

## **POBREZA, DESPLAZAMIENTO Y DESARROLLO LOCAL EN CARTAGENA.**

**AMARANTO DANIELS PUELLO.** Investigador Instituto Internacional de Estudios del Caribe. Universidad de Cartagena.

En primer lugar quiero agradecer a la Universidad Tecnológica, al Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, al Observatorio del Caribe y a Fundesarrollo, por la invitación a participar en este taller, cuyo propósito es el de indagar por los obstáculos o limitantes al desarrollo local y regional, los cuales serán un punto de referencia para la formulación de políticas que propugnen por la superación de los desequilibrios regionales en la ciudad y la región caribe.

Para nadie es desconocido que un breve recorrido en la última década de Cartagena, nos muestra una ciudad signada por una grave crisis económica, social, política e institucional que se expresa en un empobrecimiento acelerado de sus habitantes que deriva hacia una creciente exclusión y marginalidad, e igualmente una marcada ausencia de Ciudadanía y Defensa de Lo Público. La encrucijada reseñada va a incidir notoriamente en su capacidad de respuesta a las demandas de bienes y servicios tanto para sus residentes, a la población migrante y a las víctimas del conflicto armado, específicamente a la población desplazada.

Retomando el objeto de la convocatoria, es claro desde nuestra perspectiva que ubicar esas barreras implica mirar el camino recorrido por la ciudad a lo largo de su historia. En esa visión es de particular interés conocer como es el tránsito de una sociedad esclavista y colonial a una sociedad Moderna, con las transformaciones y retos que ello supone. En ese sentido se asume el concepto de Jorge Orlando Melo<sup>1</sup>: *Los procesos de modernización conducen al establecimiento de una estructura económica con capacidad de acumulación constante, a un sistema político participativo; a una estructura social relativamente móvil con posibilidades de ascenso, y a un Estado con poder para intervenir en la orientación de la economía capitalista y a un sistema cultural en el que las decisiones individuales estén dirigidas por valores laicos.*

Por el contrario, en el caso de Cartagena, el proceso de <sup>2</sup>modernización como bien lo reseña Javier Ortiz, tiene como características esenciales: La utilización de elementos tradicionales como el talante señorial y aristocrático de una sociedad colonial, la ausencia de un espíritu y carácter empresarial de riesgo para la actividad productiva, y una elite conservadora y costumbrista que carece de un proyecto transformador claro del entorno social. Esa asunción de la Modernidad en donde se mezclan rasgos del pasado con los nuevos retos de “ Libertad, Bienestar y Democracia “, configura una “ Modernidad Tardía”, como bien la define Anthony Giddens, cuyos rasgos sobresalientes son la presencia

---

<sup>1</sup> Algunas Consideraciones Globales sobre Modernidad y Modernización. Jorge Orlando Melo en Colombia y el despertar de la Modernidad. Compiladores Fernando Viviescas y Fabio Giraldo. 1991 Foro Nacional por Colombia.

<sup>2</sup> Modernización y Desorden en Cartagena.1911-1930: Amalgama de ritmos. Javier Ortiz Cassiani. Desorden en la Plaza. 2002.

de riesgos y precariedad en los procesos económicos, sociales y culturales que se adelantan a su interior.

En ese sentido, las dinámicas y procesos que se desprenden de esa Modernidad Tardía para la ciudad, evidencian rupturas y discontinuidades en el nuevo orden que se pretende construir, las cuales se resumen de la siguiente manera:

- a) En su esfera público-privada, la ciudad carece de un “Arreglo Institucional”, es decir de un conjunto de normas y/o reglas transparentes, estables que garanticen la interacción entre los diferentes actores ciudadanos y reduzcan la incertidumbre en el relacionamiento público-privado. En éste apartado se precisa como la gestión pública territorial evidencia una cultura arraigada de la informalidad y la improvisación, asociado a una discontinuidad en los planes de desarrollo y procesos ejecutados. En otras palabras, desde la vigencia del plan piloto de 1965<sup>3</sup> y las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, el Distrito no ha podido construir un “Sistema de Planeación Distrital” tal como lo exige la normatividad vigente; e igualmente en su calidad de ente territorial inmerso en la dinámica de la globalización e internacionalización de los mercados y de las sociedades. A esto se agrega la deficiente capacidad de formular una política Distrital en materia fiscal, y de crédito público, que le garantice a la ciudad unos flujos de inversión privada y pública que apoyen la creación de empleos, ingresos, bienes y servicios a la población. (citar caso del Plan Fiscal de Mediano Plazo). Estas dos restricciones, asociadas a la ausencia de políticas públicas, facilitan la precariedad y vulnerabilidad del sistema distrital de protección social, como herramienta clave para la provisión de bienes y dotaciones que promuevan la expansión de las capacidades de la población en general. En síntesis, la inexistencia de un “Sistema de Planeación Distrital” y la carencia de una gestión fiscal y financiera para su viabilidad como entidad territorial, reflejan una ciudad en donde la gobernabilidad y legitimidad (entendida la primera como la capacidad de gobernar efectivamente en forma estable y viable y la segunda, como el consenso que valida el poder); con el transcurrir del tiempo son categorías ausentes e intangibles.
- b) En su esfera económica, la ciudad no logra constituir una estructura productiva territorial autónoma, sostenible y cuyo nivel de competitividad le posibilite una capacidad adaptativa a las transformaciones y reestructuraciones que la actual fase de la globalidad exige, en términos de innovación y del conocimiento como recurso económico. Por el contrario, se reconoce una producción manufacturera concentrada, (de acuerdo con la Cámara de Comercio el 1% de las grandes compañías representan el 82% de los activos, mientras que el 92% corresponde a microempresas), altamente intensiva en capital y tecnología y que posee débiles encadenamientos con el resto de sectores productivos. En este

---

<sup>3</sup> En 1965 en la formulación del Plan Piloto de Desarrollo Urbano se propone como meta la organización de la oficina de planeación de Cartagena. Relatoria del taller: Cartagena de Indias, Sobrellevando la Crisis. Observatorio del Caribe. Octubre de 1999

sentido es pertinente referenciar una tendencia que avizora una desindustrialización y una creciente terciarización soportada en la actividad informal. Situación está que corroboran las cifras del DANE, a junio del 2006, el total de población ocupada en Cartagena ascendía a 354.000 personas; de las cuales tan solo el 34.7 % es decir 123.000 se localizaban en el sector formal de la economía local y el 63 % equivalente a 232.000 laboran en el sector informal de la economía; lo cual confirma la limitada capacidad del aparato productivo local para absorber la mano de obra existente. (al respecto es válido citar como el ex ministro Rudolf Hommes reconocía qué una condición esencial en el exitoso proceso de la economía China, se soporta en que las regiones logran incorporar a su base productiva a los migrantes rurales). No sobra mencionar el reto ineludible e inaplazable que tiene la ciudad en articular la dinámica productiva local con el sistema educativo distrital, en la perspectiva de abordar una sociedad del conocimiento ajustada a las fortalezas y oportunidades desde lo local.

- c) Lo anteriormente reseñado, coincide sustancialmente con lo planteado por Anthony Giddens, cuando señala que en los procesos de Modernización Tardía, “la evolución social acumula tantas improbabilidades y riesgos que en muchos casos el intento de empujar la sociedad en una determinada dirección, resultará que la sociedad avanza correctamente, pero en la dirección contraria”. En nuestro caso, -con el transcurrir del tiempo- la ciudad y su entramado social observan como las débiles condiciones de Bienestar y Desarrollo se agudizan; especialmente con los magros resultados para la ciudad del proceso de descentralización político –administrativo efectuado desde hace veinte años y los ajustes que promueve el modelo económico neoclásico, así como la condición de ciudad receptora de víctimas del conflicto armado en los Montes de Maria y el caribe Colombiano.

En esta situación específica, establecer el impacto que para la ciudad supone las 9.939 familias desplazadas (Datos de Acción Social a octubre 2006) asentadas en el territorio distrital, si bien no es fácil su cuantificación, es claro que la ciudad asume unos costos que pueden ser transitorios o permanentes, según el deseo de retornar o asentarse definitivamente en el distrito (que es el caso del 95% de las familias). Estos costos son el resultado de la demanda de activos (Tierra, Vivienda, Capital) de los cuales gozaba en su lugar de origen y de las necesidades acumuladas en educación, salud e ingresos y ocupación en la ciudad receptora.

Dentro de las posibles consecuencias que asumiría la sociedad cartagenera- ante la evidente incapacidad del Distrito para atender a las familias desplazadas-, es el de seguir construyendo “Una sociedad con limitada movilidad intergeneracional, donde existe una elevada proporción de individuos con bajos niveles de escolaridad, (Mincer 1970). En efecto de las 16.150 jóvenes menores de 18 años desplazados, solo 3.800, es decir el 23% se halla matriculado en el sistema educativo distrital y recibe subsidios educativos del programa Familias en Acción, y es una población que difícilmente superará el umbral de los 11 años para no caer bajo la línea de pobreza. A este costo se

agrega la precariedad para acceder al mercado laboral, ya que el número promedio de años de estudio de los desplazados, sumado a una deserción escolar estimada del 25% y a los cambios en salud mental, limitan ostensiblemente su vinculación a la actividad laboral, afectando así el crecimiento económico de la ciudad.

-En cuanto a la salud de ésta población - incluyendo el factor alimenticio y nutricional- , se reconoce como el 60% de las familias desplazadas no han tenido acceso a la ayuda de emergencia humanitaria, además de la imposibilidad de ser atendidos por el sistema de salud distrital, lo cual crea las condiciones para la desnutrición crónica y su vulnerabilidad; siendo estos considerados por Jorge Iván González (2000) como uno de los factores intergeneracionales de reproducción de la pobreza, lo cual supone que difícilmente esta población logra alcanzar la esperanza de vida promedio del resto de colombianos. De otra parte quiero manifestar mi sorpresa y perplejidad, con la tesis promovida por algunos medios de comunicación en el sentido de asociar al desplazamiento con la actual situación de inseguridad que padece el Distrito; cuando las familias desplazadas al momento de huir de su morada, lo hacen para preservar su vida y como un mecanismo de minimizar el nivel de confrontación del conflicto armado.

Finalmente, cuales son las apuestas y acciones que debe asumir la ciudad en el contexto del escenario descrito, he aquí algunas opciones:

Es urgente revisar los posibles impactos para el financiamiento de la inversión social (esencialmente el sistema de protección distrital), del proceso de "Re-Centralización del gasto público y por qué no de la reversa al marco descentralista consagrado en la carta política de 1991. Por ejemplo, el proyecto en curso sobre las transferencias de la nación, de ser aprobado como ésta redactado se calculan que más de 40 Billones de pesos dejaran de recibir las regiones colombianas hasta el año 2016. La reforma a la ley 100, le da un poder discrecional al gobierno nacional para el manejo del FOSYGA, sin ninguna mediación del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, para asignar los subsidios en salud. Por ejemplo este año repartirá dos millones de cupos en el régimen subsidiado. Similar situación viene aconteciendo con el manejo centralizado del gasto en Acueducto, alcantarillado entre otros.

Es definitivo la construcción de un sistema de Planeación Distrital, entendido como: "La institucionalidad que armoniza la actuación del conjunto de agentes públicos y privados que conviven en el territorio, orientándolos hacia la construcción de una ciudad ordenada, competitiva, equitativa y sostenible ". A más de tener la capacidad de proveer información y orientación de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo para la ciudad de Cartagena. Es éste el punto de partida para generar una cultura de la planeación que posibilite erradicar la informalidad y el incumplimiento en la gestión pública.

La ciudad requiere de un proyecto de desarrollo local autónomo y en la perspectiva **de la globalidad de los mercados y la sociedad del conocimiento**. Dicho de otra forma, avanzar hacia un proceso en el que una sociedad local, manteniendo su propia identidad y su territorio, genera y

fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas, logrando una mayor orientación y regulación entre ellos; alrededor de un proyecto común que combine: la generación de crecimiento económico, la equidad, el cambio social y cultural y una sostenibilidad ambiental. Es de particular interés propiciar la “Formalización de los agentes económicos”, así como la prioridad de asumir al valor agregado del conocimiento como eje transversal de ese proyecto de Desarrollo Local.