjuntas mejor articuladas, que no sólo ataquen el problema de las drogas desde este eslabón, y no afecten física y económicamente a una población ya trastocada por el fenómeno del conflicto.

## Bibliografía

Alcaldía de San José de Cúcuta. *Programa de Gobierno (2004 – 2007) Ramiro Suarez Corzo “Progreso para Todos”*. San José de Cúcuta: 2004.

Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico Territoriales ASOCOETNAR *Plan de Etnodesarrollo Asocoetnar*. Tumaco: 2008.

Caicedo, C. Políticas e Instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El Caso de Colombia. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Serie Desarrollo Territorial*, 3. 2008

CEPAL/ILPES. *Ordenamiento Del Territorio*. La Antigua: 2006.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 617 (2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley\\_0617\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0617_2000.html) en Diciembre de 2011.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 70 (1993) Constitución Política de Colombia. Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

Comité para la Integración Social del Catatumbo, Cisca y Asociación para la Promoción Social Alternativa, Minga. *Catatumbo: ¡toda nuestra energía para la vida!*. Diciembre de 2010.

Corporación Compromiso y Observatorio Nororiental de Desarrollo y Derechos Humanos. *Primer año de Santos: Entre la guerra y la paz*. Bucaramanga: 2011.

Corporación Nueva Sociedad del Nororiente Colombiano CONSONORC. *Programa de desarrollo y paz para el Oriente de Colombia*. San José de Cúcuta: 2000.

Departamento Nacional de Planeación. *Cambio Con Equidad (1982 – 1986)*. Bogotá: 1982. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de planeación <http://www.dnp.gov.co/> en Agosto de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. *Cambio Para Construir la Paz (1998 – 2002)*. Bogotá: 1998. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de planeación <http://www.dnp.gov.co/> en Agosto de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. *El Salto Social (1994 – 1998)*. Bogotá: 1994. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de planeación <http://www.dnp.gov.co/> en Agosto de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006 – 2010)*. Bogotá: 2006. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de planeación <http://www.dnp.gov.co/> en Agosto de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. *Hacia Un Estado Comunitario (2002 – 2006)*. Bogotá: 2002. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de planeación <http://www.dnp.gov.co/> en Agosto de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. Indicadores sobre calidad de vida. Bogotá: 2010. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/Programas/Educaci%C3%B3nyculturasaludempleoypobrez a/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/Promoci%C3%B3ndelaequidadyreducci%C3%B3ndelapobreza.aspx> el 10 de Enero de 2012.

Departamento Nacional de Planeación. Indicadores sobre desempeño fiscal. Bogotá: 2010. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySegui mientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Desempe%C3%B1oFiscal.aspx> el 9 de Diciembre de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. *La Revolución Pacífica (1990 – 1994)*. Bogotá: 1990. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de planeación <http://www.dnp.gov.co/> en Agosto de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Economía Social (1986 – 1990)*. Bogotá: 1986 Recuperado de la página web del Departamento Nacional de planeación <http://www.dnp.gov.co/> en Agosto de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Integración Nacional (1979 – 1982)*. Bogotá: 1979. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de planeación <http://www.dnp.gov.co/> en Agosto de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. *Prosperidad Para Todos (2010 – 2014)*. Bogotá: 2010. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de planeación <http://www.dnp.gov.co/> en Agosto de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. Resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios Bogotá: 2010.

Diócesis de Tumaco. *¡Que nadie diga que no pasa nada! Una mirada desde la Región del Pacífico Nariñense. Balance No. 1.* Tumaco: 2011.

Diócesis de Tumaco. *¡Que nadie diga que no pasa nada! Una mirada desde la Región del Pacífico Nariñense. Balance No. 2* Tumaco: 2011.

Duque, M. (s.f.). *Desafíos del Desarrollo Territorial, La Globalización y La Paz.*

Echeverry, J. *El siglo del modelo de desarrollo.* Dirección de Estudios Económicos. *Departamento Nacional de Planeación. Archivos de Economía,* Documento 180. Bogotá: 2002.

El Tiempo. *Piden parar la fumigación a los cultivos ilícitos en Catatumbo.* Bogotá: 2009, 18 de Abril.

Entrevista a Indígenas Awá, resguardo del Gran Sábalo, realizadas por Fernando Sarmiento y Sandra Pineda, Equipo de Iniciativas de Paz CINEP/PPP en El Diviso, Nariño, 2011.

Entrevista a jóvenes líderes afrodescendientes, realizadas por Fernando Sarmiento y Sandra Pineda, Equipo de Iniciativas de Paz CINEP/PPP en Tumaco, Nariño, 2011.

Entrevista a Rigoberto Ramírez, Isidro Balaguera, Benito Chacón y Wilfredo Cañizares, realizada por Omar Gutiérrez, Equipo de Iniciativas de Paz CINEP/PPP 2007.

Escobar, R. *La provisión de los bienes públicos (II): El modelo de Tiebout.* 2010. Recuperado de <http://cuasieconomista.blogspot.com/2010/10/la-provision-de-bienes-publicos-ii.html> el 4 de Noviembre de 2011.

Gobernación de Nariño. *Adelante Nariño*. Plan de Desarrollo 2008 – 2011.

Gobernación de Nariño. *La Fuerza del Cambio Continúa*. Plan de Desarrollo Nariño 2004- 2007. Pasto: 2004.

Gobernación de Nariño. Plan de Desarrollo Departamental 1995 - 1998. Pasto: 2005.

Gobernación de Nariño. *Plan de Etnodesarrollo Nariño Pacífico*.

Gobernación de Nariño. *Por la Refundación Comunitaria*. Plan de Desarrollo Comunitario del departamento de Nariño 2001 – 2003. Pasto: 2001.

Gobernación Norte de Santander. *Cambio para la mentalidad*. Cúcuta: 1991.

Gobernación de Norte de Santander. *Plan de desarrollo departamental 2004 – 2007 “Gobierno Eficiente y con sentido social”*. Cúcuta: 2004.

Gobernación de Norte de Santander. *Plan de desarrollo departamental 2008 – 2011 “Un norte para todos”*. Cúcuta: 2008.

Gobernación de Norte de Santander. *Plan de Desarrollo para el departamento de Norte de Santander 2001 – 2003 “Educación, Concertación y Eficiencia para la formación de capital social”*. Cúcuta: 2001.

Gómez, D. & Suárez, C. *El Pacífico Colombiano: Problemática regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años 1987 – 2007*. Bogotá: 2009

González, J. *Diez años de descentralización: Resultados y perspectivas*. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/04.htm> el 30 de Octubre de 2011. Bogotá: 1994

González, J. Intervención en el Foro Nacional de Tierras , Seguridad y Desarrollo, organizado por el equipo de Iniciativas de Paz, CINEP/PPP en Septiembre de 2011.

Loingsigh, G. *Catatumbo: un reto por la verdad*. Comité de Integración Social del Catatumbo, CISCA. Catatumbo: 2008

Massiris, A. *Ordenamiento territorial y los procesos de construcción regional*.2000. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/inicio.htm> el 20 de Octubre de 2011.

Moncayo, E. *Nuevos Enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional. 2004.

Observatorio Regional para el desarrollo integral y la convivencia pacífica de Norte de Santander ORDICOP. *Revista de Coyuntura Política*, 3. Cúcuta: 2009.

Observatorio Regional para el desarrollo integral y la convivencia pacífica de Norte de Santander ORDICOP. *Revista de Indicadores I. Indicadores Socioeconómicos*. Cúcuta: 2008

Observatorio Regional para el desarrollo integral y la convivencia pacífica de Norte de Santander ORDICOP. *Revista de Indicadores relacionados con el derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal (2)*. Cúcuta: 2009.

Observatorio Regional para el desarrollo integral y la convivencia pacífica de Norte de Santander ORDICOP. *Revista de Indicadores I. Indicadores Socioeconómicos*. Cúcuta: 2008

Planeación, D. N. *Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial*. Bogotá: 2010 .

PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural: Razones para la esperanza*. Bogotá: 2011.

Rangel, A. *Naturaleza y Dinámica de la guerra en Colombia*. 2002.

Restrepo, D. *El futuro de la descentralización en Colombia*. Bogotá: 2002.

Revista Semana. *El ABC del Catatumbo*. Recuperado de <http://www.semana.com/on-line/abc-del-catatumbo/83011-3.aspx> el 1 de Enero de 2012. Bogotá: 2004.

Sen, A. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta, 1999.

Serje, M. *Desarrollo y Conflicto. Territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010.

Solimano, A. *Desigualdad Social*. México: Fondo de La Cultura Económica, 2000.

Viloria J. Economía del Departamento de Nariño: Ruralidad y Aislamiento Geográfico. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional, (87)*. Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales. 2007.

Yañez, J. *Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas locales*. 1991. Recuperado de:

[http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_1296\\_1271/rev45\\_yanez.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1296_1271/rev45_yanez.pdf) el 4 de Septiembre de 2011.

Yunis, J. *Concepciones del área metropolitana de Cúcuta y el Catatumbo*. Documento de Trabajo para el Equipo de Iniciativas de Paz – CINEP/PPP. Bogotá: 2012.

Yunis, J. *Conflictividad y respuestas de actores no estatales y estatales a los problemas del conflicto armado y el desarrollo en el área metropolitana de Cúcuta y el Catatumbo: 1974 – 2011*. Documento de Trabajo para el Equipo de Iniciativas de Paz – CINEP/PPP. Bogotá: 2012.