

Agenda Caribe: Propósito Colectivo

Por: Antonio Hernández Gamarra

No. 1

2010



OBSERVATORIO DEL CARIBE COLOMBIANO
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DEL CARIBE

La serie Diálogos desde el Caribe es una publicación del Observatorio del Caribe Colombiano. Las opiniones y posibles errores son de responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución

Agenda Caribe: Propósito Colectivo

Antonio Hernández Gamarra *

Cartagena, Diciembre de 2010

* Asesor Académico del Observatorio del Caribe Colombiano. Diciembre 1 de 2010. Este documento es una versión actualizada del que con el nombre de Agenda Caribe fue publicado originalmente en abril de este año en la página web del Observatorio del Caribe (www.ocaribe.org).

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	3
1. ACUERDO POR UN NUEVO CARIBE	4
2. EQUIDAD.....	6
3. CRECIMIENTO ECONÓMICO COMPETITIVO, EQUITATIVO Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE.	7
3.1. Inserción de la minería en la economía regional	8
3.2. El desarrollo agropecuario.....	9
3.3. Otros desarrollos productivos.....	12
3.4. Redes empresariales para la innovación	12
3.5. El desarrollo urbano	13
3.6. Sostenibilidad ambiental	13
4. UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD.....	14
4.1. Probidad	14
4.2. Una mejor gerencia pública	155
4.3. Más y mejor ciudadanía	16
4.4. Combate a la corrupción	17
4.5. Identidad y pluralidad.....	17
4.6. Más autonomía	18
5. FUENTES DE RECURSOS PARA LA REGION.....	19
5.1. Reforma al Régimen Fiscal Territorial	20
5.2. Reforma al Régimen de Regalías.....	23
5.2.1. La actual institucionalidad	23
5.2.2. Limitaciones de la actual institucionalidad.....	24
5.2.3. Principios de una reforma	25
5.3. Fondo de Compensación Regional	26
COMENTARIO FINAL	28
REFERENCIAS.....	29

INTRODUCCION

Cuando en el Caribe Colombiano, durante los años 80 del siglo XX, se produjo un despertar del sentimiento regional se pusieron de presente las marcadas ventajas que tiene la región para alcanzar un desarrollo acelerado y equitativo.

Entre otros Pastrana (1985), Galán (1988), Rodado (1988), Urdinola (1988) y Hernández (1990) señalaron la abundancia y calidad de los recursos que la región tiene en materia de climas; extensión de tierras aptas para la agricultura, la ganadería y los bosques; aguas fluviales; riqueza marítima; diversidad de minerales (carbón, gas, caliza, níquel); posición geográfica y abundante luminosidad. También por esa época los autores citados hablaron del lento crecimiento de la región y de sus múltiples carencias sociales.

Desde entonces en lo económico se ha producido un importante cambio ya que el Caribe ha ganado significación en la producción nacional, al tiempo que muy poco se ha avanzado en mejorar las condiciones sociales. Ese contraste entre el desempeño económico y la situación en que vive el grueso de la población caribeña explica, en parte, el desencanto de la región con su organización política administrativa y las manifestaciones en busca del cambio de la misma.

Luego del aletargamiento de los años 90 – cuando a la desaparición del CORPES se sumó la tragedia que produjo el surgir y auge del conflicto armado y la barbarie que él provocó – el Caribe ha despertado para proponer al país una política nacional que fortalezca la identidad de las regiones y su mayor autonomía en procura de un mejor estar para sus gentes.

La firma del manifiesto conocido como Compromiso Caribe en noviembre de 2007 en Barranquilla, las reuniones de octubre de 2009 en Santa Marta y Barranquilla, y la masiva votación del 14 de marzo de 2010 a favor de la constitución de la Región son manifestaciones palpables de ese sentimiento, frente a las cuales a la dirigencia regional le cabe la responsabilidad de trabajar con buen sentido, con coherencia y con tenacidad para que no se frustre el anhelo de cambio social que hoy se siente en el Caribe Colombiano.

En ese contexto, el propósito de este trabajo es exponer las que, en mi sentir, deberían ser las líneas de acción prioritarias en busca de una mejor Región Caribe, y con ello contribuir al debate sobre estos temas.

1. ACUERDO POR UN NUEVO CARIBE

Pese a su amplia dotación de recursos naturales, a importantes transformaciones productivas, y a notorias mejoras en la administración de lo público en algunos de sus departamentos y ciudades capitales, el camino que hoy transita el Caribe está atravesado por un patrón de crecimiento económico poco incluyente, por marcadas desigualdades sociales, por un deterioro de la base productiva natural, por la carencia de una sólida institucionalidad y por dificultades para que se haga un buen uso de los recursos públicos, especialmente de aquellos que se perciben como producto de las regalías mineras.

Frente a estas realidades, todas las cuales son expresión de pobreza, es preciso poner de presente los siguientes dos hechos:

1. La lucha contra la pobreza acelera el crecimiento económico, en la medida en que por ese medio se incrementa la capacidad de consumo con efectos positivos sobre la demanda agregada y la capacidad de ahorro e inversión; se potencia la formación de capital humano, incluyendo mejoras en salud, nutrición y educación; se reduce el riesgo de inestabilidades sociales, económicas y políticas; y, se fortalece la formación de capital social.¹
2. No cualquier patrón de crecimiento económico genera desarrollo, en cuanto que ciertos procesos de expansión de la producción pueden conducir a mayor concentración de la riqueza y el ingreso, reproduciendo la desigualdad, contribuyendo poco al bienestar social y generando severos deterioros ambientales.

Por esas dos razones, y por su realidad socioeconómica, el Caribe debe diseñar un proyecto colectivo de largo plazo que le permita redireccionar su futuro en lo social, lo económico, lo ambiental y lo institucional. Ello con el propósito de transformar el sistema socioeconómico, promover el aprendizaje social, fomentar la participación ciudadana y crear condiciones que posibiliten desde lo local organizar el desarrollo territorial.

De allí que, para derrotar las múltiples caras de la pobreza², la agenda caribe debería crear sinergias entre el crecimiento económico y la equidad como un valor ético, con el fin último de generar inclusión y pertenencia.

Reducir la exclusión pasa por aumentar la protección social para evitar las deficiencias nutricionales en la niñez; tener amplia cobertura en la salud y contar con una infraestructura que asegure el acceso de la población a los servicios básicos; aumentar la cobertura de la educación y mejorar su calidad, y por ende el acceso al conocimiento y las innovaciones tecnológicas; generar empleos que disminuyan la informalidad laboral; y, fortalecer la legitimidad de la titularidad de los derechos para que ellos sean respetados.

¹ La idea de que la lucha contra la pobreza contribuye al crecimiento se desarrolla ampliamente en *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: La doble causalidad* (Lustig, Et Ali. 2002)

² Las cuales, según Alkire y Samman (2007), incluyen no sólo la falta de empleo e ingreso sino también la falta de educación, la malnutrición, la incapacidad de avanzar en metas que se valoran como realizables, la falta de seguridad y las limitaciones que implican el vivir sin dignidad y sin respeto.

De esa manera, se promueve la movilidad social al crear igualdad de oportunidades y al estimular la igualdad de trayectorias, se fomenta la ética del trabajo, el reconocimiento al esfuerzo y se premia la capacidad de emprendimiento.

El fortalecimiento de un sentido de pertenencia tiene como condiciones básicas acrecentar el capital social, fomentar el sentido de la solidaridad, aceptar las normas de convivencia y apropiarse de los proyectos colectivos mediante el ejercicio del derecho a la participación.

Todo lo anterior genera confianza en las instituciones y crea bases sólidas para un disfrute de la ciudadanía y para la defensa de una democracia eficaz. Entendida esta como “la extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación” (Ocampo, 2004: 3).

Al buscar ese Caribe lo que se perseguiría es eliminar las múltiples manifestaciones de exclusión y de desigualdad que hoy se dan en su territorio³; imprimir un nuevo rumbo al crecimiento económico para que sea más eficiente y también más incluyente; preservar y hacer más sostenible el uso de los recursos naturales y procurar para todo ello el buen uso de los recursos públicos, evitando su captura por los intereses privados.

Para el logro de esos propósitos se hace necesario un acuerdo regional para convenir los proyectos colectivos, los medios para llevarlos a cabo y para acrecentar el sentido de pertenencia. Haciendo énfasis en que para ello no basta definir un rumbo al ejercicio de las actividades del Estado, pues como bien señala Ocampo las políticas públicas “deben ser entendidas como toda forma de acción organizada a favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales” (Ocampo, 2004: 22).

Ese acuerdo pasa por resolver los problemas de subrepresentación de ciertos grupos sociales; el destierro de las racionalidades burocráticas o clientelistas; y, crear una cultura de la transparencia en la generación y manejo de la información sobre los bienes colectivos para que pueda existir una buena gerencia pública.

El acuerdo por la Región Caribe supone entonces, como en alguna ocasión se señaló en un contexto más amplio:“(a) una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; (b) un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas; y (c) una reducción del dualismo(...) de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y entre distintos agentes productivos”. (Ocampo, 2004: 25). Condiciones a las cuales en nuestro caso habría que agregar la construcción de una nueva institucionalidad.

Institucionalidad que supone, no solamente una mayor autonomía del poder central, sino el manejo probo de los recursos públicos porque es indispensable que en el Caribe la corrupción sea mal vista y sancionada socialmente, mediante acciones ciudadanas que condenen la búsqueda de la riqueza mal habida.

³ La más completa descripción sobre la situación social del Caribe puede consultarse en el documento Línea Base de la región Caribe colombiana frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del Observatorio del Caribe (2004)

2. EQUIDAD

El logro de la equidad, como valor ético del nuevo Caribe, supone priorizar las acciones de políticas y de gasto público, principalmente, en cuatro áreas:

1. Lucha contra el hambre y mejoras en las condiciones de salud de la población;
2. Eliminación del analfabetismo;
3. Universalización de la educación en los niveles básico, medio y principalmente en el preescolar, alcanzando mejoras sustanciales en calidad; y,
4. Cobertura plena del servicio de acueducto y alcantarillado para todos los sectores de la población.

Políticas cuyo propósito último es que la población del Caribe sea más sana y más educada, para lo cual es preciso hacer especial énfasis en el cuidado que se debe tener en materia de nutrición y educación de la infancia, ya que su bienestar debe ser un bien meritorio por razones humanitarias, económicas y políticas.

Sobre lo primero se ha señalado “hoy, es ampliamente reconocido que la primera infancia es la fase de la vida más decisiva e importante para el desarrollo armónico y el bienestar del ser humano y de la sociedad. Las investigaciones en diversos campos del conocimiento han demostrado que, desde la gestación, los primeros años de vida son la base para el desarrollo biológico, psicológico, social y cultural, y por lo tanto requieren de una especial atención y cuidado de los Estados, la familia y la sociedad en general. En otras palabras el adecuado desarrollo de la primera infancia es la base fundamental para el desarrollo humano en una sociedad” (Ramírez, 2008: 2).

Priorizar el gasto en la infancia es, entonces, medida eficaz para cortar de raíz el ciclo intergeneracional de la pobreza y la exclusión puesto que “no invertir lo necesario hoy en la infancia es la mejor manera de construir una sociedad excluyente, insolidaria, violenta e ingobernable” (Ramírez, 2008: 3).

En relación con las razones económicas por las cuales es preciso invertir en la nutrición y en la educación de los infantes se ha dicho que “las habilidades engendran habilidades y el conocimiento engendra conocimiento. Las ventajas iniciales se acumulan y las desventajas también” (Heckman y Masterov, 2004: 3. Traducción del autor). Razones por las cuales los citados autores anotan que el gasto en el bienestar de los primeros años de vida de los niños es una buena inversión para el incremento de la productividad en la sociedad.

Desde luego, el énfasis en la política de primera infancia establece prioridades pero no exclusión de otros gastos sociales que son vitales para la política de equidad. Es necesario invertir en una educación de cobertura universal en las edades que toca⁴ y en la mejora permanente de su calidad, la cual hoy en día deja mucho que desear⁵.

De igual manera, la cobertura universal del acueducto y el alcantarillado debe entenderse como un objetivo en sí mismo. Pero es de advertir que si se logra ese resultado ello tendría benéficos efectos

⁴ En algunos departamentos del Caribe se habla de coberturas superiores al 100%, porque algunos de los muchachos que están en las aulas lo están a edades que son impropias en relación con los estándares nacionales.

⁵ Observatorio del Caribe Colombiano, 2009.

sobre el empleo y sobre las condiciones de salud, y de esta manera esa política se convierte en factor fundamental de equidad. Como también lo es el destierro de la malnutrición de los adultos.

Como no se trata “de echarle plata a los problemas”, es preciso subrayar que el buen desarrollo de la política de equidad supone que ella esté guiada por cuatro principios fundamentales: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

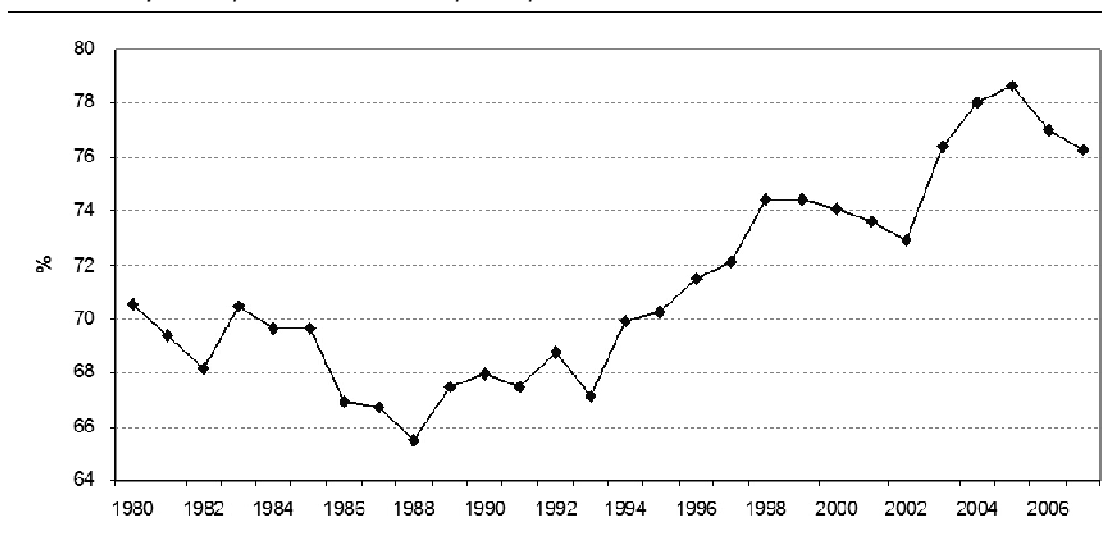
Y es, precisamente, sobre el diseño de los instrumentos para que esos principios rectores sean la guía de la política social regional, en donde le cabría primera responsabilidad a una futura autoridad regional.

3. CRECIMIENTO ECONÓMICO COMPETITIVO, EQUITATIVO Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE.

En un trabajo reciente se señala (Viloria, 2010) que el Producto Interno Bruto per cápita de la Región Caribe ha crecido en los últimos 30 años a un ritmo superior al del resto de las regiones del país, y que por lo tanto se ha reducido la brecha entre el PIB per cápita regional y el nacional. Hechos que se constatan en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 1

Participación porcentual del PIB per cápita del Caribe sobre el resto de la economía



Fuente: Viloria, 2010

Lo cual no puede ocultar que:

- El acercamiento de los valores entre lo que produce un habitante del Caribe y uno del resto de Colombia es en extremo lento. Al decir de Viloria, a los ritmos actuales de crecimiento se necesitan diecinueve años para que la producción regional se duplique y, si las tasas de crecimiento se mantuvieran con la disparidad favorable al Caribe que han tenido en los últimos tiempos, se necesitarían más de ciento setenta años para que la Región alcance la producción promedio que tiene Colombia.

- El sector minero energético ha ganado una notable representación en la producción regional y es en términos relativos tres veces más grande que el del resto del País⁶, en especial por su significación en La Guajira y en el Cesar.
- La producción y el ingreso regional transitan por caminos divergentes, por las razones que Bonet (2007) explicó con detalle en el caso del departamento del Cesar.

Esta última realidad pone de presente que para el logro de nuestros objetivos no basta que se procure la aceleración del crecimiento económico, pues, como en nuestro caso, múltiples experiencias han mostrado que el aumento de la producción por sí solo no genera más bienestar, es decir, más satisfacción de la población en términos de la cantidad y calidad de los empleos, el ingreso, el consumo, la salud y la educación y además, en muchas ocasiones, se presentan externalidades negativas como consecuencia del rápido crecimiento de la producción.⁷

Por eso la noción de desarrollo se ha ido enriqueciendo, y hoy se acepta que está referida al control que las sociedades ejercen sobre su entorno económico, social, ambiental, político y demográfico⁸. Además, la sostenibilidad se entiende no solamente como la condición de ser competitivo, sino que se asocia a la equidad y al uso ambientalmente sostenible de los recursos naturales.

El telón de fondo del patrón de crecimiento económico del Caribe está marcado por la falta de enlaces entre la explotación minera y las otras ramas de la actividad económica regional; por una ganadería extensiva en el uso de la tierra y por una progresiva desindustrialización. Todo lo cual se traduce en una escasa generación de empleos de buena calidad.

Modificar ese patrón de crecimiento económico pasa por hacer un uso más intensivo del factor trabajo, lo cual requiere generar encadenamientos entre los sectores productivos de la región para ampliar su base económica e iniciar la expansión de un círculo virtuoso de mejoras en la productividad y la competitividad.

3.1. Inserción de la minería en la economía regional⁹

En principio un sector altamente intensivo en bienes de capital, que no se producen en la Región (como lo es el minero energético), que además escoge la mano de obra que emplea de acuerdo a sus habilidades y no por consideraciones territoriales, y cuyas utilidades no tienen por qué reinvertirse territorialmente, poco puede hacer para vincularse a otras actividades productivas en la región. Sin embargo, esa es una visión de enclave que desconoce el hecho de que la actividad minera demanda bienes y servicios que podrían producirse competitivamente en el Caribe.

⁶ Según los datos de Vilorio (2010) el sector minero energético representa el 3.1% del PIB nacional y el 10.1% del PIB de la Región Caribe.

⁷ Así por ejemplo, Joseph E. Stiglitz, señala “éxito significa un desarrollo sostenible, equitativo y democrático que se centre en aumentar el nivel de vida, no sólo el PIB medible. Por supuesto, que la renta es una parte importante del nivel de vida, pero también lo es la salud (...) y la educación.” (2006: 75)

⁸ En particular, la noción de desarrollo endógeno se entiende “como un proceso sostenible de crecimiento y cambio estructural en que las comunidades locales están comprometidas por su interés en aumentar el empleo, reducir la pobreza, mejorar el nivel de vida de la población y satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos” Vásquez Barquero (2005: XII).

⁹ Esta y la siguiente sección se basan en Hernández (2007).

Para que eso sea así es necesario crear mecanismos de identificación, comunicación y concertación entre la industria minera y las fuerzas sociales y gremiales de la región, tendientes a conocer y valorar las demandas futuras de bienes y servicios que serían susceptibles de producirse localmente.

Para sólo poner un ejemplo, deberá determinarse plenamente la oferta que el Caribe puede producir con destino a la alimentación de los trabajadores de las minas y determinar los obstáculos que hoy existen para que esa oferta se materialice. De igual forma, será preciso fomentar la compra de servicios que hoy demanda la industria minera, previa la determinación de la capacidad competitiva existente en la región.

Esa identificación podría hacerse mediante la creación, organización y puesta en marcha de una institucionalidad liderada por la futura autoridad regional, con el concurso de los gremios de la producción en la Región. Esa institucionalidad velaría, además, por la capacitación y el entrenamiento de la mano de obra local a fin de mejorar sus competencias para vincularse a la actividad minera. Proceso al cual concurrirían, con proyectos cuidadosamente estudiados, las universidades y los centros de desarrollo tecnológico del Caribe. Lo cual sería una manera de elevar la pertinencia de la educación regional.

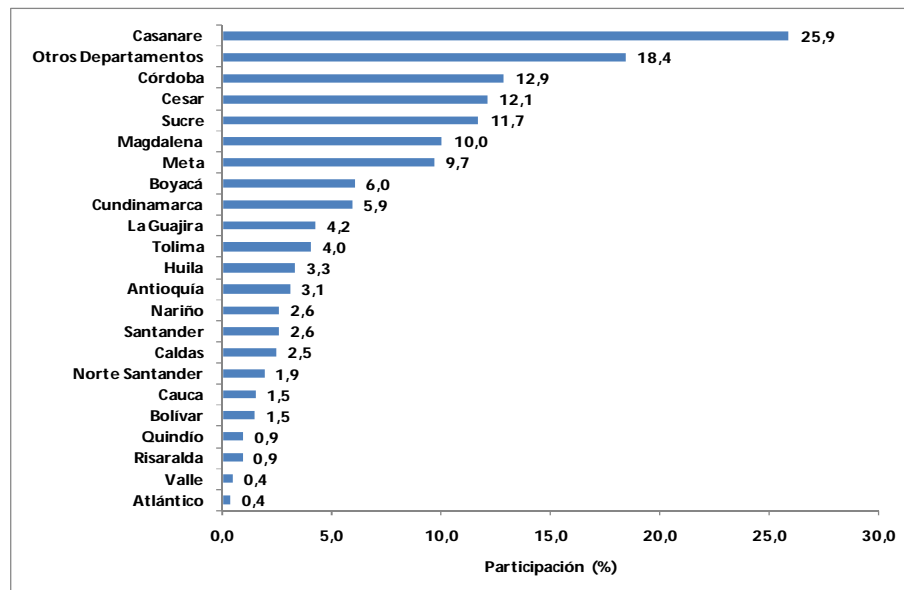
3.2. El desarrollo agropecuario

A raíz de los cambios productivos que se dieron al inicio de la década de 1990 muchas de las tierras antes dedicadas a los cultivos de ciclo corto, intensivos en mano de obra, se convirtieron en potreros que en buena parte volvieron a albergar ganado bovino.

El estado de reganaderización de la economía regional se muestra claramente al analizar la significación que el sector tiene en el Caribe, respecto de las demás regiones del país, como se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 2

Participación del PIB bovino respecto al PIB total sin minería por departamento (2005)



Fuente: Hernández (2009). Otros departamentos incluye como total a lo que antes se conocía como territorios nacionales.

Ganadería que se caracteriza por el uso extensivo de la tierra para la manutención de los ganados, lo que hace innecesario la adopción de tecnologías intensivas en capital y escaso el empleo de mano de obra.

Como resultado de ello, del pastoreo ilimitado de los potreros, del manejo inadecuado de las praderas y de las altas tasas de evapotranspiración, los suelos quedan al descubierto produciéndose el deterioro de sus características físicoquímicas y biológicas, lo que conduce a que esa ganadería tienda a ser adversa a un desarrollo ambiental amigable con la naturaleza.

A esas condiciones de manejo microeconómico se une una escasa y muy variable distribución de las lluvias a lo largo del año, lo que durante el verano afecta negativamente la producción de leche y las tasas de engorde de los ganados.

Más allá de esos factores estructurales y microeconómicos otras circunstancias han afectado adversamente a la ganadería del Caribe. De una parte, la alta concentración de la propiedad no estimula la introducción de mejoras tecnológicas que posibiliten la generación de más y mejores empleos y, de otra, la violencia generalizada que ha padecido la región en las últimas décadas, con sus secuelas de empobrecimiento de todo orden, dio lugar a una desmejora en la ya precaria gerencia de la actividad ganadera.

Por todas estas razones es obligado que la transformación productiva del Caribe suponga la introducción de innovaciones tecnológicas en la ganadería; la capacitación del recurso humano tanto

en lo gerencial como en lo operativo; la capacidad emprendedora de las empresas y la búsqueda de una institucionalidad gremial que apoye decididamente el cambio de paradigma económico y socio cultural en su manejo. Ese paradigma supone que la ganadería deje de hacer un uso tan extensivo de la tierra como ha sido tradicional, sustentándose en pasturas de escaso cuidado agronómico, y en trabajo de baja calificación, para pasar a ser intensiva en la producción de alimentos para los ganados.

De lo que se trata es que progresivamente la ganadería dependa menos del régimen de lluvias y pase a nutrirse de alimentos producidos expresamente para ello, con lo cual se convertiría en una actividad agrícola, ya que para que ello sea posible es necesario cultivar los pastos para alimentar los ganados. Solamente así el crecimiento del sector ganadero incorporará la innovación tecnológica y un trabajo más calificado.

Una ganadería intensiva en pastos cultivados para la alimentación del ganado además de convertirse en una actividad agrícola, liberará tierras para otros usos, en especial para la reforestación protectora y para el establecimiento de actividades silvopastoriles que bien podrían inscribirse en el contexto de una ambiciosa política ambiental.

En efecto, el cambio climático provocado por la concentración de los gases de efecto invernadero, en especial el dióxido de carbono, ha llevado a la comunidad mundial a la formulación de políticas encaminadas a la captura de esas emisiones mediante prácticas de manejo forestal. Como algunos países les resulta más barato reducir sus emisiones de dióxido de carbono que a otros, y como algunas compañías industriales están sobrepasando sus cuotas máximas de emisión de dióxido de carbono mientras que otras están por debajo de esos límites, han surgido los Certificados de Emisiones Reducidas (CERs) que se ponen en circulación, bajo condiciones muy rigurosas, cuando se siembran bosques para capturar el carbono y “vender esas capturas”.

Con el apoyo de los CERs, al liberar para otros usos tierras hoy dedicadas a la ganadería, se produciría – por las fuerzas del mercado – una tendencia hacia la desconcentración de la propiedad rural, con efectos positivos desde el punto de vista de la diversificación de la producción agropecuaria y también de la distribución de la propiedad.

Pero además, una ganadería más intensiva en el uso de capital demandará empleos más calificados para las labores propias de la manutención de los ganados y en general para el manejo de los hatos. Así mismo, también requerirá la compra de bienes de capital, insumos y servicios, con lo que se fortalecerán los encadenamientos hacia atrás de la actividad – transporte, comercialización, almacenamiento, entre otros – y se mejorará el empleo rural no agropecuario.

En síntesis, ese tipo de ganadería dejaría de ser un sector básicamente primario para convertirse en un sistema agropecuario efectos en la competitividad exportadora y la calidad del empleo, no solamente en los hatos ganaderos sino también en todo el ámbito rural. Formalización del empleo que a la larga repercutirá favorablemente sobre el cubrimiento de la seguridad social en salud, la vivienda, la recreación y la capacitación para el trabajo.

Las ganancias en eficiencia y competitividad a nivel de fincas, y en general las que provoquen la mejor gerencia ganadera, deben complementarse con el fortalecimiento de las cadenas lácteas y cárnicas. Para ello se requiere una nueva institucionalidad del gremio ganadero bajo cuya responsabilidad debería estar el apoyo a los programas específicos de innovación tecnológica, la puesta en marcha de los programas de capacitación y la especificación de acciones para mejorar y fortalecer el comercio de la leche y la carne.

Al liberar tierras para otros usos, esa transformación de la ganadería además de los beneficios que se dejan enumerados, propiciará el crecimiento de otras actividades agroindustriales como el cultivo de frutas frescas, de materias primas de ciclo corto y de aceites vegetales y la elaboración de jugos y pulpas de frutas, entre otros.

La menor dedicación de tierras a la ganadería facilitaría también el fortalecimiento de la competitividad de la economía campesina, en especial si a la tendencia a la disminución del precio de la tierra se suman estudios que analicen la evolución de los mercados de los bienes que ella produce (especialmente los alimentos no procesados) y el diseño de los apoyos que requiere el campesinado para participar competitivamente en esos mercados.

El desarrollo agropecuario así propuesto requiere de estímulos y penalizaciones de diversa índole. Entre los primeros se contarán sin duda incentivos a la capitalización y la puesta en marcha de programas y proyectos que estimulen la introducción de las mejoras tecnológicas. Entre las penalizaciones es necesario introducir un régimen tributario que desestime el uso extensivo de la tierra para el pastoreo. En el direccionamiento de esa política y en el diseño específico de sus instrumentos le cabrían responsabilidades a la futura autoridad regional.

3.3. Otros desarrollos productivos

La aceleración en cantidad y calidad del crecimiento económico quedaría trunca si no se enfatiza también la dinamización del sector turismo y su entronque con servicios que son intensivos en el uso de la mano de obra que emplean las pequeñas y medianas empresas.

De igual importancia es, para el mejor crecimiento económico de la región, la búsqueda de mercados externos para la producción agroindustrial, especialmente en el Gran Caribe. Para lo que se necesita valorar en toda su dimensión el potencial de comercio de la actividad marítima y la importancia que en ello tiene la pesca.

La identificación de esos mercados y las condiciones de la fuerza competitiva regional en ellos debería ser una función de la futura autoridad regional.

3.4. Redes empresariales para la innovación

Así como el encadenamiento de los sectores productivos no es tarea que pueda dejarse al solo arbitrio de las fuerzas del mercado, se necesita también que en la región se creen redes empresariales que se conformen "como un sistema de relaciones y contactos que vinculan a las empresas y actores entre sí, cuyo contenido puede referirse a bienes materiales, información o tecnología. Desde la perspectiva de la actividad económica se trataría de relaciones entre empresas o empresarios que permiten el intercambio de bienes y servicios o de aquellas informaciones que incorporan conocimientos" (Vásquez Barquero, 2005: 50).

El fin de esas redes es identificar alternativas a la composición de la producción en el largo plazo, ensanchar la difusión de innovaciones, flexibilizar el sistema de producción y mejorar la capacidad de

gestión y emprendimiento, poniendo énfasis en la vinculación formal de las pequeñas y medianas empresas al tejido productivo.

La creación de esas redes empresariales y la búsqueda de las innovaciones al interior de las empresas se convertirían en un estímulo para la creación de un sistema regional de ciencia y tecnología que articularía las universidades y centros de investigación y desarrollo tecnológico con las empresas.

Será responsabilidad de la futura autoridad regional el diseño de políticas y de estímulos para la conformación de esas redes empresariales, para la constitución del Sistema Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el fortalecimiento de la responsabilidad social empresarial entendida como la “forma de gestionar una organización mediante la interacción y relación armónica con sus diferentes grupos de interés, dando respuesta a sus expectativas financieras, sociales y ambientales de manera que se contribuya al desarrollo sostenible y a la creación de valor en todo el sistema” (Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial en Rojas, 2009), y no como simples acciones de beneficencia con las comunidades en las cuales operan las empresas.

3.5. El desarrollo urbano

Aun cuando una proporción significativa de la actual producción material del Caribe tiene su asiento en áreas situadas por fuera de los centros más poblados de la región, no cabe duda de que, para la transformación productiva y social que aquí se propone, se requiere un desarrollo urbano mucho más ordenado del que hasta ahora hemos tenido.

Ello supone el diseño de planes maestros de desarrollo urbano, que deberían incluir reglamentaciones sobre:

- El uso del suelo y su disponibilidad para satisfacer el déficit de vivienda hoy existente.
- El transporte masivo y su reglamentación.
- La cobertura de los servicios públicos.
- Los gravámenes a las ganancias que se originan en la valorización de la tierra urbana; y,
- La contaminación ambiental.

En principio el diseño de los planes maestros de desarrollo urbano no caería dentro de la órbita de competencia de la futura autoridad regional, puesto que esa función debería ser ejercida por las autoridades municipales y distritales. Sin embargo, se ganaría en independencia y en calidad técnica en el diseño de la tributación sobre las ganancias derivadas de la valorización de la tierra urbana si ella tiene facultades para ello. De igual manera, por su carácter transversal, las políticas sobre la contaminación ambiental en las ciudades deberían caer dentro del ámbito de jurisdicción de la futura autoridad regional.

3.6. Sostenibilidad ambiental

Una política de desarrollo sostenible como la que aquí se propone debe tener como pilares la detención de:

- la continua pérdida de la capa vegetal;

- la erosión costera;
- la sedimentación de los ríos;
- la tala indiscriminada de bosques;
- el vertimiento masivo de aguas residuales al mar, los ríos, arroyos y cañadas;
- el aniquilamiento de las especies faunísticas, piscícolas y forestales;
- las emisiones a la atmósfera; y,
- la contaminación en las áreas urbanas.

Para esos fines, el diseño y seguimiento de la política ambiental debería quedar en cabeza de la futura autoridad regional, bajo cuya jurisdicción quedarían las corporaciones ambientales

Parte esencial de esta política se basaría en el claro entendimiento de que las regalías, como se explicará más adelante, son el precio de los recursos naturales en el subsuelo, y que por tanto ellas no deben estar destinadas a remediar las externalidades negativas que produce la explotación de los recursos naturales, ya que el remedio de esos perjuicios debe estar en cabeza de quienes tienen a su cargo las explotaciones.

4. UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD¹⁰

Ni el mayor gasto social, ni el mejor crecimiento económico (en términos de buen empleo), ni el uso cuidadoso de los recursos ambientales conducirán por sí solos a la creación de una mejor sociedad Caribe.

Se requiere, además de todas esas condiciones, un profundo cambio institucional – es decir, el establecimiento y aceptación de nuevas reglas y normas de conducta – que tenga como sus pilares la probidad, la formación de una ciudadanía más educada y mejor informada sobre las políticas públicas, el combate a la corrupción, la defensa de la identidad regional y una mayor autonomía

4.1. Probidad

El respeto por los bienes colectivos debería ser el primer elemento de la nueva institucionalidad en el Caribe, pues como se señala en el Compromiso Caribe, hay que “promover la condena social a la corrupción por sus perversos efectos sobre la legitimidad del Estado y el demérito de lo público; por su destrucción del capital social(...) por la sustracción del gasto destinado a promover la equidad y la igualdad de oportunidades; por su desestímulo a una sana competencia empresarial; y por su desaliento respecto al logro de méritos, la ética del trabajo, el emprendimiento y la innovación” (Observatorio, 2007).

Esa condena supone llevar a la conciencia colectiva la idea de que la lucha contra la corrupción no es solamente un problema administrativo, sino el problema político por excelencia en nuestra región.

Ganar la batalla contra la corrupción requiere un acuerdo social por la transparencia y la probidad que defiende el erario como algo sagrado, eduque en defensa de lo colectivo no sólo a los funcionarios estatales, sino que también comprometa a los empresarios y a la ciudadanía en general,

¹⁰ Este capítulo se basa en Hernández (2007) y Hernández (2009).

porque lo que se debe buscar es darle prioridad al interés común para lo cual son necesarias, pero insuficientes, buenas políticas públicas.

Lo que se necesita es una relación complementaria entre el sector público y el sector privado y una sociedad civil que construya puentes entre ellos en defensa de lo colectivo. Con el concurso del sector productivo, de sus gremios, del sector educativo y de los mandatarios de las entidades territoriales que integran la región, la creación y permanente alimentación de esa complementariedad debería ser una tarea a cargo de la futura autoridad regional.

4.2. Una mejor gerencia pública

El segundo elemento del cambio institucional en el Caribe colombiano es la elevación de la calidad de la gerencia pública, lo que requiere mejoras en la generación y difusión de la información, planeación intertemporal del gasto, transparencia en la contratación y respeto por la legalidad.

La falta de información confiable y precisa le causa debilidades a la gerencia pública en el manejo del erario y del gasto público¹¹, porque ello, aparte de que es fuente de desgüeño administrativo, hace que no se generen relaciones de confianza entre la ciudadanía y los gobernantes, y aminora el respeto por los bienes colectivos.

Una segunda condición para la buena gerencia pública se refiere a la planeación intertemporal del gasto. En muchas ocasiones, la poca eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos del erario es producto de no priorizar los proyectos, de la atomización en su asignación y de la escasa o ninguna visión con propósitos de largo plazo. Por ello preparar, concertar, aprobar, aplicar, evaluar, retroalimentar y corregir planes plurianuales de inversión – que reflejen la destinación de los recursos a los fines establecidos en la ley, para de esa manera alcanzar progresivamente plena cobertura en salud, educación, saneamiento básico y demás propósitos de la política de equidad – debe constituirse en principio gerencial de las administraciones de las entidades territoriales del Caribe.

Sin embargo, información confiable y planeación con perspectiva de largo plazo son insuficientes para la buena gerencia pública. Se hace necesario, además, que la adquisición de los bienes y servicios públicos se haga bajo principios de objetividad, y con sólidos fundamentos técnicos y económicos. De esa manera la contratación pública de los bienes y servicios a adquirir, su calidad, disponibilidad y costo serían transparentes.

Por último, el respeto a la legalidad es condición necesaria para el buen uso de los recursos públicos, pues el incumplimiento de las normas legales- más allá de minar la confianza, menoscabar el respeto por lo público y ser una conducta antiética- genera controversias, sobrecostos y dilaciones en los procesos de adquisición de bienes y servicios. Por ello la buena gerencia pública supone que toda contratación esté precedida de un examen de legalidad en las etapas precontractual, contractual, y postcontractual.

¹¹ Información sobre estas materias es necesaria para establecer si los intereses colectivos se están atendiendo de manera apropiada. Pero además es esa información la que permite evaluar los resultados de la gestión de los funcionarios y a partir de allí determinar si se hace o no buen uso de los recursos públicos.

Muchas de las administraciones locales tienen carencias estructurales para el desempeño de una gerencia como la que aquí se propone por multitud de razones, siendo las principales de ellas su cortoplacismo; la simpatía con que una porción de la ciudadanía ve el asistencialismo como manera de solucionar sus necesidades más apremiantes; y las relaciones clientelistas, y casi siempre corruptas, que posibilita la atomización del gasto.

Por ello se hace necesario que las administraciones locales cuenten con una asistencia técnica especial, de largo aliento, no sujeta al vaivén de los cambios político administrativos, que las capacite en el manejo contable, presupuestal, de contratación, etc., a fin de fortalecer la gerencia pública. Capacitación cuyo direccionamiento debería estar en cabeza de la autoridad regional, con el concurso de las universidades y de los centros de pensamiento existentes en la región.

4.3. Más y mejor ciudadanía

Establecer este tipo de gerencia pública sería un cambio cultural de muy hondas repercusiones. Cambio que se vería fortalecido si se acompaña de una masificación y cualificación de la participación ciudadana en el análisis, monitoreo y seguimiento del gasto público y del impacto de los proyectos en la calidad de vida de los caribeños.

Conducente a este respecto es aprender de la experiencia que ha significado la creación, y puesta en funcionamiento, del Comité de Seguimiento a la Inversión de las Regalías en el Departamento del Cesar. Constituido por representantes de las veedurías ciudadanas, de la comunidad académica, del comité intergremial, del círculo de periodistas, de las empresas mineras y del gobernador del Departamento, el Comité tiene como funciones principales, de acuerdo a sus estatutos, las siguientes:

- Acopiar o requerir información de las administraciones departamental, municipales, o de otro orden, sobre el monto y uso de las regalías.
- Adelantar estudios, visitas, inspecciones u otras diligencias para constatar la ejecución de obras.
- Proponer y adelantar investigaciones conducentes a identificar las prioridades de inversión estratégica de las regalías.
- Recoger quejas de la ciudadanía sobre presuntas anomalías en el uso de esos recursos y transferirlas a las autoridades competentes para su debida investigación.
- Impulsar la rendición de cuentas y divulgar información de utilidad pública.
- Conocer y verificar el cumplimiento de los planes de desarrollo.
- Propiciar la participación organizada de la ciudadanía en acciones de control social como serían consultas, espacios de deliberación pública, ejercicios de veeduría, adjudicación de contratos en audiencias públicas, y todas aquellas encaminadas a propiciar una cultura ciudadana participativa.

La creación del Comité está lejos de haber acabado con el uso indebido de las regalías en los municipios mineros del Cesar, pero su funcionamiento ha promovido debates y acciones que le han añadido transparencia al uso de esos recursos.

La creación de más y mejor ciudadanía, mediante la conformación de los comités ciudadanos que propicien el ejercicio de una mejor gerencia pública, debería ser función de la futura autoridad regional.

4.4. Combate a la corrupción

La mayor y mejor información sobre el monto, origen y uso de los bienes del erario; la planeación del gasto público con un sentido estratégico de largo plazo; la transparencia, objetividad y pertinencia en la contratación de los bienes y servicios que se adquieren por las administraciones locales; y el acompañamiento de la ciudadanía en la vigilancia del gasto y su impacto en la calidad de la vida de los caribeños, tienen como propósito explícito, además de mejorar la gerencia pública, combatir el fenómeno de la corrupción por que debe entenderse que éste es un hecho sistémico que se produce por los incentivos perversos que se dan al interior del funcionamiento de la sociedad, más que un problema de orden moral.¹²

Ello es así porque la corrupción debe entenderse como el conjunto de actos mediante los cuales los funcionarios públicos, abusando de su poder institucional, consiguen un beneficio privado para sí, para terceros o para ambos, o hacen un uso inapropiado de los recursos públicos. La probabilidad de ese abuso se correlaciona positivamente con los beneficios que genera el acto corrupto y negativamente con el castigo a que puede dar lugar.

Por eso la lucha contra la corrupción no se da solamente en el plano sancionatorio, sea este penal, fiscal o disciplinario, sino que encuentra especial soporte en el desestímulo y la condigna sanción social.

Los valores asociados a la probidad se acrecientan si se legitima y distingue a los buenos gerentes públicos y se les dota de medios para un ejercicio del poder, transparente, probo y abierto al control ciudadano. Si los recursos del Estado son manejados con sentido de economía, eficiencia y eficacia y los resultados del gasto contribuyen a la equidad social, los niveles de corrupción disminuyen porque los corruptos no tendrán espacio para actuar o podrán ser detectados con mayor facilidad.

Nada en esa búsqueda niega la necesidad de sancionar de manera ejemplar y expedita los actos de corrupción, lo que se subraya es que las acciones sancionatorias no bastan para erradicar el fenómeno y quizá ni siquiera para aminorarlo.

Lo fundamental es un acuerdo social por la transparencia y la probidad que defienda los recursos públicos como algo sagrado. Acuerdo cuya gestación explícita y permanente vigilancia debería promover la futura autoridad regional.

4.5. Identidad y pluralidad

La construcción de la región Caribe pasa por el fortalecimiento de su identidad, por el estímulo a la pluralidad y por el respeto a la diferencia.

Con su histórico proceso de mestizaje y su multiplicidad de grupos étnicos¹³ el Caribe ha construido un imaginario de región enmarcado en un contexto altamente multicultural pero igualmente excluyente. En este escenario, es necesario entender no sólo las particularidades de cada una de esas

¹² Según Robert Klitgaard, teórico de reconocido prestigio internacional sobre el tema, "La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional". Las tesis de Klitgaard son analizadas en Hernández, 2006.

¹³ En la región hay 13 grupos étnicos reconocidos por el Estado. De éstos, dos son comunidades afrodescendientes y los otros 11 son grupos indígenas.

culturas y buscar mecanismos para su apropiación y valoración, sino entender también las relaciones entre estas comunidades y sus muy variados procesos históricos.

Si bien, desde lo regional se han generado una serie de movimientos que propenden por el fortalecimiento y promoción de las culturas locales, se requiere crear espacios en los que las comunidades puedan definir y debatir sus identidades, reproducir sus creencias y valores y construir ciudadanía mediante un diálogo que motive la reflexión sobre los procesos que a lo largo del tiempo han configurado la diversidad de la región.

Ese diálogo debe ser constante y los espacios para su desarrollo deberían contar con el apoyo de la futura autoridad regional. Así mismo. Es necesario apoyar iniciativas de investigación que propendan por la apropiación social del conocimiento generado en y sobre la región.

Si eso es así, el Caribe será una región orgullosa de su pasado, en donde sus habitantes seremos conscientes de las complejidades culturales y de las particulares condiciones de supervivencia de las minorías étnicas.

4.6. Más autonomía

El pasado 14 de marzo más de 2.5 millones de sus habitantes votaron a favor de la constitución de la Región Caribe como una entidad territorial de derecho público, con autonomía para la gestión de sus intereses. Para que esa voluntad tenga fuerza será necesario que se expidan las disposiciones legales correspondientes, lo cual es motivo de incertidumbre cuando a principios de diciembre de 2010 se escribe este texto.

Sea que se expida relativamente pronto o más adelante, ese desarrollo legislativo requiere tener claro que en el ejercicio de esa autonomía – en el marco de la constitución nacional y de la ley – la Región tendrá la potestad de regir ciertos asuntos (administrativos y/o políticos), con miras a construir un mejor Caribe.

La expresión legal que consagre específicamente esa potestad debería, en mi sentir, definirse a partir de las competencias que se identifiquen como necesarias para ese propósito y no a partir de discusiones abstractas.

Es por ello que si bien la ley que posibilite la creación de la Regiones como Entidades Territoriales deberá tener unas competencias generales para todas ellas, las mismas deben ser de naturaleza flexible para atender las especificidades de las regiones. La generalidad de esas normas debe cubrir funciones tales como la:

- Promoción y planeación del desarrollo regional;
- Dirección de la política pública regional en áreas tales como salud, educación básica y técnica, agua potable y saneamiento básico, bajo los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad;
- Promoción y guía de la competitividad regional;
- Dirección del manejo ambiental de la región, tomando bajo su jurisdicción a las corporaciones ambientales que dejarían de ser dependientes de la nación.
- Mejora de la gerencia pública; y,

- Facultades legislativas para complementar, cuando se estime necesario, el régimen tributario de los departamentos y municipios, mediante la fijación de sobretasas a los impuestos departamentales y al impuesto predial

En el caso específico de la Región Caribe esas competencias deberían estar referidas a:

- La promoción y planeación del desarrollo regional. Lo cual requeriría: a) gestar y alimentar las bases de largo plazo sobre lo que he llamado “Un acuerdo por el Caribe”; b) preparar y aprobar el Plan de Desarrollo Regional; y, c) coordinar con el Gobierno Nacional acciones que maximicen los beneficios de la inversión nacional en las regiones.
- La promoción y guía de la competitividad regional supondría, entre otras, el ejercicio de las siguientes funciones: a) la identificación de los encadenamientos productivos estratégicos para la región; b) el diseño de la política de estímulos y penalidades que contribuyan a desarrollar el sector agropecuario; c) el diseño y ejecución de políticas para la creación de las redes empresariales de emprendimiento y el fortalecimiento de la responsabilidad social empresarial; d) el diseño del Sistema Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación; y, e) la identificación de la capacidad competitiva regional en los mercados externos con énfasis en los del Gran Caribe.
- La mejora de la gerencia pública, mediante: a) el diseño e implementación de planes de asistencia técnica especial a los municipios de menor desarrollo relativo, en las áreas contables, presupuestal y de contratación; b) la conformación de redes ciudadanas que propicien la veeduría sobre los ingresos y gastos del erario; y, c) la gestación y práctica de un acuerdo social por la transparencia y la probidad.

Este listado de competencias no pretende ser exhaustivo, ya que lo que busca es ejemplificar que las competencias que se propongan en la ley que ordene la creación de la RET, cuando ella se apruebe, deben tener muy claro el para qué y de esta manera quedar vinculadas en forma coherente unas con otras.

Las funciones propuestas se ejercerían con un mínimo de gastos administrativos, pues las mismas se desempeñarían coordinando – y contratando – acciones con otras entidades públicas y privadas de la región.

Para darle solidez a esas a esas funciones se crearía un cuerpo técnico regional, el cual sería nombrado por la autoridad regional mediante concurso de méritos; operaría bajo las normas de carrera administrativa; y, su remuneración sería equivalente a la de los profesionales vinculados en categorías similares de cargos en el Departamento Nacional de Planeación.

5. FUENTES DE RECURSOS PARA LA REGIÓN

Al examinar el monto de los recursos que requerirá la creación y el fortalecimiento de la Región Caribe, y las más convenientes fuentes de donde ellos deberían provenir, es necesario distinguir entre:

- El gasto que se precisa para sostener el aparato administrativo que se conformará al instituirse la entidad regional y la autoridad que habrá de gobernarla; y,

- El gasto requerido para financiar el desarrollo regional que aquí se ha delineado; esto es, los recursos necesarios para impulsar la política de equidad, competitividad, cambio institucional y desarrollo tecnológico.

Sobre el primer tipo de erogaciones, o sea el que se requiere para sostener el aparato administrativo de la entidad regional, mi propuesta consiste en establecer unas reglas directas y claras. El valor absoluto de la suma inicial que garantice ese funcionamiento quedaría consignado en la ley que crea la RET, en términos de salarios mínimos, y su financiamiento se dividiría por partes iguales entre la fuente que proveería el gobierno nacional y la que suministraría la autoridad regional. Señalándose que este último monto sería aportado por los departamentos y las ciudades capitales de los mismos, en proporción a sus ingresos corrientes de libre destinación. No obstante, cuando se apruebe la erogación de gastos de funcionamiento adicionales a los así financiados, las entidades regionales aportantes estarían obligadas a sufragar, según la regla antes establecida, las sumas adicionales.

El mensaje de esta regla, junto con el diseño austero del aparato administrativo regional, apunta a señalar que el gasto de funcionamiento de la autoridad regional se mantendrá bajo estricto control y que la región no está interesada en la creación de un aparato burocrático innecesario.

En cuanto hace a los recursos para el desarrollo regional mi propuesta es que ellos provengan de tres fuentes:

- Una reforma al régimen fiscal territorial;
- Una reforma a la institucionalidad sobre regalías; y,
- La creación del Fondo de Compensación Regional.

5.1. Reforma al Régimen Fiscal Territorial

No existirá más autonomía de las regiones en general – y del Caribe en particular – sino se fortalecen sus recursos fiscales y también los de las entidades territoriales (departamentos y municipios) que las conformen.

Para este fin es indispensable introducir reformas de fondo al régimen tributario departamental y fortalecer el recaudo de la principal fuente de recursos de los municipios de menor tamaño relativo que, como se sabe, es el impuesto predial. Sin este fortalecimiento, y sin esa reforma, sería imposible que departamentos y municipios estuviesen en capacidad de contribuir a sufragar, así sea en pequeña parte, los gastos que demande el desarrollo regional.

Primer pilar de la reforma fiscal territorial debería ser eliminar la noción de “renta cedida” e instituir los gravámenes departamentales como rentas propias, estableciéndose en la legislación nacional reglas generales sobre las bases gravables, las tarifas y las prioridades sobre su uso, pero sin fijar coeficientes predeterminados para su distribución entre sectores del gasto.

Estas propuestas se basan en el hecho de que las regiones no tendrían un régimen tributario propio, ni como entidades administrativas (RAP) ni como entidades territoriales (RET); es decir, la creación de las regiones no supondría la introducción de impuestos ni de recursos fiscales distintos de los que hoy existen. Dicho de otra manera, los tributos de orden territorial hoy existentes seguirían teniendo la misma titularidad.

Sin embargo, la autoridad regional podría fijar sobretasas a los impuestos departamentales y al impuesto predial. Se dirá, con razón, que esa concepción de las finanzas territoriales le resta alcance a la autonomía tributaria de las regiones. Sin embargo, esa propuesta tendría la ventaja que facilitaría el acuerdo entre los departamentos y demás entes territoriales que conformen las regiones¹⁴.

En todo caso, esas propuestas en nada se oponen a la modernización *per se* del régimen tributario departamental, la que tendría que emprenderse aún si no estuviera en juego la creación de las regiones. Para ese propósito, en mi sentir, resulta útil recoger los lineamientos de la propuesta preparada por la Comisión para el Fortalecimiento Fiscal de los Departamentos,¹⁵ cuyas bases se sintetizan a continuación.

Aun cuando esa propuesta de reforma tiene como finalidad principal incrementar los ingresos de los departamentos, ello no hace que se descuide el papel del régimen tributario en la asignación de los recursos y en el desestímulo de ciertos consumos que tienen externalidades negativas para la sociedad en su conjunto.

Con estas dos perspectivas en mente, la mencionada Comisión clasificó los tributos departamentales en las siguientes cuatro grandes categorías:

- Los orientados a frenar el consumo de bienes dañinos para la salud (tabaco, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos y mezclas, licores, vinos y aperitivos);
- Aquellos que tendrían como finalidad mejorar la movilidad y frenar la contaminación ambiental (impuestos a vehículos, gasolina motor y ACPM);
- Los que buscan un mejor uso de la tierra urbana y rural (impuesto de valorización, impuesto predial y de registro); y,
- Los arbitrios rentísticos (licores y loterías).

Sobre el primer grupo de tributos la Comisión propuso unificar la tarifa del impuesto a las bebidas alcohólicas por grado alcoholimétrico, con independencia del nombre que se les de. A lo cual se adicionó la propuesta de un impuesto *ad valorem* del 20% para aquellos licores cuyo precio fluctúe entre \$25.000 y \$75.000 y del 30% sobre el valor que exceda a \$75.000. Se propuso también unificar el impuesto a los cigarrillos con independencia de las marcas u otros distintivos.

Para el segundo grupo de impuestos las principales cuatro propuestas de la Comisión consistieron en:

- Cambiar el actual impuesto *ad valorem* a la gasolina por un impuesto específico, con el objeto de dotar de mayor estabilidad a los ingresos de los departamentos y reducir la volatilidad de los precios al consumidor;
- Buscar una nivelación gradual de la sobretasa al ACPM con la sobretasa a la gasolina, por cuanto no hay razones de eficiencia o contaminación ambiental que justifiquen las diferencias actuales;

¹⁴ De manera más amplia, la idea que subyace detrás de estas propuestas es que la creación de las regiones no es para debilitar los departamentos sino para fortalecerlo como ejecutores de la política territorial.

¹⁵ Que estuvo integrada en el año 2008 por María Teresa Forero de Saade, Guillermo Perry y Antonio Hernández Gamarra.

- Ceder a los departamentos el 50% de la sobretasa al ACPM que actualmente recibe la nación, como quiera que las sobretasas se establecieron con el propósito de recabar fondos para la construcción y mantenimiento de vías secundarias y terciarias;
- Adicionar al impuesto existente, basado en el valor y edad de los vehículos, un impuesto específico proporcional a su cilindraje para reflejar mejor los costos de la contaminación ambiental ocasionada por su utilización.

En relación con los impuestos a la propiedad se propuso que los departamentos asumieran como su responsabilidad la promoción de las obras de infraestructura a cargo de la Nación, para de esa manera estimular su realización, y a cambio de ello que recibieran parte del producido del impuesto de valorización. Tarea que, por su carácter transversal, debería quedar en cabeza de la futura autoridad regional, cuando se constituyan las regiones. Precizando además algunos de los criterios que la Comisión utilizó para distribuir el impuesto de valorización entre la Nación – que sufragaría el costo de este tipo de obras – y las regiones que las gestionarían y quedarían atentas al buen recaudo del tributo.

Además, en cuanto a los impuestos a la propiedad la Comisión propuso un programa de actualización catastral, lo que repercutiría favorablemente sobre las finanzas municipales (impuesto de catastro) y las de los departamentos (impuesto de registro). A ese respecto se propuso que, para evitar el atraso en la formación catastral y la desactualización de sus bases, los departamentos asumieran un rol de liderazgo mediante la constitución de los Fondos de Actualización Catastral. Sobre esto debe señalarse que, al crearse las regiones en general y la Caribe en particular, esa tarea debería quedar en cabeza de la futura autoridad regional, que asumiría además como función propia el recaudo del catastro para luego entregar su producido a los municipios.

La autoridad regional quedaría con la facultad de fijar, como ya se ha dicho, previo los estudios del caso, una sobretasa al impuesto predial rural. Mecanismo que se utilizaría en el contexto de la modernización de la ganadería antes discutido, y como desestímulo a usos inapropiados del suelo desde el punto de vista de su vocación agroecológica o desde el punto de vista ambiental.

La centralización del recaudo del impuesto predial en cabeza de la autoridad regional, si bien puede verse como una pérdida de autonomía operativa de los municipios, tiene como finalidades:

- Evitar la minimización de su recaudo por parte de intereses políticos ligados a las administraciones municipales;
- Mantener actualizada la base catastral para usarla de manera técnica a la hora de fijar los cobros de valorización; y,
- Reducir el costo de ese recaudo.

El Fondo Regional de Actualización Catastral se nutriría con recursos de todos los interesados en elevar el recaudo del impuesto predial y del registro, en especial las Corporaciones Ambientales Regionales y la Superintendencia Nacional de Registro.

Como ha quedado dicho, según estas propuestas, la creación de las regiones no minaría la capacidad de gestión de los departamentos que seguirían siendo ejecutores de la mayoría de las políticas hoy a su cargo y que por lo tanto mantendrían el interés en ver fortalecidas sus finanzas. Por ello, junto con la reforma del régimen tributario departamental, y del fortalecimiento del impuesto predial, parecería conveniente un ordenamiento y modernización de los procedimientos de administración de

los impuestos territoriales. Para lo cual el proyecto de Código Tributario Departamental, propuesto por la Comisión, debería tomarse como referente.

5.2. Reforma al Régimen de Regalías¹⁶

Para el buen suceso de las regiones es deseable una reforma al régimen de regalías, tanto respecto de las que manejan sus beneficiarios directos, como de aquellas que maneja el FNR.

Antes de expresar las razones para que ello sea así, es necesario, sin embargo, exponer brevemente la actual institucionalidad que rige estas materias, las limitaciones que ella tiene y a partir de ello explicar las bases de la reforma que aquí se propone.

5.2.1. La actual institucionalidad

Las regalías tienen su origen en la expresión soberana del artículo 332 de la Constitución Nacional que declara al subsuelo y a los recursos naturales como propiedad del Estado. Es decir, desde un punto de vista económico, las regalías son el precio de los recursos naturales no renovables (RNNR) en el subsuelo y por lo tanto no pueden interpretarse como un tributo para quienes explotan esos bienes. Esa distinción es muy importante porque, siendo ello así, el uso de las regalías debe encaminarse a reponerle al patrimonio público el bien que se vende y no a remediar las externalidades negativas que causa su explotación.

La Constitución deja la determinación de ese precio a la ley, según se lee en el artículo 360 que dice: “la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables” y esa explotación “causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”.

El reparto de las regalías entre los entes territoriales tampoco es objeto de la norma constitucional, puesto que al respecto, de manera general, en el artículo 360 se señala: “los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”. Disposición que se complementa en el artículo 361 donde se lee “con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley”.

Respecto al uso que se debe dar a las regalías la norma constitucional expresa que las correspondientes al FNR “se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”. Una interpretación estricta del texto constitucional señalaría que este guarda silencio sobre el uso que se debería dar a los recursos percibidos por los departamentos y municipios productores, al igual que sobre los recibidos por los puertos marítimos y fluviales beneficiarios.

¹⁶ Esta sección se basa en el capítulo 5 y en el Anexo III del Informe final de la Comisión para el fortalecimiento fiscal de los departamentos y en el documento Regalías y Desarrollo Regional, que puede consultarse en la página web [www. Ocaribe. Org](http://www.Ocaribe.Org).

De las disposiciones transcritas se puede concluir que la norma superior contiene amplia flexibilidad para fijar el canon de las regalías y para determinar su reparto y que, por lo tanto, no es necesario plantear reformas constitucionales sobre estas materias, a menos que se quiera que los hoy beneficiarios directos no sigan teniendo derecho a las mismas, como lo propuso Zapata (2010).

A partir de las normas establecidas por la Constitución, las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 establecieron el canon de regalías para los distintos RNNR y las reglas de distribución entre sus beneficiarios. El canon de las regalías de hidrocarburos es marginalmente creciente con el volumen diario de producción por campo. Por el contrario, en el caso del carbón existe una abrupta discontinuidad en el canon cuando la producción de una explotación pasa de tres millones anuales de toneladas. Por lo que se refiere al níquel, el canon es del 8% de la producción en la única explotación hoy existente situada en el departamento de Córdoba¹⁷.

En general las regalías que van a los departamentos y municipios productores y a los puertos marítimos y fluviales han constituido cerca del 80% del total, mientras que las que van al FNR se acercan al 20% restante.

Las leyes mencionadas, además de establecer los parámetros generales de distribución de las regalías entre sus beneficiarios, previeron que, cuando la producción de los RNNR superara ciertos límites, las regalías “se cedieran” por parte de los departamentos productores a otros departamentos de la misma región de planificación¹⁸ y por parte de los municipios productores a los otros municipios del mismo departamento. En la forma descrita se pretendió moderar los ingresos de los departamentos y municipios productores en beneficio de los vecinos que no lo fueran.

Por lo que respecta a su valor monetario las regalías que percibe el Estado dependen de: el volumen de producción; el canon; el precio internacional cuando el bien se exporta; el costo de transporte entre la boca de mina y el puerto; y, la tasa de cambio.

En cuanto al uso que se debe dar a las regalías es de señalar que de manera general la ley repitió lo consagrado en la Constitución y las mismas se pueden destinar a los proyectos considerados como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo de departamentos y municipios, y con prioridad para las coberturas de los bienes sociales considerados meritorios (salud, educación, saneamiento básico, entre otros)¹⁹.

5.2.2. Limitaciones de la actual institucionalidad

Visto que en la Constitución no existen limitaciones institucionales que impidan el buen manejo de las regalías, es de concluir que las debilidades hoy existentes son de origen legal y es en el cambio esas normas donde es necesario enfocar las reformas, corrigiendo las siguientes situaciones:

1. Como el canon y los coeficientes de reparto son relativamente fijos, el monto de las regalías es marcadamente procíclico ya que en épocas de elevados precios internacionales la producción tiende a aumentar y difícilmente esos dos efectos se verían compensados por la

¹⁷ Los hidrocarburos, el carbón y el níquel han aportado, en conjunto, el 99% del valor de las regalías en los últimos años.

¹⁸ Es de recordar que cuando se expidió la ley 141 de 1994 existían los CORPES.

¹⁹ A partir del Artículo 35 de la Ley 756 de 2002 el FONPET también se convirtió en beneficiario de las regalías.

revaluación de la tasa de cambio. Como no ha sido posible impulsar una ley general sobre ahorro en tiempos de bonanza, la tendencia es que con ingresos transitorios – dada la no renovabilidad de estos recursos – se financien gastos permanentes que a larga no tendrían fuente de financiación.

2. Como se desprende de la enumeración de las variables que afectan el valor monetario de las regalías las mismas no toman en consideración las necesidades de los beneficiarios, lo cual da lugar a manifiestas desigualdades territoriales en su reparto.
3. La norma sobre “cesión” que pretendió aminorar esas desigualdades tiene dos graves defectos. El primero de ellos es que la cesión está referida al volumen de producción y no al monto de los ingresos y el segundo es que en el caso de los recursos cedidos por los municipios, el reparto se hace por partes iguales entre todos los municipios del departamento con independencia de las necesidades de los mismos.
4. La atomización y la ninguna focalización de las regalías han hecho que ellas hayan tenido escaso o nulo impacto en el bienestar de la gente de las regiones productoras de RNNR. En el caso del departamento del Cesar, hace algún tiempo, un estudio del PNUD (2005) concluyó que daba lo mismo vivir en un municipio que recibe regalías que en uno que no las percibe.
5. Las regalías no se suman al Sistema General de Participaciones (SGP), ni a los demás ingresos tributarios de las regiones, para estimar cuáles y cuántas son las necesidades que se pueden satisfacer con ellas y durante cuánto tiempo.
6. Existe una muy débil institucionalidad en las regiones para la planeación del gasto y para el uso real de las regalías, lo cual sumado a la precariedad de los controles (fiscal, disciplinario, penal y ciudadano), y a la presencia de grupos armados en las regiones beneficiarias, ha dado lugar a toda clase de tropelías.

5.2.3. Principios de una reforma

Mi propuesta de reforma al régimen de regalías tiene como finalidades: mejorar la eficiencia del gasto e impulsar la equidad inter e intradepartamental. Para lo que es necesario distinguir las modificaciones que se deben introducir a las regalías que van a los departamentos y municipios productores y a los puertos marítimos y fluviales de las que van al FNR.

Respecto de estas últimas es preciso volver al espíritu de la Constitución de 1991 y hacer que los recursos del FNR no se atomicen en multitud de pequeños proyectos sino que tengan como sus dos únicas finalidades la promoción del desarrollo regional y la búsqueda de la equidad interregional.

En cuanto a la búsqueda del desarrollo regional idealmente habría que proceder a adoptar las siguientes decisiones:

- Eliminar las asignaciones específicas consagradas hoy en la ley;
- Flexibilizar las asignaciones para la preservación del medio ambiente y para el fomento minero; y,
- Adoptar en la nueva ley una definición que asegure que los proyectos de inversión financiados por el FNR sean en verdad regionales y que tengan impacto en la calidad de vida de las gentes de las regiones.

El monto de las regalías que no se asigne a las regiones minero-energéticas iría al FNR que tendría cinco cuentas así:

- Pensiones territoriales;
- Fondo de Compensación Regional;
- Fondo de Competitividad;
- Fondo para la promoción de la Ciencia, la tecnología y la innovación; y
- Fondo de Ahorro y Estabilización del Gasto Regional

La distribución porcentual de los recursos que irían a cada una de esas cuentas se definiría en la ley, estableciendo unos intervalos para ese fin, de suerte que, dependiendo de las circunstancias, la asignación específica para cada propósito pudiese hacerse con criterios flexibles.

El Fondo de Ahorro y Estabilización del Gasto Regional se alimentaría de los ahorros permanentes de las regiones minero-energéticas para preservar en el tiempo sus beneficios preferenciales y de reservas transitorias producto de las fluctuaciones de en los ingresos del propio FNR.

Para ello es necesario que la reforma legal elimine todas las asignaciones específicas hoy existentes en el FNR, establecidas, especialmente, en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002.

En la nueva ley se debe definir con claridad lo que se entiende por proyectos financiables por el Fondo de Competitividad. Para lo cual se podría retomar la idea de que los proyectos regionales de inversión deberían tener **siempre** como beneficiarios:

- A varios departamentos que acuerden desarrollar, de manera conjunta, un mismo proyecto
- A un solo departamento, siempre que el impacto recaiga sobre varios de sus municipios
- A más de un municipio, sean ellos o no de un mismo departamento

Además, como también se señaló debería instituirse que las prioridades del Fondo de Competitividad, se limiten a unas pocas áreas como podrían ser:

- La infraestructura vial regional
- Los Planes Departamentales de Agua
- El pago por servicios ambientales en las zonas no mineras, en especial en lo atinente a la deforestación evitada y la conservación de las cuencas hidrográficas
- Los proyectos de disposición de residuos sólidos

A estas prioridades no se preasignarían montos de recursos en términos absolutos, ni tampoco en relación con el tamaño del Fondo de Competitividad.

5.3. Fondo de Compensación Regional

Como atrás se señaló, no hay dicotomía entre la búsqueda de una mayor equidad y el aumento acelerado de la producción, porque la lucha contra la pobreza y un mayor crecimiento económico son dos fines virtuosos que se refuerzan mutuamente.

Como la política económica nacional no reconoce ese hecho, no le da prioridad a la aminoración de los pronunciados desequilibrios económicos que existen entre nuestras regiones y a las profundas desigualdades que ellos generan.

Es por eso que se hace necesario que la nación ponga en marcha una política específica de lucha contra la pobreza en la periferia colombiana, que incluye no sólo al Caribe sino a la Costa Pacífica, la Amazonía, la Orinoquía, el Norte de Santander y la zona costera del Urabá antioqueño.

Política que requiere de un mayor esfuerzo tributario territorial – como antes se expuso – y que debe complementarse con la creación del Fondo de Compensación Regional (FCR), cuyo soporte técnico está contenido en Galvis y Meisel (2010). Autores que han señalado que los principios rectores del FCR deben ser:

1. La continuidad, porque la desigualdad es persistente;;
2. La integralidad, porque el FCR debe perseguir al tiempo la reducción de la pobreza y la promoción del crecimiento económico;
3. La focalización espacial, porque la pobreza en Colombia no es un fenómeno espacialmente aleatorio; y,
4. La transitoriedad porque, si la política tiene éxito, con el tiempo se haría innecesaria la asignación de recursos públicos para estos propósitos.

Dicho lo cual, es importante señalar que el FCR se necesita porque, como se ha expuesto en numerosos trabajos del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)²⁰ y principalmente por parte de Adolfo Meisel, “las desigualdades económicas entre las regiones de Colombia son muy grandes y se están acentuando. Esa situación se ha mantenido durante varias décadas. Diversos factores hacen pensar que el mercado por sí sólo no se encargará de eliminar esa situación, para que se de una convergencia en la prosperidad material de las diferentes partes del territorio nacional. Por tal motivo, se necesitan políticas públicas para reducir las desigualdades económicas en Colombia” (Meisel, 2008: 16).

De acuerdo con lo anterior, queda claro que la creación del FCR no se puede contraponer a la idea de fortalecer la Región Caribe porque el Fondo también es un instrumento para la lucha contra la desigualdad y no un fin en sí mismo.

²⁰ Entre otros Bonet (2006) y Bonet y Alvis (2007)

COMENTARIO FINAL

Al intentar una síntesis como la que se presenta en este escrito se corre el riesgo de no poder hacer explícita la totalidad de los argumentos, en algunas ocasiones por la brevedad en que es necesario mantener el texto y en otras por la falta de conocimiento a profundidad de algunos de los temas que se abordan.

Ese riesgo, sin embargo, no debe impedir el intento de contar con una visión globalizadora de la agenda Caribe, en procura de que ella sea sólida en sus principios y coherente en las propuestas para el desarrollo de la región. Esa óptica del problema obliga a escoger entre prioridades y aleja la discusión del casuismo sin principios.

Soy totalmente consciente de las dificultades políticas de unas reformas con el hondo calado de las que aquí se han propuesto. Sin embargo, primero debemos tener claro el para qué de nuestras propuestas y después pensar en las alianzas y acuerdos necesarios para que ellas se hagan realidad.

BIBLIOGRAFIA

ALKIRE, S. SAMMAN, M. 2007. "Las dimensiones faltantes en materia de pobreza" En: Observatorio sobre desarrollo humano en Colombia. Boletín No. 19 septiembre – octubre 2007. Universidad Autónoma de Colombia,

BONET, J. 2006. "Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia". Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. No. 77. Banco de la República – Sucursal Cartagena.

BONET, J. 2007. "Minería y desarrollo económico en el Cesar". Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. No. 85. Banco de la República – Sucursal Cartagena.

BONET, J. y GALVIS, J. 2007. "Bases para un Fondo Compensación Regional en Colombia". Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. No. 97. Banco de la República – Sucursal Cartagena.

COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS. 2009. Informe final de la Comisión para el fortalecimiento fiscal de los departamentos. Federación Nacional de Departamentos.

GALAN, L.C. 1988. "Las perspectivas de la Costa Atlántica" En: La Movilización del Potencial Económico de la Costa Atlántica. Fedemetal, Cámara de Comercio de Bogotá.

GALVIS, A y MEISEL, A. 2010. Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. No. 122. Banco de la República – Sucursal Cartagena.

HECKMAN, J. y MASTERTOV, D. 2004. The productivity argument for investing in young children. Working paper 5, Invest in Kids Working Group. Comité for Economic Development. <http://jenni.uchicago.edu/Invest/>.

HERNANDEZ, A. 1990. "Potenciales y limitaciones del Caribe". En: Caribe Colombia. Fondo José Celestino Mutis. FEN Colombia.

HERNANDEZ, A. 2006. "Control fiscal, funciones de advertencia y lucha contra la corrupción". Una Contraloría Creíble y respetada. Tomo II. Contraloría General de la República

HERNANDEZ, A. 2007. El Cesar del futuro: Un territorio socialmente cohesionado. Mimeo.

HERNANDEZ, A. 2009. Importancia de modernizar la ganadería bovina colombiana. USAID Programa MIDAS. Texto inédito.

HERNANDEZ, A. 2009. Una propuesta de diálogo que cumple 90 años. Discurso inaugural del Encuentro: Compromiso Caribe de la Liga Costeña al Fondo de Compensación Regional. Santa Marta, octubre 8 de 2009.

LUSTIG, N., ARIAS O. y RIGOLINI J. 2002. *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: La doble causalidad*. Publicaciones Unidad de Pobreza y Desigualdad. Banco Interamericano de Desarrollo

MEISEL, A. 2008. "¿Por qué se necesita una política económica regional en Colombia?" En: Revista del Banco de la República. Vol. LXXXI. No. 971. Septiembre de 2008.

OBSERVATORIO DEL CARIBE COLOMBIANO. 2004. El Caribe colombiano frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Observatorio del Caribe Colombiano y PNUD Colombia.

OBSERVATORIO DEL CARIBE COLOMBIANO. 2007. (Editor) Compromiso Caribe. Banco de la República, Observatorio del Caribe Colombiano y Fundesarrollo

OCAMPO, J.A. 2004. Economía y Democracia. En: Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – www.iadb.org/etica

PASTRANA, M. 1985. "La Costa Norte: Proyección Natural de su Futuro". Sin pie de imprenta.

PNUD. 2005. *Impacto de las regalías del carbón en los municipios del Cesar 1997 – 2003*. Cuadernos PNUD. Investigaciones sobre desarrollo regional.

RAMÍREZ, C. 2008. "La primera infancia: el reto del desarrollo humano" En: Observatorio sobre desarrollo humano en Colombia. Boletín No. 22 marzo – abril 2008. Universidad Autónoma de Colombia,

RODADO, C. 1988. "La Movilización del Potencial Económico de la Costa Atlántica: Primera Parte" En: La Movilización del Potencial Económico de la Costa Atlántica. Fedemetal, Cámara de Comercio de Bogotá.

ROJAS, P. 2009. Impulso de la RSE en el tejido empresarial del Caribe Colombiano. Presentación Para el Observatorio del Caribe Colombiano.

STIGLITZ, J.E. 2006. *Cómo hacer que funcione la globalización*. Taurus

URDINOLA, A. 1988. "La Movilización del Potencial Económico de la Costa Atlántica: Segunda Parte" En: La Movilización del Potencial Económico de la Costa Atlántica. Fedemetal, Cámara de Comercio de Bogotá.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. 2005. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch, Editor.

VILORIA, J. 2010. *Región Caribe: Economía y Prospectiva*. Centro de Estudios Económicos Regionales – CEER. Banco de la República, sucursal Cartagena. Presentación 14 de abril.

ZAPATA, J. 2010. *Las finanzas territoriales en Colombia*. Debates Presidenciales. Fedesarrollo y CAF