

EL PAPEL DE LA PLANEACION REGIONAL

EN EL CONTEXTO NACIONAL

1992 - 1994

MARGARITA SEGURA PEREZ

VICENTE ENRIQUE SALINAS MEJIA

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

1994

EL PAPEL DE LA PLANEACION REGIONAL

EN EL CONTEXTO NACIONAL

1992 - 1994

MARGARITA SEGURA PEREZ

VICENTE ENRIQUE SALINAS MEJIA

Trabajo de grado presentado como
requisito parcial para obtener el
título de: ECONOMISTA

Asesora: Dra. MARTHA ARRIETA.

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

1994

Nota de Aceptación

Jurado

Jurado

Barranquilla, Julio de 1994

PERSONAL ADMINISTRATIVO

RECTOR : Dr. JOSE CONSUEGRA HIGGIN

VICE RECTOR : Dr. LEONELLO MATHE ZAPATA

DECANO FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS : Dr. EUGENIO BOLIVAR

SECRETARIO FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS : Dra. MARTHA ARRIETA

JURADOS : Dra. CANDELARIA CRUZ M.
Dra. VILMA LLANOS

DEDICATORIA

Doy gracias a Dios por haberme permitido alcanzar el sueño de ser profesional. A él dedico con gran devoción este triunfo que me motiva a construir un mejor mañana.

A mis Padres Galo y Amparo, les dedico con amor este título obtenido, ya que con sus sacrificios y apoyo incondicional lograron darme los estudios superiores y así alcanzar el sueño de toda persona.

A mis hermanos Manuel, Galo, Edgardo, Marilyn, por su gran calidad humana, la cual constituye la base de una familia unida y prospera.

A mi señora Marbel Luz y mis hijas Alison y Sanila, las cuales me brindaron su total apoyo en los momentos que, más necesité de ellos.

A mi compañera y amiga Margarita Segura, por compartir momentos de estudio y de alegría.

VICENTE...

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

A la Universidad Simón Bolívar, por ser la institución que nos ha brindado la oportunidad de formarnos como personas de bien y como profesionales del mañana.

A MARTHA ARRIETA, profesora de la Universidad Simón Bolívar quien con su colaboración y asesoría se hizo posible la realización de este trabajo.

A CARMEN AREVALO CORREA, Directora de Planeación que con su aporte en la elaboración del plan de desarrollo, se logró la culminación de este trabajo.

A JOSE ALTAONA, Profesor de la Universidad Simón Bolívar, por colaborar en nuestra formación académica y brindarnos su amistad incondicional.

A MARGARITA SEGURA, Compañera de tesis, que con aporte en materia de desarrollo se logró la culminación de este

trabajo.

A todas aquellas personas que de una u otra forma
colaboraron en la realización del presente trabajo.

DEDICATORIA

Doy gracias a Dios por haberme concedido el deseo de haber culminado mis estudios universitarios.

A mis padres Gilberto Segura y Graciela de Segura que siempre me apoyaron en todos mis estudios, ya que fueron un estímulo para alcanzar esta meta por ellos con agradecimiento y devoción dedico este triunfo que hoy culmina.

A mi compañero Ricardo Arayo y en especial a mis hijos Carolina, Sofia Lorena y Ricardo David, por haberme dado su apoyo incondicional.

A mi compañero y amigo Vicente Salinas por compartir momentos de estudios y de alegría.

MARGARITA..

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan su agradecimientos:

A JOSE ALTAHONA, profesor de la Universidad Simón Bolívar, por colaborar en nuestra formación académica y brindarnos su amistad incondicional.

A la Dra. MARTHA ARRIETA, profesora de la Universidad Simón Bolívar quien con su colaboración y asesoría se hizo posible la realización de este trabajo.

A mi compañera JAQUELIN DE LA OSSA, por haberme ayudado y apoyado en los momentos de alegría.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la realización del presente trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
2. OBJETIVO GENERAL	3
2.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS	3
3. JUSTIFICACION	4
4. DELIMITACION DEL TEMA	4
5. METODOLOGIA	5
5.1. TECNICOS	5
5.1.1. Técnica documental	5
5.1.2. Tipo de Estudio	5
5.2. METODO	6
6. MARCO DE REFERENCIA	7
6.1. MARCO TEORICO	7
1. PLANEACION EN COLOMBIA	9
1.1. PLAN A LARGO PLAZO	11
1.2. PLANEACION, POLITICA Y ADMINISTRACION	14
1.2.1. LA PLANEACION	14
1.2.2. LA POLITICA	20
1.2.3. LA ADMINISTRACION	28
2. LA PLANIFICACION REGIONAL EN COLOMBIA	34

	Pág.
2.1. LA CONSTITUCION DE 1886	35
2.2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968 Y LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL.	36
2.3. LA PLANEACION REGIONAL Y LAS CORPORACIONES DE DESARROLLO.	38
2.4. LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO	39
2.5. LA COSTA ATLANTICA Y EL DESARROLLO.	40
2.6. LA INTEGRACION COSTEÑA	44
2.7. INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONOMICO	47
2.8. ALGUNOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO COLOMBIANO.	49
2.9. DESARROLLO REGIONAL EN LA COSTA ATLANTICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL.	51
3. ORIGEN DE LAS REGIONES DE PLANIFICACION	53
3.1. IDEAS GENERALES SOBRE LA PLANIFICACION DE LA COSTA ATLANTICA.	54
3.2. OBJETIVOS DE LAS REGIONES DE PLANIFICACION	58
3.3. COMPOSICION Y ORGANIZACION DE LOS CORPES	61
3.3.1. INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE LOS CORPES	64
3.4. ESTRATEGIAS A DESARROLLAR POR LOS CORPES PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS	68
3.5. ORGANISMOS DE PLANEACION REGIONAL Y LOCAL	71
3.5.1. Consejo Nacional de Política Económica y Social.	72
3.5.2. Departamento Nacional de Planeación.	73

	Pág.
3.5.3. Los Consejos de Rehabilitación.	75
3.6. CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS CON POLITICAS DE COFINANCIACION	78
4. UN NUEVO MANEJO DE LA POLITICA FISCAL	82
CONCLUSION	90
ANEXOS: PLAN DE DESARROLLO 1992-1994- DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO.	

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las relaciones entre los niveles regionales y nacionales que se dan en materia de planeación sólo se dan a nivel de apoyo técnico por parte del ente de planificación nacional cuya competencia nacional se impone sobre el ente regional. Este mantiene una limitada descentralización, ya que en materia decisoria se dé en el orden nacional, es decir el órgano de decisión macroeconómico sigue siendo el Departamento Nacional de Planeación.

La ejecución de los planes por lo tanto, depende del presupuesto nacional, lo que indica que los mecanismos de financiación son definidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, o sea que el centro gravitacional de la planeación en Colombia sigue siendo el Departamento Nacional de Planeación, con la participación colateral de los ministerios y las entidades descentralizadas como miembros integrantes del CONPES.

De lo anterior podemos deducir que los planes de desarrollo regional no se pueden condicionar a que no corresponden a la realidad económica y social de la corte en su conjunto, de lo contrario no se obtendrá resultados integrales de desarrollo.

Con base en lo anotado anteriormente debemos analizar los siguientes aspectos: ¿Cómo surge la planificación regional? ¿Cuáles son las relaciones entre la planeación regional dentro del contexto de la planeación nacional? ¿Cuáles son las condiciones en que surge la planeación regional?

2. OBJETIVO GENERAL

Determinar si los diagnósticos y estrategias regionales que se diseñan se articulan con la política territorial nacional; si se constituyen en el marco para el plan interregional y para los respectivos planes de desarrollo departamentales.

2.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS:

2.1.1. Determinar los alcances de la actividad planificadora en general y las condiciones en las cuales se están dando.

2.1.2. Establecer el contexto en el cual surge la planificación regional y los conceptos básicos que la sustentan.

2.1.3. Determinar la elaboración de la estrategia de desarrollo regional y los problemas para realizarla.

3. JUSTIFICACION

El desarrollo regional es de vital importancia para los habitantes de esta zona y lo es más de planificación de ese desarrollo para que pueda alcanzarse el mismo.

El proceso señala que a nivel práctico es importante, también difundir los conocimientos precisando en los aspectos teóricos sobre la planeación regional y nacional.

4. DELIMITACION DEL TEMA

Como punto de partida teórico se analizó los antecedentes históricos del surgimiento de la planeación nacional y regional, estableciendo de forma colateral cuáles son las relaciones centro-periferia, para elaborar los diferentes planes de desarrollo.

Finalmente, se evaluará el plan de desarrollo del Departamento del Atlántico correspondiente al año 1993.

5. METODOLOGIA

Se integran los mecanismos metodológicos de tipo teórico que el investigador utilizó en el desarrollo de la tesis.

5.1. TECNICOS

5.1.1. Técnica Documental: Mediante la forma que sobre el material informativo se puede obtener de los artículos publicados en revistas, periódicos y otros documentos que un buen número de entidades y organizaciones oficiales han difundido. Igualmente se utilizarán los textos sobre el Departamento Nacional de Planeación, el CONPES y el CORPES.

5.1.2. Tipo de Estudio: La investigación será de tipo analítico descriptivo. Este instrumento de apoyo investigativo nos permite analizar e interpretar los hechos relacionados con el proceso de autonomía y relaciones entre los niveles nacionales y regionales, en una etapa histórica de transición social o económica y política que nos permite determinar cómo se ha manifestado el proceso de descentralización en el

contexto de la planeación nacional.

5.2. METODO

El método a utilizar es el funcionalista que nos permite observar como está integrado el proceso de planificación regional y planificación nacional.

6. MARCO DE REFERENCIA

6.1. MARCO TEORICO

La estrategia de la descentralización en Colombia surge como respuesta a una serie de factores internos y externos.

- Internos: Es conocida la excesiva centralización, la cual ha venido afectando con mucha intensidad en algunas regiones como la costa atlántica.

- Externos: Responde a un reordenamiento del orden económico internacional comandado por la corriente del pensamiento económico neo-liberal cuya misión es desconcentrar al máximo el estado de control sobre la economía.

El peruano José L. Copaggio es más específico y señala factores determinantes en el proceso, como:

"El Movimiento descentralista soberano de un etapa de

crisis de recursos y de ideas sobre cómo promover el desarrollo económico y social, es sorpresivamente asumida por el neoliberalismo que encuentra funcional como marco ideológico específico para su proyecto de privatización del Estado y sus funciones, abiertamente puesto en marcha en los U.S.A. y muchos países es copia del desmantelamiento de los aparatos que el Estado benefactor desarrolla en los 60, mediante el democrático arbitrio de descentralizar las funciones pero no los recursos".

Es decir, la descentralización es una adaptación de una línea general del sistema capitalista para los países del Tercer Mundo.

1. PLANEACION EN COLOMBIA

Está demarcada como un proceso, aquí se instituzionaliza a partir de la ley 19/58, su objetivo es asegurar la continuidad oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos por ley, aprobado por el Congreso.

El plan en Colombia lo encontramos en los trabajos elaborados por la Misión Currie, esto consistió en reorganizar el proceso, o sea con rumbos al desarrollo económico.

Este estudio se constituye en el elemento básico, se aproxima a lo que es un plan por sus características:

1. Objetivo de desarrollo económico.
2. Diagnóstico del desarrollo económico y social.
3. Programación de la acción por ser cubierto en lapso de tiempo determinado mediante la ley 19/58. Se crea el Consejo Nacional de Política económica y planeación. O sea, el Departamento Administrativo de Planeación y servicios Técnicos, estos nos adelantó una serie de

problemas; en 1963 el CONPES administrativo no modificó mediante los decretos 3242 y 3243/63.

La modificación consistió fundamentalmente en asignarle funciones estrictamente técnicas a lo que sería el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos; y el Concejo Nacional de Políticas Económicas del CONPES.

Finalmente el Decreto 1675 del años 1969 bajo el gobierno de Lleras Restrepo surge un nuevo instrumento que son las nuevas normas orgánicas y presupuesto nacional y se le da gran importancia a la planeación del gasto público.

1. Los organismos nacionales presentan sus proyectos de gastos en inversiones dentro del marco de sus objetivos específicos y el plan general de la entidad nacional de planeación.

2. Fijación de prioridades entre los diferentes programas a fin de ajustes al gasto total a la disponibilidad de sus recursos.

Financiación disponible es decir evitar que se desborde el presupuesto.

3. Se establece la obligación de las entidades de presupuestos inferiores trimestrales sobre la ejecución física y financiera de sus programas permanentes al Departamento Nacional de Planeación.

La evolución de la marcha de su programa de inversión pública con los cuales se puede mejorar los criterios sobre la futura asignación de recursos, esto se considera un valioso instrumento para la programación del gasto público.

La reforma constitucional de 1968 define las funciones y las composiciones del Consejo Nacional de Planeación por medio del Decreto 2996/68. Igualmente el CONPES se convierte en el gran centro de condiciones de políticas económicas del gobierno y después quedó establecido como un organismo eminentemente político.

Particularidades en el mercado, el cual decide cuánto se produce, cómo y qué se produce.

Variable y Plan.

Gasto Público. Variable Keynesiana.

Indicativo - Sección Privada.

Obligatorio, directo, público.

- Plan a largo plazo: Plan cambio con equidad,

integración nacional, económico social; en la década de los 70 se registra un fenómeno de aportes, la planeación, o sea plan sin planeación.

Se establece instaurado un nuevo modelo en el 1973, el Banco Mundial convocatorio en los países subdesarrollados o sea, cambio en esquema de desarrollo.

Decadencia de los planes: a largo plazo el plan se lleva a comienzos del 60, se estableció así: a finales de la década se manifestó decadencia de los planes globales y comienza el precoleccionismo de planes a corto plazo. El proceso inicial de planeación no se cumplió a plenitud y tuvo una existencia efímera. Es el comienzo de los planes sin planeación, planes que no se ejecutaron en el 60%. Se observó una ausencia de guiones secretos.

Para poner en práctica la política que deberían conducir el cumplimiento de objetivos, desde el punto de vista técnico los planes estaban bien articulados pero en el plan de cumplimiento era una ecuación sin resolver, este fenómeno era igual para América Latina; en general la planeación pasa de ser objetivo de cambio y de acumulación de la tasa de crecimiento, para convertirse en un instrumento para el manejo macroeconómico, pero de corto plazo. Esta concepción coincide fundamentalmente al

proceso de predominio de la tesis medieval. En América Latina a pesar de los vacíos que mostraban los planes globales significaron un avance en el crecimiento global de las economías latinoamericanas en las comprensiones del proceso de desarrollo y en la tarea de ver la economía como un conjunto integrado.

Fundamento del Plan de reactivación económica: Ordenamiento del cambio económico, reactivación económica se estaba dando, una semiparálisis en la economía, esto se debió a las severas políticas de los gobiernos anteriores, en el sector manufacturero se da una inconformidad, la industria no es bien estimulada.

La reactivación económica se considera a un corto plazo.

La consolidación al desarrollo se daba a largo plazo.

PLANEACION, POLITICA Y ADMINISTRACION

LA PLANEACION

En términos generales se concibe la planeación como una actividad sistemática, racional y objetiva, que a partir de los comportamientos de las variables involucradas procura preveer su desenvolvimiento futuro, con el ánimo de anticiparse a su ocurrencia, en forma tal que permita la intervención conciente y deliberada en procura de determinados efectos. En esta tarea, se habrá de considerar a los actores, intereses, circunstancias y recursos involucrados, puesto que ellos fundamentarán la identificación de alternativas y orientación en los procesos de toma de decisiones.

Para su trabajo, el planificador acude a la aplicación de una serie de conocimientos de carácter teórico, en tanto ellos proporcionan un contexto para el estudio, análisis y entendimiento de la realidad, al tiempo que informa los presupuestos, la óptica de análisis y el marco dentro del cual, cuanto se elabore, puede ser considerado como

Del mismo modo el planificador recurre a la aplicación de una serie de técnicas e instrumentos que tornan su trabajo posible y en serio. La combinación de estos elementos, teóricos y técnicos, deriva, en algunos casos, en la construcción de modelos adecuados a las circunstancias concretas bajo estudio.

El rigor con que se adelanta la labor descrita es lo que permite calificar a la planeación como actividad y como proceso sistemático, racional y objetivo.

Desde un comienzo, la planificación se constituyó en una herramienta insustituible para la conducción de los países en pos del desarrollo.

De manera general, el desarrollo se puede entender como un cambio de calidad o de estado. Visto así ese cambio puede ser hacia adelante o hacia atrás, positivo o negativo, progresivo o regresivo. No obstante, la vinculación de la planeación al desarrollo hace suponer, a partir de la mencionada rigurosidad con la cual es realizada, que el desarrollo en cuestión es concebible solo como un cambio progresivo, hacia adelante, positivo.

Ahora, cambio en la calidad o estado de qué? las respuestas pueden ser tan variadas como áreas de

intereses se tengan. Se puede hablar del desarrollo educativo, empresarial, tecnológico, científico sectorial, económico, etc. Como se observa, en todos los casos, está presente un determinado objetivo o variable, con el respaldo de una motivación o interés. Así, se habla, a título de ejemplo, de la planificación del desarrollo educativo, de la planificación del desarrollo económico.

Probablemente, quienes hoy nos reunimos aquí, le damos simultáneamente a la planeación, cuando menos, una noble connotación; la primera general de desarrollo socio-económico y la segunda más específica, la de desarrollo en el área de interés personal. Es más, cuando se habla de la planeación del desarrollo sin más, se piensa en el desarrollo socio-económico. En este último evento, el objetivo es preveer el desenvolvimiento futuro de lo económico y lo social, para poder encauzarlo, inducirlo, orientarlo en procura de determinados efectos.

Sobre los intereses que precisan los efectos esperados hablaré más adelante. En este momento es de mayor interés destacar el alcance de la planeación del desarrollo.

Históricamente lo que conocemos como teoría del desarrollo se inició asumiéndolo como crecimiento económico, lo que conduce al denominado desarrollismo. Las elaboraciones más recientes nos llevan a entender el desarrollo como un proceso de cambio estructural (global). Entre estos extremos, se presenta una variada gama de construcciones teóricas que enfatizan diferencialmente variables de análisis. Con todo, se ha llegado al consenso de que la planeación del desarrollo necesaria es la integral, que procura un desarrollo armónico, equilibrado y recíproco entre sus componentes. Aquí la planeación del desarrollo no es sólo humanística. Comprende, el desarrollo integral, todas las áreas de interés y de manifestación y todos los aportes y requerimientos humanos. Comprende el subsuelo, el suelo y el espacio, el hábitad y la vida misma. Si a esto se le suma la variable espacial, se tendría como aspecto relevante las regiones, las macroregiones, las microregiones y las localidades, su distribución, concentración, dispersión y movimiento.

A la planeación del desarrollo le subyace con características de conciente, deliberada y coherente unas veces, o en su defecto, con características contrarias, otras, una estrecha relación con el denominado modelo de desarrollo nacional.

Este vínculo le imprime a la planeación una identidad dependiente del modelo de desarrollo, puesto que éste determina los fines y estrategias para lograrlo, a los que habrán de adaptarse los planes, programas y proyectos, la inversión pública y el aparato estatal, motivando de este modo al sector privado.

Sintéticamente los modelos de desarrollo económico por los que ha transitado nuestra historia se pueden enunciar así:

1. El desarrollo hacia afuera también conocido como de desarrollo extractivo, que enfatiza en las actividades productivas primarias destinadas a la exportación, lo que beneficia únicamente a los sectores vinculados a ellos y genera un reducido mercado interno. Este modelo se integra a la división internacional del trabajo, que asigna a los países pobres y subdesarrollados la exportación de materias primas y bienes alimentarios hacia los países desarrollados o industrializados.

2. El modelo de sustitución de importaciones o modelo de desarrollo hacia adentro, que cobra vigencia espontánea a partir de la crisis de los años 30 y que fué estimulado por la II Guerra Mundial. Más tarde fué racionalmente asumido como la única alternativa viable que en términos

de desarrollo planificado se ofrecía a nuestros pueblos. Este modelo trabajado por la CEPAL y luego por el ILPES respondía a la necesidad de autoabastecernos de productos manufacturados que los países desarrollados dejaban de suministrarnos. Este fué el origen del desarrollo industrial propio.

3. El modelo desarrollista que a partir de la apertura y el estímulo a la inversión extranjera pretende convertir algunos sectores productivos en punto de lanza para el crecimiento económico. Este modelo hace depender el desarrollo del capital extranjero y de la tecnología foránea.

4. El modelo neoliberal que prevee una selectiva intervención del Estado en sectores considerados clave para el país, ya con recursos provenientes del ahorro interno, ya con recursos provenientes de empréstitos internos o externos, o directamente con inversión extranjera.

La identificación del modelo de desarrollo como de la identidad de la planeación, así como de las alternativas de intervención del Estado, justifica, con suficiencia, la utilización de las teorías y de las técnicas, sin las cuales el trabajo científico sería inexistente.

LA POLITICA

Parece ser caso del pasado el considerar a la planeación como una actividad de naturaleza esencialmente técnica, y a su gestor, el planificador, como un técnico puro. La vigencia de este criterio dió origen a una supuesta superioridad de la planeación sobre la política, puesto que se asumía que las decisiones acertadas debían obedecer a lo considerado como tal por aquella, habida cuenta de que eran el resultado de un proceso científico.

Como consecuencia, se planteó un divorcio entre la forma como se hacían y decidían los asuntos de naturaleza pública y lo que producía la planeación, al punto que ésta quedó relegada a la elaboración de rígidos planes documentos de cuestionable calidad científica, rigor metodológico y coherencia interna, pero a la postre, impracticables, por el hecho de haberse distanciado de la realidad, al negarse a asumir las condiciones concretas, los intereses y los cambios.

Estos hechos, forzaron la superación, entonces de la planeación "Como algo que es esencialmente No político donde las limitaciones políticas dentro de las cuales ha de prepararse el plan de desarrollo se consideran como datos, como restricciones en cuanto al ámbito y/o la

de las actuaciones políticas que han de tenerse en cuenta a la hora de formular planes y programas"¹ tal como lo consideró Benjamín Higgins.

La moderna concepción de la planeación, por el contrario, al vincularla como modelo de desarrollo económico, la caracteriza como una actividad de naturaleza política. Si se recapitula en la historia, tal fué su origen.

La planeación surgió como resultado de la necesidad de dirección de la Rusia- post- revolucionaria. Era obvio que una sociedad centralizada, donde la propiedad residía en el estado se viera abocada a recurrir a un instrumento orientador. Allí la totalidad de las fuerzas sociales y de los recursos nacionales se pusieron al servicio de la ejecución del plan, consiguiendo, en el reducido período de 40 años pasar de país feudal a ser la segunda potencia del planeta. A esta experiencia se fueron sumando algunos países de Europa oriental y en 1940 la China. Todos ellos adoptaron el sistema socialista, donde la planeación es imperativa.

1. HIGGINS, Benjamín. Desarrollo Económico, principios, problemas, política. Ed. Gredos, Madrid 1970 Pág. 426.

A su turno los países desarrollados de occidente, a raíz del reconocimiento de las imperfecciones del mercado, de la crisis de los años 30 de la necesidad de optimizar sus recursos de guerra, fueron variando su comportamiento político e interviniendo en sus economías, adoptando, a ejemplo de los países socialistas, a la planeación como instrumento de desarrollo; respetando eso sí, la libre empresa, e induciendo la iniciativa privada. Esto configuró una planificación distinta que se ha conocido como indicativa.

Finalmente, los denominados países subdesarrollados y los nuevos países que lograron ganar su independencia han reconocido lo inconveniente de esperar a que la dinámica del mercado los conduzca por el sendero del desarrollo, por lo que han asumido a la planeación como instrumento de conducción al servicio de su modelo de desarrollo económico y de su sistema político.

La planeación, al tiempo que tiene una identidad dependiente del modelo de desarrollo, tiene un alcance derivado del contexto socio político, que lo caracteriza como indicativa o imperativa, según se trate de economías centralizadas, en su orden.

Pero no se trata solamente de establecer la relación

entre planeación y sistema político, sino que es necesario adentrarse en el ejercicio del poder político.

Aquí resulta útil recordar como el Estado es un catalizador de las aspiraciones, intereses y necesidades de todo tipo, provenientes de los más disímiles agentes sociales. A él se acercan éstos con el ánimo de procurar o impedir la ocurrencia de actos con los cuales van a salir, en algún sentido, afectados.

El Estado recibe y procesa estas demandas y le dá un determinado tratamiento, procurando preservar su existencia y conciliar sus decisiones con su programa político.

La fuerza política y económica de los agentes que formulan exigencias al Estado es de suma importancia en el momento de decidir. Pesan más los requerimientos de la asociación de industriales que los que formulan las asociaciones de artesanos, son más consideradas las demandas de los exportadores; en una coyuntura de crisis de reservas, que las de los importadores; se presta atención inmediata a las exigencias formuladas a través de paros cívicos que cuando se presentan memoriales; tienen mayor representación y eco los parlamentarios de los departamentos ricos que los de los departamentos

pobres.

Estos ejemplos demuestran que en el ejercicio real del poder se tiene una participación relativa y desigual, causante de manejos y tratamientos diferenciales e inequitativos, que al Estado, como depositario del interés general, le corresponde atender y mediatizar.

La planeación se expresa en lineamientos, diagnósticos, evaluaciones y en los planes de desarrollo que afectan diferencialmente a los distintos grupos sociales. De aquí la importancia de ganar el necesario respaldo en su favor por parte de los agentes públicos y privados.

Este respaldo se comienza a cultivar desde el momento mismo en que se exponen las políticas públicas que orientan la acción de los gobiernos.

Entre nosotros, se inicia con las plataformas y programas políticos de los candidatos y gobernantes y se expresan de manera genérica con expresiones tales como la democratización de la propiedad rural y urbana, la paz con justicia social, el desarrollo equilibrado, etc. Ellos se desagregan, posteriormente, en propósitos gubernamentales como la reforma agraria y urbana, el Plan Nacional de Rehabilitación y otros más que suponen la

aplicación de recursos y la afectación de intereses.

Es evidente que los planes que desarrollan las políticas públicas mencionadas, implican cambios estructurales y coyunturales en la sociedad, al que se opondrán resistencias y se sumarán respaldos. Es precisamente la correlación de fuerzas (el poder relativo) de los contendientes lo que definirá su futuro.

La política, entonces, como manejadora del poder, indica que para superar la connotación de la planeación en tanto ejercicio mental y especulativo, se la debe considerar como un factor determinante, no como una simple restricción o un dato. Así, la relación entre la técnica (planeación) y la política (poder) habrá de asumirse en su real dimensión poniendo la técnica al servicio de la política, en un proceso dialéctico, como estrategia para obtener el necesario respaldo que garantice la implementación de lo planeado.

Pierre Massé sostenía que la planeación antes que definirse por su objeto, su estructura y sus medios se caracterizaba por su espíritu, y agregaba "el espíritu del plan es el concierto de todas las fuerzas económicas

y sociales de la nación"².

Laureano López Rodó, demostrando poseer un carácter un poco más altruista sostenía que "el plan encierra principios éticos, ya que traduce la voluntad de perfeccionamiento de nuestra sociedad, en el sentido de la justicia y la solidaridad entre los hombres. El plan debe ser portador de valores morales"³.

En este orden de ideas, en el pasado reciente, se optó por la concertación para la confección, evaluación y ajuste de los planes de desarrollo. esta concertación, era lógica sólo incluía a aquellos grupos sociales organizados en agremiaciones. De hecho, la citada estrategia acercó la planeación a la sociedad, logró ganar algún respaldo, sirvió para difundir sus propósitos y de esta manera estimular a la iniciativa privada, pero dejó de lado a gran parte de la población. Con todo la concertación fué un reconocimiento al carácter socio-político de la planeación.

Ultimamente ha cobrado fuerzas la denominada participación ciudadana; la razón, según unos, estriba en

2. PIERRE, Massé. Citado por Laureano López Rodó en política y desarrollo. Aguilar, Madrid, 1971.

3. LOPEZ RODO, Laureano. Op. Cit. Pág. 205.

la necesidad de perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, con la apertura de nuevos caminos de participación de la comunidad en la identificación de sus problemas y en su resolución.

Otros estiman que la razón es la necesidad de preservación del sistema político ante los embates de los movimientos subversivos y los procedimientos de hecho (paros cívicos, bloqueos de vías y hasta movimientos simbólicos separatistas) explicables por la existencia de un estrecho espacio político y de endécimas demandas que el Estado no tiene capacidad de atender. Otros lo explican como parte de un nuevo desarrollo de corte neoliberal, que persigue garantizar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, con base en la propia comunidad. Por último, hay quienes piensan que es la estrategia para que la comunidad estimule la eficiencia de un Estado centralista adormecido y burocratizado.

Sin duda todas estas razones confluyen en procura de una explicación integral. Lo cierto es que estamos viviendo un proceso descentralizador, aún inconcluso, en los órdenes políticos, administrativo y fiscal.

LA ADMINISTRACION

En forma reiterada se ha subrayado en la población como proceso. Pues bien, todo proceso involucra la utilización de medios y recursos que corrientemente calificamos como tecnológicos, técnicos, humanos, físicos y financieros. La correcta combinación alternativa de ellos se dá unicamente si se integran en un proceso de gestión pública bien realizado.

Sucede con mucha frecuencia, que los planes de desarrollo, desbordan la capacidad real del Estado para realizarlos. En principio la sola enunciación de algunos de ellos informan sobre propósitos improbables de realizar, aún en el largo plazo. El plan para cerrar la brecha (entre ricos y pobres, entre el campo y la ciudad, entre el ignorante y el sabio, etc.) el plan cambio con equidad (cambio en las condiciones de vida, en las oportunidades de empleo, en la disposición de vivienda, en el acceso al saber, etc.) el plan para la erradicación de la pobreza absoluta (mediante la rehabilitación y desarrollo de los asentamientos humanos, la dotación y prestación de servicios públicos básicos, la seguridad alimentaria, el empleo, etc.) se proponen metas de muy difícil alcance, máxime en el reducido término de un período de gobierno.

Es muy cierto que con todas las limitaciones y críticas que se les imputen, estos planes han contribuido y contribuyen a atenuar las demandas sociales que se proponen erradicar; no obstante, también es cierto que la brecha sigue abierta, que el cambio no se ha generalizado, que la pobreza no se erradicará, ni aún en el evento en que el plan se aplicara en un 100%. Aquí, las expectativas superan las realizaciones y los resultados palidecen ante las necesidades. Con estos enunciados, las políticas, los gobiernos, la planeación, pierden credibilidad e imagen.

Pero sucede, además que los propósitos de los planes de desarrollo se fundamentan, casi siempre, en supuestos ideales: baja inflación, pleno empleo, acceso al crédito barato, altas tasas de ahorro interno, flujo oportuno y suficiente de recursos, capacidad de gestión del aparato estatal, y otros tantos que sería prolijo e innecesario enumerar ahora.

Un problema vital es la insuficiencia de recursos para el desarrollo que impone la necesidad de acudir al crédito interno y externo, y pagar el alto costo financiero y social correspondiente. Además de que cada día es más difícil obtener empréstitos internacionales, son sabidas las condiciones onerosas que ellos tienen para el país,

tales como la importación de bienes de los que nos podríamos autoabastecer, la contratación de consultorías, interventorías y servicios en general con oferentes del país de origen del crédito y la adopción de determinadas políticas de manejo económico como por ejemplo la abolición de subsidios y la elevación de tarifas de servicios públicos. Para completar, al final llegan los denominados recursos frescos con marcados retrasos, obstaculizando la ejecución de los planes.

Es indudable que el estado ha experimentado un progresivo proceso de modernización y cambio. A esto contribuye el perfeccionamiento de sus procesos, la supresión o reestructuración de organismos públicos y la creación de nuevos, en una dinámica que busca la eficacia y la eficiencia de gestión.

Se presenta, no obstante, una seria resistencia al cambio. Es común que los funcionarios acostumbrados a realizar su trabajo aplicando métodos tradicionales y procesos, muchas veces diseñados intuitivamente por ellos mismos, piensen que la suya es la mejor forma de trabajar y se resistan al cambio. Algunas veces los funcionarios consideran como un feudo la jurisdicción bajo su manejo, y cualquier será considerada peligrosa, resistiéndose al cambio.

A lo anterior se agregan los efectos de la planeación para el cambio. Como ya quedó dicho todo plan de desarrollo pretende cambios estructurales o coyunturales que necesariamente implican cambios en los procesos de gestión administrativa. Hasta hace poco se ignoraba por completo el diseño de éstos en los planes, descuidando el cómo se iban a conseguir su implementación, e induciendo, desde el principio, al fracaso su ejecución.

El estudio y la provisión de los cambios en la administración pública para poderla comprometer en la correcta ejecución de los planeado, fué accesorio hasta que se vió que sin evaluar y adecuar la capacidad de gestión pública, era imposible conseguir los cometidos.

En un congreso sobre experiencias y problemas de la planificación en América Latina realizado en Santiago de Chile en 1972, se afirmó que "la capacidad funcional del Estado no está en armonía con el proceso de desarrollo ni con los objetivos que la sociedad o el orden político plantea o persigue"⁴.

Colombia no escapa a lo descrito. Los ambiciosos planes

4. ILPES, BID, OEA. Experiencias y problemas de planificación en América Latina. Siglo XXXI. Santiago de Chile. 1972. Pág. 12.

de desarrollo adoptados, han requerido de improvisados ajustes administrativos sobre la marcha lo que evidentemente le resta eficacia a la gestión. Actualmente se han trasladado a los municipios nuevas competencias y responsabilidades administrativas, de gran importancia social y exigencia técnica y financiera. Los problemas administrativos en el nivel municipal ya se están sintiendo y está por evaluarse la forma en que el municipio colombiano está enfrentando el reto.

Algunos piensan que la mayor cuota de responsabilidad en la ineficiencia estatal corresponde a la insuficiente calificación de los recursos humanos a su servicio. Con contadas excepciones la capacidad técnica de los funcionarios públicos es baja. Esto es más cierto aún a nivel regional y local y está en relación directa con el grado de desarrollo alcanzado. El problema se agrava si se le suman las prácticas clientelistas comunes en la provisión de los empleos.

El Estado colombiano está correspondiendo a lo citado con política de tecnificación de la administración y de sus funcionarios, que garanticen, al tiempo su estabilidad. La carrera administrativa en el nivel nacional y la pretendida en el nivel departamental y local apunta en este sentido.

La Escuela Superior de Administración Pública, tiene la gran tarea de adiestrar, capacitar, formar, actualizar y perfeccionar a los recursos humanos al servicio del Estado, a más de su contribución para la racionalización y modernización institucional de la gestión pública, ello a través de las unidades especializadas de adiestramiento, posgrado y centro de investigaciones, con programas académicos presenciales a distancia con asesoría de gestión.

El Programa de Especialización en Administración de la Planeación Urbana y Regional (FAPUR), este curso de actualización y otros más que se realicen en el futuro en desarrollo del convenio suscrito con la Universidad del Atlántico, son una respuesta a la problemática descrita, pretenden contribuir a su solución y procura comprometer en ello a la mayor cantidad posible de instituciones, funcionarios e investigadores.

2. LA PLANIFICACION REGIONAL EN COLOMBIA

En Colombia como en casi toda latinoamérica, la Planificación Nacional y Regional se afinca en la década de los años cincuenta. La planificación se verifica de manera espontánea, ligada con las políticas económicas que se incrementa en cada región; donde habían producciones eficientes.

En las regiones donde predominaban las minas y los cultivos del café, lograron un mayor desarrollo, el cual se tradujo en la diversificación industrial como consecuencia de la capitalización de utilidades. Medellín, Cali y Bogotá, con sus respectivas áreas, concentraron el desarrollo industrial y dieron origen al "triángulo de oro" de la economía colombiana. Las otras regiones quedaron desamparados de las políticas de planeación entre otras, la Costa Atlántica.

El inicio de la planificación económica, se toma como base de un plan de desarrollo en el 1.950, el cual debería de se ejecutado en un lapso de cinco años

contados a partir de esa fecha, elaborado por la comisión Currie, un equipo de especialistas del Banco Internacional presidido por el economista Lauchlin Currie.

Este plan o "plan currie" traía comentarios de política fiscal, sistema tributario y ejecución de presupuesto, racionalización de las relaciones financieras de la Nación con los departamentos y municipios. El gobierno no lo puso en práctica y quedó en letra muerta.

- **La Constitución de 1836:** Esta constitución restableció en la República el sistema político "Centralista", sustituyendo el régimen "federal".

En 1.863 con la Constitución de Rio Negro; con la carta de Nuñez, los antiguos estados soberanos se convirtieron en "Departamentos". Nuñez quiso que el cambio no fuera tan brusco y buscó una fórmula que los intereses de la provincia con el nuevo régimen centralista.

Fue la fórmula de la "Centralización política y la descentralización administrativa" los departamentos quedaban sometidos a un régimen que se dirige desde la capital del país. En lo primero se cumple la centralización política, y en lo segundo la de

centralización administrativa.

- La Reforma Constitucional de 1.968 y la planificación económica y social: El acto legislativo No.1 de 1.968 precisó los términos del artículo Séptimo permitió introducir la planificación regional. Según el Dr. Carlos Lleras Restrepo, Presidente de la República, citado por Antonio José Ravadeneira, la reforma establece normas muy acordes con lo que es la evolución del Derecho Constitucional.

Con base en el artículo 4o. de la Reforma de 1.968 las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública y la planificación económica y social; esto quiere decir que por fuera de las divisiones territoriales de los departamentos, intendencias y comisarias, podrán haber otras relativas, además de lo fiscal, militar y la inspección pública, a la planificación y desarrollo económico y social. Estas divisiones pueden comprender varios departamentos y entidades territoriales.

Jaime Vidal Perdomo, en su tratado sobre derecho administrativo, justifica la Reforma Constitucional de 1.968 fuera de las necesidades de un país; existen otras colectividades territoriales, los departamentos y

municipios, tienen servicio de alumbrado eléctrico, de transporte, etc. Ese haz de necesidades locales es lo que justifica la existencia de comunidades locales.

Cuando se presentó el proyecto de acto legislativo contentivo de la Reforma Constitucional de 1.968, el ministro de gobierno el Dr. Lleras Restrepo, Dr, Misael Pastrana Borrero, en la sustentación del proyecto sostuvo: Ante el crecimiento demográfico del país, que cada veinte años dobla su población, le impone el Estado la necesidad de la planificación y la dirección de la economía.

Es necesario que el Estado intervenga para establecer el equilibrio entre las clases sociales.

Con la Reforma de 1.968 nace el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), este último diseña las estrategias regionales.

La filosofía de esta orientación se basó en la necesidad de superar los "cuellos de botella" originados en la deficiencia de la demanda interna, en generar divisas para el país, incrementar el P.I.B. Nacional redistribuir el ingreso nacional.

Todo este andamiaje de propósitos no sirvió sino para engordar las regiones gordas y enflaquecer o mantener a dieta a las regiones flacas.

- La Planeación Regional y las Corporaciones de Desarrollo: Un poco antes de la Reforma Constitucional de 1.968, se había estado ensayando con la planificación regional.

Esto fué tomado de la TVA estadinense implementado mediante el decreto de Estado de sitio No. 3130 de 1.954, creó la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. En la Reforma de 1.968 queda legalizada la primera corporación y sirve de ejemplo para la creación de un gran número de entidades similares.

En Colombia se mantienen las siguientes corporaciones: La Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC), la Corporación Regional para el Desarrollo del Chocó; la Corporación del Tolima; la Corporación Autónoma de Tumaco y colonización del río Mira; la Corporación Autónoma Regional para la Integración y el Desarrollo de Nariño y Putumayo, la Corporación de los Valles del río Sinú y del San Jorge (CUS); la Corporación Autónoma para las ciudades de Manizales, Salamina, Aranzazú; la Corporación Regional de Urabá; la Corporación Autónoma del Quindío;

la Corporación Autónoma de la Sabana de Bogotá y de los valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR); la Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA) y la Corporación Regional del Cesar (CORPOCESAR).

Estas entidades desde 1.957, estuvieron adscritas al Ministerio de Desarrollo Económico y luego al Ministerio de Agricultura, hasta la Reforma de 1.968 en que las adscribieron a Planeación Nacional.

- **Los planes Departamentales de Desarrollo:** El Decreto 1.527 de junio de 1981 define el plan de Desarrollo Económico y social del orden departamental, normas que permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores públicos y privados en los aspectos socio-culturales, económico financiero, físico, territorial y jurídico administrativo; con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes. Estos planes de desarrollo departamentales ha querido el legislador que no anden como rueda suelta. En otras palabras, que armonicen con el plan de desarrollo que esté vigente en el momento de su elaboración.

Si llegasen a afectar la regulación del crecimiento y el logro de los objetivos de desarrollo del departamento (art. 17, Decreto 1527 de 1981) lo anterior consagra la

obligatoriedad de los planes de desarrollo bajo los términos del Decreto ley 1527 de 1.981. Tan obligatorios son estos planes que el artículo 18 del Decreto que venimos analizando.

- **La Costa Atlántica y el Desarrollo:** El proceso económico que ha experimentado la Costa Atlántica se ha caracterizado por un desarrollo diferencial de los distintos sectores de su economía, la salud, la educación y los servicios públicos. El precedente está falto de planificación, tenemos el caso de que mientras nuestras mejores tierras están inundadas, otras se encuentran castigadas por falta de riesgo.

En la cumbre de gobernadores costeños realizada en Cartagena en diciembre de 1982 pidieron la revisión de las normas en la materia, para que planeación ejerza un riguroso control y que estos hayan sido aprobados por los concejos departamentales.

Los diferentes modelos de desarrollo centralista han succionado la riqueza de los recursos naturales de la provincia colombiana provocando un desequilibrio (Bogotá, Cali, Medellín). Procedemos a transcribir lo que dice un documento presentado por el Departamento de Sucre en la cumbre de Riohacha de 1.983, elaborado por el arquitecto

Ramiro Fernández Badel, titulado "En busca de una nueva estructura institucional". Por espacio de 100 años dicen las regalías obtenidas del petróleo de los santanderes, del llano y del Magdalena Medio; del oro del Chocó; las esmeraldas del hierro y del carbón de Boyacá, no han sido invertidas en la misma proporción.

Fernández Badel, han sido invertidas la balanza de pagos, pagar deudas externas, financiar el desarrollo nacional, y financiar los gastos del Estado. Fernández Badel hace ver que no es garantía para el desarrollo de la Costa Atlántica el 70% de las inversiones públicas la hacen los institutos y los ministerios.

En la Costa Atlántica se presenta la Planificación Regional cuyas sedes son (Barranquilla, Cartagena) monopolizan los beneficios. Con todos los problemas y necesidades, la costa Atlántica es una reserva económica, empiezan a ser explotadas la capacidad agrícola de nuestros suelos, piscícola de nuestro mar, hidroeléctrica de nuestros ríos y ganadería de la región.

Las ventajas que presenta la Costa Atlántica son muchas:

a. Acercamientos a los mercados internacionales, lo que facilita la exportación de sus productos agropecuarios y

su potencial energético.

b. Posee una geografía plana que permite el desarrollo de la comunicación vial.

c. Tiene abundante recursos naturales no renovables, como la madera, el agua y la pesca.

d. Yacimientos mineros del país (100% del níquel, más del 66% del carbón térmico y más del 75% del gas natural).

e. Su volumen de población representa el 20% del país con un alto potencial.

f. Tiene más de 3.8 millones de hectáreas agropecuarias inexploradas.

g. Un sistema urbano heterogéneo.

h. 1.300 k. de Costa.

i. Un potencial eléctrico de 1.200 millones de kilovatios en Urrá.

La costa ha sido el camino por donde entra el desarrollo,

Cartagena donde el imperio ejercía el comercio, por Barranquilla entró el desarrollo industrial, y Santa Marta fué por largo tiempo la capital bananera de Colombia. En la década pasada la Costa Atlántica ocupó el tercer puesto como zona económica productiva.

El 60% de la superestructura educativa, de la salud, de la vivienda, del transporte, energía y turismo presentan grandes deficiencias, lo que origina problemas de analfabetismo, insolubridad, tugurización y miseria en un 40% de la población.

El 18% de la población rural de la costa dispone de algún tipo de servicios de acueductos, el servicio de alcantarillado practicamente no existe en zonas rurales sólo el 62% de las zonas urbanas. En materia de salud la Costa Atlántica es alarmante.

El déficit de viviendas de la Costa Atlántica creció en el período de 1973 a 1982 a una tasa superior al crecimiento de la población de la región. Se calculan que los analfabetas de la costa suma el 29% de la población rural y urbana. Los Departamentos de Córdoba y Sucre presentan las más altas tasas, se calcula en un 45%, por su parte Bolivar, Cesar, Magdalena alcanzan a un promedio del 33%, se acentúan más en los rurales que las

urbanas.

- **La integración costeña:** Hacer entrar en un conjunto, unir esfuerzos para conseguir fines comunes; considerados nuestra posición geográfica y ambiental permite homogenizar los elementos que integran el conjunto. Un estudio de ese proceso hace que dividamos su historia así:

- a. De la liga costeña a la asociación de departamentos;
- b. El sipur;
- c. Corpocosta.
- d. Corpocaribe
- e. Un viaje hacia el futuro
- f. La región de planificación Costa Atlántica y el campo regional.

- **De la liga costeña a la Asociación de departamentos:** Un feroz dirigismo que en veces producía violentos sentimientos de rebeldía que dieron origen a la separación de Panamá de nuestro territorio, la Costa Atlántica no se escapó de esta coyuntura histórica. Las causas que originaron este sentimiento regional fueron determinadas por factores económicos, políticos y sociales.

Las raíces más próximas de la integración costeña podemos encontrarlas en la segunda década del siglo XX y más exactamente en 1919 donde se constituye una asociación que se llamó "Liga Costeña". Políticamente la costa estaba dividida en tres departamentos (Bolívar, Magdalena y Atlántico) una intendencia (San Andrés) y una comisaría (Guajira). Los planes de desarrollo económico y social no existían en el país; distorcionados por gobiernos que ponían los intereses de la Nación al servicio de otros países.

En el año de 1919 predominaba en la Costa Atlántica la ganadería; permitió proyectar la inversión hacia otro sector de la economía como la banca, la construcción urbana, la explotación del petróleo y el cultivo de la caña de azúcar y el cultivo de algodón permitió un surgimiento de una importante industria textil que llegó a ocupar el primer lugar en el país. Los inversionistas de la época fueron: Carlos Vélez Danies, sus negocios nos desarrolló en el Departamento de Bolívar; Diego Martínez Camargo, especializado en la construcción; Francisco Escobar, rector de la Universidad de Cartagena y gobernador del Magdalena.

Durante el gobierno del General Reyes decretó medidas para la importación de materias primas utilizando por la industria molinera y textil (trigo y algodón); estas

industrias recibieron el nombre de "Exótica" y "Artificiales".

La liga costeña se fundó el 12 de enero de 1919 con unos objetivos consignados en el acta de constitución: "El adelanto de los intereses, de las entidades del litoral atlántico y de consiguiente de la patria Colombia, cooperar al adelanto comercial e industrial agrícola, la educación, la enseñanza y la higiene, de los departamentos del Atlántico, Bolívar y Magdalena, las intendencias del Chocó y San Andrés y la comisaría de la Guajira.

INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONOMICO

Una versión más reciente sobre las instituciones las define en dos direcciones:

1. Como reglas del juego, en las cuales el mercado opera, viéndose afectado por ellas;
2. Como organizaciones, donde las actividades de los participantes no se pueden coordinar a través del mercado.

Los países en desarrollo indica que las instituciones importan tanto como los asuntos monetarios.

La experiencia del desarrollo económico en numerosos países ha ido generando la convicción de que éste no proviene de un paquete de políticas macroeconómicas donde el crecimiento económico se irriga y extiende a todas las regiones y los sectores sociales, un cambio en las instituciones tanto políticas, como sociales y económicas.

La modernización de las instituciones políticas supone, simultáneamente, el mejoramiento económico y social de los sectores más afectados por la pobreza. Las reformas políticas pueden contribuir enormemente al desarrollo económico en la medida en que le permitan a la sociedad civil conseguir que el Estado utilice mejor los recursos públicos. El desarrollo de la democracia implica la posibilidad de que los ciudadanos cuestionen y actúen contra la corrupción oficial sin que ésta sea aceptada como "algo natural".

El desarrollo de las instituciones, como la experiencia de Corea del Sur y Taiwan lo indican, se convierten en factor clave para el éxito de estrategias económicas aperturistas, donde el proceso se acompañó de cambios institucionales básicos como reformas agrarias, modernización de las organizaciones públicas, políticas serias de desarrollo científico y tecnológico.

ALGUNOS ASPECTOS INSTITUCIONALES
DEL DESARROLLO COLOMBIANO

El país ha conocido un importante desarrollo capitalista desde la década de los 70's y no ha caído en el estancamiento crónico de algunos países latinoamericanos durante los 80's ciertamente la relativa modernización económica no ha venido acompañada de un proceso de transformación y mejoramiento de las instituciones políticas, prácticas de la administración pública y el desarrollo de una ética correspondiente a la misma.

El desfase institucional existente en varios planos de la sociedad con respecto al desarrollo capitalista se ha convertido en una verdadera traba al mismo. La planeación del desarrollo hace tiempo señaló la necesidad de combinar estrategias de crecimiento económico con procesos de reformas institucionales, y los intentos de modernización del Estado Colombiano mediante la reforma del 68, nos encontramos frente a una organización pública hipertrofiada en el nivel central, de tamaño regular en las grandes ciudades y supremamente débil en la mayoría de los municipios del país.

Esta organización pública está afectada por dos "instituciones". Por un lado, la ética patrimonialista, donde regiones y esferas del Estado son controladas por un reducido grupo de familias ligadas a las altas esferas del poder económico y político. Por el otro, tenemos el clientelismo, versión urbana y moderna del viejo gamonalismo rural, pero no por ello menos férreo, quien actúa como un poder negociador e intermedio entre el Estado y la comunidad, garante de empleos, servicios públicos, educación, etc.

DESARROLLO REGIONAL EN LA COSTA ATLANTICA
Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Los procesos de elaboración de los planes de desarrollo de la Costa Atlántica han arrojado alguna información confiable que ha confirmado claramente la situación de atraso económico relativo que sufre la región frente al resto del país. Podríamos reseñar algunas tendencias: 1) La explicación "centralista" que apunta a la crítica de la conformación política del Estado Colombiano en la Constitución de 1886, la cual consagró la centralización política y en la práctica "la administrativa" del Estado Colombiano, favoreciendo a la capital por encima de las providencias, ha servido de elemento de presión por parte de los jefes de las clientelas políticas regionales para justificar todos los males de la Costa. 2) El modelo de desarrollo hacia adentro, el cual orientaría el desarrollo industrial y la política económica hacia los intereses de la industria del interior, perjudicando a la Costa Atlántica. Aunque la evidencia empírica no es muy clara como para atribuirle el atraso regional al esfuerzo de industrialización sustitutivo, ha servido para

apuntalar los intereses exportadores-importadores de la región. 3)El peso de las estructuras agrarias en la región como limitante del mercado interior, lo cual ha debilitado el esfuerzo de acumulación e industrialización.

3. ORIGEN DE LAS REGIONES DE PLANIFICACION

Desde mediados de los años sesenta algunos departamentos, por iniciativa propia, realizaron varios intentos de asociarse con el fin de enfrentar de manera integrada la solución de sus problemas comunes; estos intentos no se consolidaron en su momento debido a que no se contaba, entonces, con los instrumentos técnicos, logísticos y financieros que apoyaran las acciones pretendidas y no existían condiciones propicias para desarrollar un marco de toma de decisiones desconcentrado, que respaldara las acciones de estas asociaciones y su reconocimiento institucional en el nivel nacional.

A mediados de la década de los ochenta, el Gobierno Nacional canalizó el interés de algunos departamentos por asociarse, especialmente los de la Costa Atlántica, y vió la necesidad de integrar las acciones y espacios de las entidades sectoriales y territoriales, creando las herramientas necesarias para poder articular los niveles de Gobierno dentro del proceso de descentralización que se consolidaba. Con este propósito se concibe y aprueba

la Ley 76 de 1985 que ordena la creación de la Región de Planificación de la Costa Atlántica y la faculta al ejecutivo para la creación de otras Regiones de Planificación. Por medio de los Decretos Ncs. 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986 se conforman las Regiones de Planificación de la Amazonía, Orinoquía, Occidente y el Centro Oriente.

Determinado el marco jurídico, y los instrumentos operativos que se requieren, las regiones están posibilitadas para actuar, pero para el logro de sus objetivos es indispensable un proceso de consolidación que les permita ganar el espacio y reconocimiento institucional adecuado.

Antes de entrar en la descripción de los fines, instrumentos y estrategias de las Regiones de Planificación, es preciso concretar algunas ideas generales sobre su naturaleza.

- Ideas generales sobre la planificación de la Costa Atlántica:

Las Regiones de Planificación son instancias eminentemente planificadoras, coordinadoras y de fomento del desarrollo social y económico de las regiones y

subregiones, partiendo de la base de las particularidades presentes en su interior, del esfuerzo conjunto regional, y de la integración de las acciones de desarrollo de todos y cada uno de los niveles de gobierno.

. Las regiones de planificación no sustituyen a las unidades político-administrativas de los departamentos, intendencias y comisarías, ni originan un nuevo nivel administrativo del Estado, o persona jurídica de derecho público. Por ello no son instancias independientes y situadas jerárquicamente sobre los entes territoriales ni sus tutoras o controladoras, sino que son la expresión grupal de éstos para propiciar e integrar sus acciones de planeación y desarrollo.

. Las Regiones de Planificación no son macro Corporaciones Regionales de Desarrollo, al diferir sustancialmente sus objetivos y razón de ser aquellas. Por ser de suprema importancia la labor de las corporaciones en el desarrollo regional, se las integra en el sistema Corpes como agentes de apoyo y gestión técnica.

. Las Regiones de Planificación no son la desconcentración del Departamento Nacional de Planeación hacia las entidades territoriales, pues las normas le

establecen y reconocen toda la autonomía para actuar dentro de sus objetivos y contexto jurídico. Esto no significa que no deba existir un muy alto grado de coordinación y apoyo con la entidad Rectora Nacional de la Planeación, así como debe existir con las instancias territoriales de planeación.

. Las Regiones de Planeación no son mecanismos de control político administrativo de los entes territoriales, sino son la integración de éstos, para generar una mayor capacidad de negociación frente al nivel central, para apoyarse mutuamente y recuperar la capacidad de gestión y planeación que se ha perdido con el tiempo y para integrarse en base a unos objetivos comunes en procura de un desarrollo más equilibrado tanto a su interior como respecto al país en general.

. Las regiones de Planificación se constituyen en el cauce institucional que posibilita la concertación y cooperación de las políticas, planes y programas que se proponen llevar a cabo las entidades territoriales, entre ellos mismos o con el concurso de la Nación o sus organismos.

. Las Regiones de Planificación se constituyen en una instancia relativamente independiente de la Nación y de

los entes territoriales, para resolver y conciliar los intereses y propósitos de estas partes, que pueden entrar transitoria y eventualmente en conflicto.

OBJETIVOS DE LAS REGIONES DE PLANIFICACION

En términos generales, de acuerdo a la Ley 76 de 1985 y sus reglamentarios, las Regiones de Planificación tienen como funciones primordiales:

- Lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y entidades territoriales que las componen, propiciando y fortaleciendo su integración económica y social.
- Dotar a las regiones de instrumentos suficientes y eficaces para lograr una mayor capacidad y autonomía en la administración de su propio desarrollo.
- Estructurar los planes de desarrollo regionales, coordinarlos con los de los entes territoriales y procurar su inclusión dentro del Plan de Desarrollo Nacional.
- Establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre todos los niveles administrativos de Gobierno, en especial en lo relativo a

planificación.

- Liderar la coordinación y evaluación en el nivel regional de los programas especiales de desarrollo del Gobierno.

- Participar técnicamente en la estructuración del Plan Operativo Anual de Inversiones, en la programación del Presupuesto General de Inversión de la Nación, en los Comités Funcionales del Gasto, y en las actividades de su coordinación, evaluación y ejecución.

De manera específica se espera que las Regiones de Planeación, en el contexto del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y del proceso de descentralización, consideradas las particularidades de los departamentos que las conforman, desarrollen acciones tendientes a:

- Empezar y llevar a cabo acciones conducentes al reconocimiento e inclusión de criterios sobre localización de los proyectos, en función de las necesidades, planes y prioridades propios de la región, en la planeación y toma de decisiones de Ministerios, Departamentos Administrativos, Institutos Descentralizados y demás entes del Gobierno Nacional que tengan relación e influencia sobre el desarrollo regional.

- Integrar a la clase política regional en el sistema de coordinación "Corpes", como elemento de apoyo de las decisiones concernientes a la planificación e integración regional.

- Propiciar el desarrollo de la capacidad técnica, financiera, institucional y administrativa de los departamentos y municipios, con el fin de que estén en condiciones de formular propuestas viables de incluirse en los planes de la nación y en los propios.

- Establecer las estrategias, mecanismos y procedimientos requeridos para integrar las entidades territoriales que conforman la Región de Planificación.

- Vincular efectivamente al sector privado, gremial y comunitario a los procesos de desarrollo e integración regional.

Cada una de las Regiones de Planificación ha principiado a actuar en algunos tópicos según su grado de desarrollo, y la capacidad administrativa y técnica de las entidades territoriales que la conforman.

COMPOSICION Y ORGANIZACION DE LOS CORPES

La composición territorial de las Regiones de Planificación surgió a partir de la iniciativa de integración de la Costa Atlántica que motivó la asociación de departamentos, intendencias y comisarías alrededor de razgos generales comunes como la Costa Pacífica (Corpes de Occidente), Zona andina oriental (Centro Oriente), y Orinoquía y Amazonía.

En cumplimiento de las facultades otorgadas por la Ley, el ejecutivo creó cinco Regiones de Planificación con la siguiente composición territorial:

- Costa Atlántica: Departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia.

- Occidente: Departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Quindio, Risaralda y Valle.

- Centro Oriente: Departamentos de Boyacá,

Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander y Tolima.

- Orinoquia: Departamento del Meta, Intendencias de Arauca y Casanare, y Comisarias de Guaviare, Guainía, Vichada y Vaupés.

- Amazonía: Departamento de Caquetá, Intendencia del Putumayo y Ccmisaria del Amazonas.

- Amazonia: Departamento de Caquetá, Intendencia del Putumayo y Comisaria del Amazonas.

En las regiones creadas funciona como órgano decisorio de planes, programas y acciones, el Consejo Regional de Planificación, integrado por el Presidente de la República (o su delegado, que generalmente es un Ministro de la región), el Jefe y el Subjefe del Departamento Nacional de Planeación y los Gobernadores, o jefes seccionales equivalentes, de los entes que conforman la región.

Entre las funciones más sobresalientes que se atribuyen a los Consejos Regionales, caben mencionar

- Proponer las orientaciones generales que deben seguir

las entidades de los distintos niveles de la administración para lograr una planificación coherente con las características y situación de cada región.

- Procurar la inclusión de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y regionales en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

- Fijar las bases de los programas de inversión pública de la región y recomendar a las autoridades correspondientes su inclusión en el proyecto anual del Presupuesto Nacional.

- Determinar y dinamizar las estrategias de actuación de cada CORPES como instancia de planificación y expresión territorial.

- Definir y aprobar la asignación de los gastos que se realizarán a cargo del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional.

INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE LOS CORPES

Con el propósito de fortalecer la capacidad Técnica, decisora y de actuación de los CORPES, la Ley 76 de 1985 y sus decretos reglamentarios determinaron dotarlos de cuatro instrumentos de apoyo técnico y operativo, estos son: El Coordinador Regional, el Comité Técnico Regional, la Unidad Técnica Regional y el Comité de Concertación para el Desarrollo. Para garantizar el accionar de estos instrumentos, y de aquellas actividades y programas de inversión regional que se emprendan, se determinó la creación de un sistema de financiamiento propio: el Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional (FIR). Su articulación se bosqueja en la figura anexa.

Estos instrumentos garantizan los medios para hacer de la Planificación Regional un proceso. El esquema funcional de estas herramientas es el siguiente:

a. **El Coordinador Regional:** Cada Región de Planificación dispone de un Coordinador Regional, cuya

ORGANIGRAMA FUNCIONAL DE LAS REGIONALES DE PLANIFICACION

**CONSEJO REGIONAL
DE PLANIFICACION**

**FONDO DE INVERSIONES
PARA EL
DESARROLLO REGIONAL**

**COMITE TECNICO
REGIONAL**

**COORDINADOR
REGIONAL**

**COMITE
DE CONCERTACION**

UNIDAD TECNICA

función principal es desarrollar relaciones permanentes de coordinación entre el Gobierno Nacional y sus entidades, las Administraciones Seccionales, las Corporaciones Autónomas Regionales que operen en cada Corpes, y otras instancias Territoriales. Debe, además orientar y dirigir las acciones del Comité Técnico y la Unidad Técnica del Corpes.

b. El Comité Técnico Regional: En cada Región opera un Comité Técnico Regional integrado por el Coordinador Regional, los Secretarios de Planeación de los Departamentos, Intendencias y Comisarias, los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales y, como invitados, los representantes de los organismos sectoriales que se consideren estratégicos. Este es el principal instrumento técnico para la toma de decisiones que en materia de inversión, planeación y desarrollo propongan, adopten y desarrollen los respectivos Consejos Regionales.

c. La Unidad Técnica Regional: Con el propósito de apoyar el trabajo del Coordinador y del Comité Técnico, la Ley autoriza la creación en cada CORPES de una Unidad Técnica Regional conformada por profesionales con alta capacidad técnica y de liderazgo de cada Región.

d. El Comité de Concertación para el Desarrollo: Este Comité actúa como órgano consultivo y está conformado con representantes gremiales, comunitarios y todas aquellas organizaciones cívicas que desarrollan actividades a favor del desarrollo de la Región. Esta instancia permite articular la acción y planificación privada y comunitaria con la acción del Estado.

e. Los Fondos de Inversiones para el Desarrollo Regional - FIR- : Los FIR fueron creados como mecanismos de financiación de los planes, programas, inversiones y desarrollo logístico de cada CORPES y sus instancias de soporte y apoyo. Los FIR funcionan a través de cuentas especiales en el Banco de la República, pero su manejo se establece, generalmente, a través de una fiducia con una entidad bancaria comercial.

Las fuentes de los Recursos de los FIR se discriminan así:

- El 5% de las regalías nacionales por explotación de recursos naturales no renovables realizadas en el área de su jurisdicción.

- El 5% de las regalías cedidas por la Nación a los Departamentos por explotación de recursos naturales no

renovables. Estas regalías se transferirán gradualmente así

2% en los años 1.987 y 1.988.

4% en los años 1989 y 1990.

5% a partir de 1.991.

. El 10% de los gravámenes de valorización de las obras ejecutadas por la Nación en la Región.

. El 10% del producido en cada departamento del impuesto de timbre nacional estipulado en la Ley 13-83.

Para las Regiones de Planificación del Centro-Oriente y Occidente este aporte se aumentará gradualmente así:

2% en 1987 y 1988

5% en 1989 y 1990

8% en 1991 y 1992

10% a partir de 1993.

Los recursos que conforman los FIR deben contribuir al fortalecimiento de la autonomía regional y permitir la orientación de su desarrollo en concordancia con las directrices fijadas por el Gobierno Nacional, dentro del marco de características específicas de cada región.

**ESTRATEGIAS A DESARROLLAR POR LOS CORPES PARA
EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS**

En su etapa inicial (primeros dos años), los CORPES han encauzado los recursos de los FIR hacia su apertura y consolidación, y a posibilitar el desarrollo de la infraestructura para la planeación en las Oficinas Departamentales de Planeación y las propias Unidades Técnicas de los CORPES, así como el apoyo de las acciones de descentralización.

Luego de alcanzar avances importantes en el fortalecimiento técnico y administrativo de las regiones, a partir de 1990 se han trazado las siguientes estrategias generales para lograr el cabal cumplimiento de las responsabilidades de las Regiones de Planificación:

- Participación en la toma de decisiones y en la formulación de programas y proyectos del Nivel Nacional con impacto regional, a fin de involucrar la dimensión territorial. Con esta estrategia se busca:

- Que los planes y acciones sectoriales nacionales consideren y se ajusten a las necesidades y prioridades regionales.

- Que la orientación de los recursos públicos contribuyan efectivamente a combatir los desequilibrios sociales y económicos al interior de cada región.

- Que las entidades territoriales entren a apoyar y participar de la realización y gestión de los planes y programas del Gobierno Nacional.

- Integración territorial del área de actuación de los Corpes. Esta estrategia pretende:

- La identificación de los problemas comunes de los entes territoriales de cada Región y el trazado de fórmulas conjuntas para enfrentarlos y solucionarlos.

- Crear las condiciones para que los integrantes de la región logren un nivel de accesibilidad que faciliten el intercambio de experiencia y conduzcan a realizar acciones conjuntas que promuevan un desarrollo equilibrado.

- Coordinación y apoyo a los procesos, planes y

programas institucionales de impacto regional. Con esta estrategia se pretende evaluar y contribuir al desarrollo de áreas como:

- . Proceso de descentralización, procurando diseñar y apoyar todos aquellos instrumentos tendientes a garantizar la capacidad administrativa, política y fiscal del ámbito territorial y la optimización de los procesos conducentes al desarrollo.

- . Planes especiales de Gobierno, como el PNR, Erradicación de la Pobreza Absoluta, Desarrollo Rural Integrado, Reforma Agraria, etc.

ORGANISMOS DE PLANEACION REGIONAL Y LOCAL

A nivel nacional el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, es el organismo asesor al más alto nivel de gobierno en materia política, económica y social. Es a la vez la entidad que asesora al Departamento Nacional de Planeación en el diseño de políticas globales y sectoriales y en general en los planes del gobierno. Además de estos organismos existen a nivel regional y local una gran variedad de entidades que formulan políticas y programas de desarrollo para sus regiones.

La delegación de tareas en materia específica como la ejecución de obras, la prestación de servicios, la asesoría a los municipios, busca fortalecer administrativamente estos organismos, mejorando significativamente la presencia del Estado en las zonas más atrasadas y alejadas del país.

El gran número de organismos planificadores del nivel nacional y regional constituye un recurso potencial para el municipio, en cuanto se puede crear los mecanismos

necesarios para que se dé una coordinación interinstitucional entre éstos, uniendo esfuerzos y experiencias en materia de diseño de políticas de servicios públicos, seguridad social, desarrollo urbano, capacitación a funcionarios locales, diseño de planes maestros o de planes integrales de desarrollo municipal.

Como se puede observar en el organigrama, las oficinas de planeación de las Intendencias y Comisarías, reciben asesoría del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, DAINCO. Sus acciones se circunscriben dentro de las nueve regiones consideradas como territorios nacionales, especialmente en asuntos relacionados con el diseño de términos de referencia, definición de prioridades, actualización y elaboración de planes específicos para los municipios, a la vez que sirve de interventor en la construcción de obras civiles que estas entidades y sus municipios realicen.

- **Consejo Nacional de Política Económica y Social:** El CONPES es el organismo asesor del gobierno, en relación con el desarrollo económico y social del país. Posee el más alto rango gubernativo, después del Consejo de Ministros. Lo dirige el Presidente de la República y está conformado por los Ministros del área y los Directores o Gerentes de Establecimientos Públicos que sean invitados.

Su principal tarea es estudiar los proyectos de la ley que se presentan al Congreso de la República por medio del D.P.N. y dar la asesoría a este organismo en cuanto al diseño de políticas sectoriales, diseño de planes de gobierno y estudio de los planes de desarrollo regional.

- **Departamento Nacional de Planeación:** Con la creación del Departamento Nacional de Planeación, DNP, como organismo rector encargado de trazar las pautas generales en materia de planeación, se dio un paso importante en la regulación y coordinación de las actividades estatales en materia presupuestal, monetaria, tributaria, crediticia, de comercio exterior y en general del desarrollo de la estructura productiva del país. De esta forma se aseguró la continuidad y coordinación de la acción oficial por medio de los planes de desarrollo, ya fueran regionales, sectoriales o nacionales.

A través de la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano, UDRU, el DNP cumple entre otras las siguientes tareas:

1. Promover, coordinar y participar en la elaboración de estudios necesarios para determinar los centros urbanos y su función dentro del desarrollo del país; identificar las áreas metropolitanas y su papel con respecto al desarrollo urbano; identificar las regiones socio-económicas y

formular las políticas de las mismas de acuerdo con los programas de desarrollo.

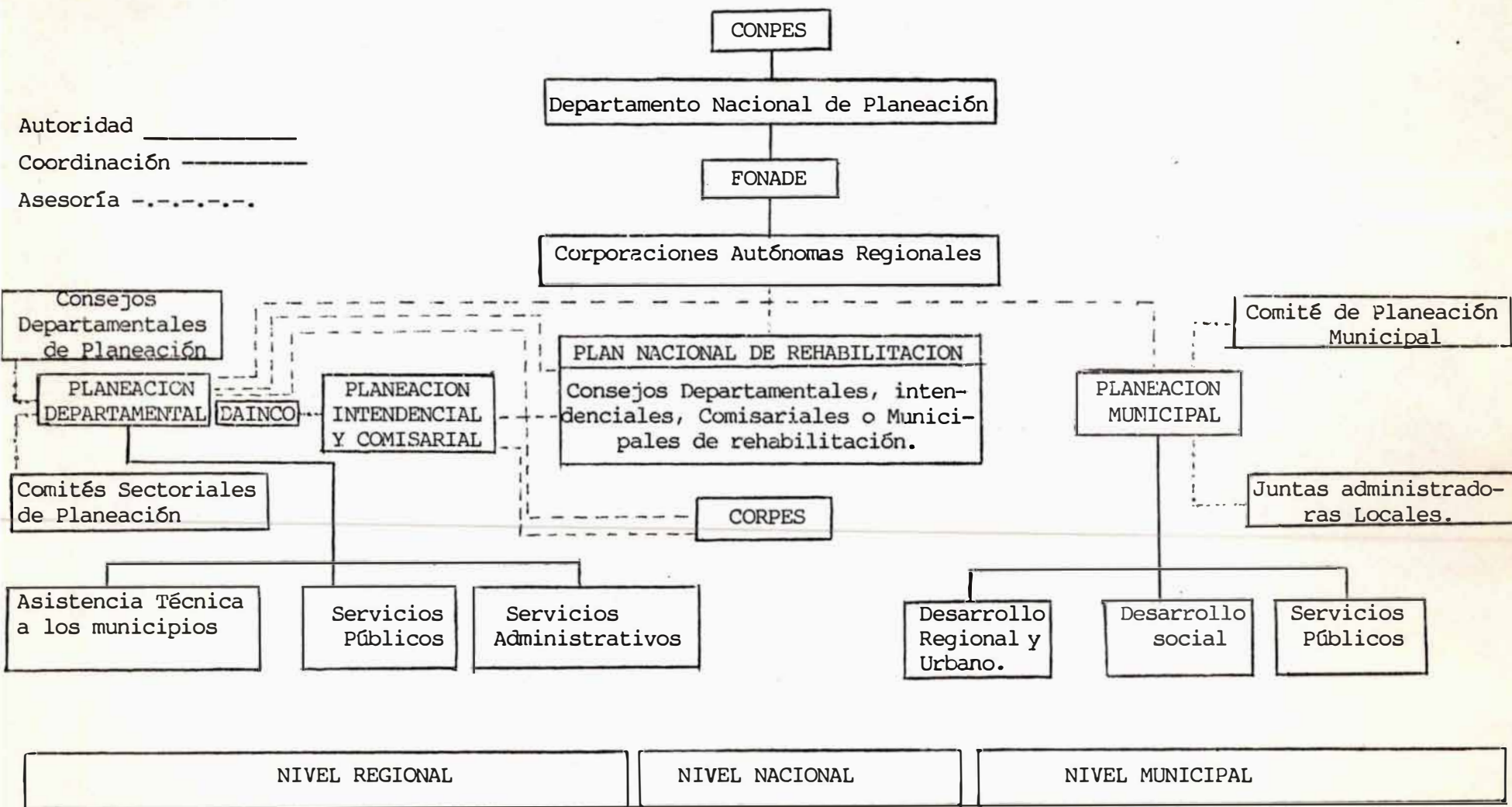
2. Asesorar a los departamentos, áreas metropolitanas, municipios y demás entidades que colaboran en el desarrollo urbano, en la organización y funcionamiento de sus oficinas de planeación.

3. Emitir concepto sobre las operaciones de crédito interno que proyecten celebrar los departamentos, municipios y organismos autónomos descentralizados, de acuerdo con los parámetros señalados por la ley.

- **Fcnade:** Es un organismo adscrito al D.N.P., cuyo objetivo es financiar total o parcialmente a entidades de derecho público o privado, estudios de factibilidad técnico-económica, de ingeniería, sectorial o subsectorial de proyectos o programas específicos. Financia estudios de proyectos de alta rentabilidad económica y estudios de proyectos de desarrollo social en un 90% y un 70% respectivamente. Los plazos de amortización de la deuda varían entre 4 a 10 años, contemplando hasta dos años de gracia e intereses que fluctúan entre el 15 y el 26%.

ORGANISMOS DE PLANEACION

Autoridad _____
 Coordinación _____
 Asesoría -.-.-.-.-



NIVEL REGIONAL	NIVEL NACIONAL	NIVEL MUNICIPAL
----------------	----------------	-----------------

- **Los Consejos de Rehabilitación:** Los Consejos de Rehabilitación son el instrumento fundamental del Plan Nacional de Rehabilitación, en los cuales se "definirán" programas y obras de inversión del PNR, y donde las entidades públicas y los funcionarios públicos están en la obligación de poner todo su empeño para que los consejos cumplan su cometido y participar activamente en ellos. Como programa de cambio económico, social, político e institucional el PNR, se enmarca dentro de la estrategia de economía social que busca crear las condiciones para la incorporación de los sectores más pobres a actividades económicamente productivas, tanto en áreas donde el desarrollo de la economía no ha filtrado sus beneficios hacia los más pobres como en las zonas geográficamente más alejadas y de acceso complicado.

Para el logro de los anteriores objetivos está en desarrollo una gran variedad de estrategias regionales orientadas hacia "la descentralización de las decisiones gubernamentales, basada en la activa participación comunitaria con el fin de que los beneficios lleguen a los más necesitados.

Entre las acciones emprendidas, están el apoyo a la producción agropecuaria mediante la desconcentración de la propiedad de tierra, la legalización a la titulación, las

facilidades en el crédito; el aumento en la infraestructura de comercialización y existencia técnica, el desarrollo de los distritos de colonización y de las economías campesinas ya asentadas; cambios en el espacio rural y urbano mediante la inversión en la construcción de carreteras troncales, caminos vecinales, vías de penetración, y rehabilitación de vías; desarrollo de las ciudades alternas, provisión de servicios públicos, mejoramiento de las condiciones de salubridad, universalización de la educación primaria, aumento de la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado, electrificación, seguridad ciudadana, asistencia social, y mayor presencia estatal en zonas conflictivas mediante la recuperación de la institucionalidad del Estado.

Los criterios de operatividad del plan van de acuerdo con la estructura regional configurada a partir de procesos más o menos espontáneos de ocupación de tierras, colonización y movimientos demográficos.

Los recursos financieros necesarios para cumplir con estos compromisos ya están asignados por parte del gobierno nacional. Para el año de 1987, el apoyo que el gobierno le ha dado al plan es significativo; \$80.000 millones distribuidos así: \$26.000 millones para el sector transporte, \$30.000 millones para el sector agropecuario y

\$24.000 para la infraestructura social.

Estos organismos de la Administración regional, departamental y municipal creados por el Decreto 3270 de octubre 17 de 1986, tienen funciones asesoras, "en materias de orden económico y social que se adelanten para la reconciliación, normalización y rehabilitación nacional". Además proponen medidas que beneficien el desarrollo de la región y procuren el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de esas áreas. Son a la vez "organismos de control en el seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y convenios que se desarrollen en el cumplimiento de las acciones de rehabilitación que adelante el gobierno".

Para su funcionamiento y ejercicio de las obras planeadas, los CORPES y demás organismos creados cuentan con un fondo de inversiones para el desarrollo regional, que se alimenta de 4 fuentes primordiales: 10% del impuesto de timbre (que en el caso de las regiones de Occidente y Centro Oriente se irá utilizando gradualmente desde un 2% en 1987-88 hasta el 10% en 1993), 10% de valorización por obras de carácter nacional realizadas en la región, 5% de las regalías cedidas a la región por la explotación de recursos naturales no renovables (cuya aplicación será igualmente gradual en las dos regiones mencionadas) y 5% de las regalías por igual concepto generadas por la propia región.

Los CORPES participarán en la elaboración del presupuesto de inversiones y del plan nacional de desarrollo.

Estas entidades funcionan en una de las capitales de cada región, y la ubicación de sus oficinas y coordinación es definida por los respectivos gobernadores. La región de Occidente es la más grande, compuesta por 8 departamentos y con una población superior a los 10 millones de habitantes.

Actualmente están funcionando los CORPES de la Costa Atlántica, el de la región central y el de occidente. Los

recursos tanto de estos como de los demás ya están asignados por las respectivas unidades territoriales, esperando que empiecen a trabajar coordinadamente con otros organismos de planeación tanto del nivel nacional como el nivel local, especialmente a través de la conformación y trabajo de los comités técnicos de los mismos.

- **Corporaciones Autónomas Regionales:** Las Corporaciones Autónomas Regionales son establecimientos públicos, adscritos al Departamento Nacional de Planeación (excepto la del Putumayo que depende de DAINCO), dotadas de personería jurídica y autonomía administrativa. Tienen como finalidad promover el desarrollo económico y social de la región comprendida bajo su jurisdicción.

Estas corporaciones funcionan dentro de los límites de los departamentos (y de la intendencia del Putumayo), presentándose una multiplicación del esfuerzo planificador, ya que bajo esta jurisdicción trabajan varias instancias (organismos nacionales, departamentales, los CORPES y los consejos de rehabilitación). Por lo tanto, si analizamos la distribución geográfico-espacial y administrativa de una región sobre ella recaen las acciones de varias instancias que tienen a su cargo el diseño de planes de desarrollo integral.

Entre las principales actividades que desarrollan las Corporaciones podemos mencionar las concernientes a la planificación, coordinación y ejecución de proyectos de inversión en torno a manejo de recursos naturales, desarrollo agropecuario y ordenamiento urbano entre otros. Vale la pena mencionar que el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios, en su capítulo V, suprime algunas funciones vitales de estas entidades y se las traslada a los municipios, quienes serán los encargados de ejecutar este tipo de obras. Las actividades relacionadas con la construcción y conservación de alcantarillados, el manejo sanitario de aguas, redes telefónicas, construcción y mejoramiento del sistema vial, no serán ejercidas por las Corporaciones a partir de enero de 1990.

En materia de generación, transmisión, subtransmisión y distribución de energía solamente quedaron facultadas las corporaciones del Valle del Cauca, de Río Negro-Nare y la del Quindío para ejercer estas tareas.

Esto significa que estas entidades deben ser reorganizadas y delimitadas sus funciones con otros organismos en especial con el Himat y el Inderena, reduciendo sustancialmente su campo de aplicación.

4. UN NUEVO MANEJO DE LA POLITICA FISCAL

Los instrumentos macroeconómicos para la orientación de las finanzas del sector público y para la determinación de metas y objetivos coherentes, estaban en gran parte limitados a las finanzas del Gobierno Nacional, de tal forma que para el sector descentralizado se dependía en buena medida de la persuasión, de la implantación de controles transitorios que, a la postre, resultaban ineficientes o de interminables procesos de acuerdo que no siempre se cumplían.

No existía un manejo integral de las finanzas públicas, tanto por la falta de un sistema unificado de ingresos y gastos, como por la absoluta separación entre los resultados financieros del sector cenral y los del sector descentralizado.

Los procedimientos de programación, ejecución y control del presupuesto vigentes desde el Decreto Extraordinario 294 de 1973, frente a la permanente ampliación de la actividad estatal y al sostenido crecimiento de las

entidades públicas durante los últimos tres lustros, habían conducido a un entramamiento en la ejecución de los programas por parte de las entidades y, simultáneamente, habían recargado de trámites rutinarios, engorrosos y muchas veces inútiles, tanto al Ministerio de Hacienda como al Departamento Nacional de Planeación.

El manejo presupuestal de cada año partía de unas bases absolutamente parciales y restringidas, que impedían que tanto el Congreso como los ciudadanos, pudieran conocer y evaluar desde un principio la política de gasto del Gobierno.

Las realidades fiscales de la década actual asociadas al proceso de descentralización y sus efectos sobre las finanzas intergubernamentales no podían ser tenidas en cuenta en la normatividad presupuestal.

- **Objetivos Generales:** Recuperar el papel del presupuesto como instrumento por excelencia del sistema de planificación, a fin de garantizar el cumplimiento de la función económica del Estado, y de asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos.

Algunos de los cambios más importantes:

• **Manejo institucional de la política:** Corresponderán al consejo superior de política fiscal, entre otras, las siguientes funciones:

a. Someter a la aprobación del Conpes el plan financiero del sector público, que constituye el instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector.

b. Aprobar el programa anual mensualizado de caja y el acuerdo de gastos del sector público.

c. Unificar los diversos sistemas de información fiscal que permitan el seguimiento y evaluación de la ejecución del plan financiero.

d. Evaluar y realizar el seguimiento de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado.

e. Realizar el seguimiento del programa de desembolsos de crédito externo público, previamente aprobado por el Conpes.

Es así como, complementariamente a la creación del consejo superior de política fiscal, el nuevo estatuto asigna una participación más activa y directa en el

proceso de planificación y programación presupuestal.

• **El presupuesto como instrumento de planificación:** La planificación es hoy en día, un imperativo no solamente de carácter financiero sino administrativo. Las entidades del sector público deben hacer de la labor planificadora una tarea de rutina, de trabajo constante, de permanente actualización, de revisión periódica de los supuestos básicos de las proyecciones, para que las metas y los objetivos propuestos sean factibles de alcanzar.

En el marco del sistema presupuestal, constituido por un plan financiero de mediano plazo, un plan operativo anual de inversiones y un programa anual de caja.

El plan financiero permite determinar las previsiones de ingresos y gastos públicos en el contexto de la programación macroeconómica y establecer la magnitud del déficit y las alternativas para su financiamiento.

Su objetivo fundamental es garantizar el uso eficiente de los recursos públicos con base en la puesta en marcha de un banco de proyectos de inversión, que incluye y clasifica las actividades desde el punto de vista de su factibilidad y conveniencia económica, social, sectorial y regional.

- **Nuevos criterios para la definición de prioridades de gasto:** En este sentido, el estatuto normativo establece la incorporación en el presupuesto anual de los proyectos relacionados en el plan operativo anual de inversión, siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación.

En forma complementaria, se consigna la evaluación de las actividades realizadas por los diferentes organismos, de acuerdo con criterios técnicos, sociales y económicos. Uno de los argumentos que generalmente se esgrime para justificar la ausencia de dicha clase de evaluaciones es la dificultad que puede surgir, por conflictos de poder políticos o regionales. Por ello, la definición de las prioridades y la adopción de los procedimientos para la evaluación del gasto se constituyen en la tarea más importante e inmediata.

- **Coordinación en la preparación del presupuesto:** Para el caso del nivel regional se resalta la vinculación de las entidades territoriales en el proceso de preparación del presupuesto, de forma tal que los planes y programas reflejen las acciones y efectos del Estado en cada región.

Para este propósito, en cada capital de departamento,

intendencia o comisaría se establece un delegado de planeación y presupuesto, con la responsabilidad de coordinar el avance de los programas que se efectúen mediante el mecanismo de la cofinanciación y, a la vez, detectar las necesidades de recursos para llevar a cabo los proyectos regionales.

Los Superávit de los establecimientos públicos y las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado como recursos de la Nación: La nueva ley normativa consagra que el superávit fiscal de los establecimientos públicos es un recurso presupuestal para la Nación, de libre asignación, y que las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, son de propiedad de la Nación.

Al considerarse el superávit o las utilidades como recursos propios de cada una de las empresas y entidades del Estado, se convertían de hecho en rentas de destinación específica que no podían ser utilizadas por el Gobierno, creando las ya conocidas inflexibilidades en la asignación de los recursos y obligando al diseño de esquemas transitorios para su movilización.

Para el uso de la redistribución de utilidades, el estatuto previó la concertación y el consejo nacional de

política económica y social, cuyos procedimientos serán desarrollados en las normas reglamentarias, para determinar la cuantía de las utilidades que deben ser reinvertidas, en forma tal que se garantice el adecuado funcionamiento y, de manera muy especial, la estabilidad financiera de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Se pretende, ante todo, hacer más participativa la política empresarial y social del Estado, a la vez que permitir la redistribución de los ingresos públicos. Como consecuencia lógica, su tratamiento deberá efectuarse en términos de producción, productividad, eficiencia en la prestación de servicios, ingresos, costos y gastos financieros y operativos.

. **Cumplimiento en el pago del servicio de la deuda pública:** El nuevo estatuto consagra que, en desarrollo del artículo 211 de la Constitución Política, se adelantará juicio de cuentas a los directores o gerentes de las entidades descentralizadas que no apropien o no ordenen girar oportunamente las partidas presupuestales necesarias para garantizar el normal cumplimiento de los contratos de empréstito.

. **Un presupuesto completo y más estable:** El nuevo

estatuto contempla las siguientes disposiciones:

1. Ante la circunstancia de insuficiencia de los ingresos para cubrir la totalidad de los gastos requeridos, se prevé la presentación de un presupuesto complementario constituido por las nuevas rentas y recursos de capital que el Gobierno propone.

2. Se contempla la incorporación de los recursos del crédito hasta la cuantía de la autorización otorgada por el Congreso, sin el requisito del perfeccionamiento de los contratos que preveía la norma anterior.

3. Los organismos y entidades podrán efectuar traslados internos en las partidas presupuestales asignadas para cada categoría, sin el requisito de ley o decreto previsto en la norma anterior.

Una ejecución presupuestal más ágil: Se suprime el acuerdo de obligaciones como mecanismo de ejecución para asumir compromisos contractuales.

La eliminación del acuerdo cuatrimestral de obligaciones simplifica el registro presupuestal del compromiso y, por tanto el trámite de las entidades con la Dirección General del presupuesto.

El acuerdo mensual de gastos pasa a constituirse en la herramienta más importante del manejo presupuestal. Su ajuste con el programa anual de caja, a fin de hacer compatibles las necesidades de gastos con los recursos disponibles, garantiza un grado importante de flexibilidad.

El acuerdo se convierte en documento idóneo para que la Dirección General de la Tesorería sitúe mensualmente los recursos previstos, sin que se requiera la expedición del documento de giro.

En cuanto al régimen de adiciones y traslados presupuestales se consagra que cuando sea indispensable aumentar la cantidad de las apropiaciones autorizadas o no comprendidas en el presupuesto.

CONCLUSION

A mediados de la década de los ochenta, el Gobierno Nacional a través de la ley 76 de 1985 creó la Región de Planificación de la Costa Atlántica y concedió facultades especiales al Presidente de la República para dividir el territorio nacional en zonas de características homogéneas.

Con la reforma de 1968 nace el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES y el Departamento Nacional de Planeación.

Con el Decreto 1527 de Junio de 1981 que define el Plan de Desarrollo Económico y Social de orden departamental, norma que permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores públicos y privados en los aspectos socio-culturales, económico financieros, físico.

Con la integración costeña se logra unir todos los esfuerzos para conseguir fines comunes e integrar el conjunto de elementos para sacar adelante todos estos

proyectos.

La elaboración de la estrategia de desarrollo regional se dá como una alternativa del Gobierno Nacional para tratar de solucionar los problemas que actualmente afrontan las regiones colombianas.

Esta estrategia consiste en darle a cada región la oportunidad de controlar sus espacios territoriales, aquí se toma en cuenta la relación existente entre el espacio económico nacional y el regional, lo cual daría paso a un nuevo modelo económico y social.

En materia de ordenamiento territorial, la Constitución de 1991 (resultado de un proceso de participación democrática de la ciudadanía, sin antecedentes en la historia colombiana) en su artículo 286, establece la posibilidad para que de acuerdo con la ley, se organicen las regiones como entidades autónomas, en el marco de una república unitaria y descentralizada.

Inspirada en el "Congreso de Cartagena", la normatividad sobre la organización territorial del poder público permite su estructuración desde los niveles más cercanos al ciudadano (municipios, distritos, comunas y corregimientos) a los niveles de intermediación y

complementariedad de la acción local (departamentos, provincias, territorios indígenas); sin embargo, existe una escisión en la gradación de la organización territorial entre los departamentos y la nación.

Ese es el vacío que se propone llenar la regionalización inspirada en las normas constitucionales: atraer hacia niveles territoriales más cercanos a los ciudadanos las funciones que tradicionalmente le corresponden a la nación, especialmente los relativos al manejo económico y social y a la administración de sus recursos naturales.

La estrategia de desarrollo nacional puede ser la vía que permita solucionar los problemas que actualmente afronta la Costa Caribe y el camino que favorezca sus perspectivas de desarrollo.

La Comisión de Ordenamiento Territorial recomienda que en la conformación de las regiones se estudien fórmulas que privilegien requisitos de capacidad conjunta de desarrollo socio-económico, para evitar la creación de regiones no viables.

Consideramos esa recomendación como un requisito que dará a la Costa Caribe la posibilidad de planificar su futuro viable, trazándose metas de superación social que

llevarían a la educación (primaria, secundaria y superior) a niveles de desarrollo que acabarían, de una vez por todas, con las desigualdades que se observan con respecto a otras regiones y en el nivel intraregional.

En conclusión, construir la Región autónoma es la vía para ser nosotros, siendo parte de Colombia.

BIBLIOGRAFIA

ASHTOS, Alvaro y CERTAIN, Ernesto. Revista Costeña de Economía. Organo de expresión de la Región Caribe, Barranquilla, Colombia, 1992.

BELL LEMUS, Gustavo y VERANO DE LA ROSA, Eduardo. La Región Caribe, perspectivas y posibilidades. CERES: Centro de Estudios Regionales, Universidad Del Norte. Barranquilla, 1993.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Unidad De Desarrollo Territorial. Notas Regionales, Santafé de Bogotá, 1990.

FLOREZ, Luis Bernardo. Economía Colombiana, Santafé de Bogotá, 1992.

FLOREZ GALVIS, Cesar Augusto. Planeación y Desarrollo Municipal, Santafé de Bogotá, 1992.

BELL LEMUS, Gustavo. Un Plan Estratégico para el Atlántico, 1992-1994.

A N E X O S

**UN PLAN ESTRATEGICO
PARA EL ATLANTICO
1992 - 1994
PRIMERA VERSION**

2. PRODUCCION Y ECONOMIA

a. ASPECTOS GENERALES

En 1950 el departamento del Atlántico tenía un PIB/cápita superior en un 79.1% al promedio nacional y segundo en el país después de Bogotá.

Esto se da como resultado del auge económico que atraviesa Barranquilla entre 1871 -cuando se inaugura el ferrocarril entre Sabanilla y la ciudad- y 1920 -cuando el puerto local: marítimo y fluvial, se consolida como el más importante del país-. Así la población de la Arenosa pasa de 11.595 habs. en 1.871 a 64.543 en 1918, es decir, una tasa de crecimiento promedio anual de 3.7%, la más alta entre los centros urbanos del país, y la población nacional crecía al 1.2%.

A este auge comercial siguió un proceso de crecimiento industrial cuando las inversiones en la industria pasaron a dominar la vida local. Tal auge industrial mantuvo su dinamismo hasta mediados de la década del 40, cuando Barranquilla entra en un proceso de estancamiento de su vida fabril, y por ende de su economía.

Este tuvo su origen en la pérdida de su supremacía portuaria a partir de que Barranquilla perdió su primacía portuaria desde 1935, como consecuencia de la apertura del Canal de Panamá y la construcción de vías y ferrocarriles que habilitaron el Puerto de Buenaventura para las exportaciones de café del occidente colombiano, llegando a suplantarla como primer puerto.

Así se ve descender progresivamente el PBI del departamento manteniendo su superioridad hasta 1973, cuando empieza a situarse por debajo del promedio nacional hasta llegar a ser uno de los departamentos más pobres en 1989.

La crisis económica se hizo presente en el censo industrial de 1953, cuando Cali superó a Barranquilla como tercer centro fabril; y el empleo industrial crecía a un 2.5% mientras la población lo hacía en un 4.5%, de manera que el sector fabril no alcanzaba a absorber a los miles de inmigrantes que en 1973 representaban más del 40% de la población local.

El impacto social de la crisis ha sido bastante dramático para la ciudad y se refleja tanto en la estructura social, como en la calidad de los servicios públicos y en la vida política. Así, desde finales de los años cincuenta, la ciudad vio proliferar en sus alrededores los tugurios que los inmigrantes construían en terrenos de invasión.

El predominio industrial y comercial de Barranquilla explican la estructura urbano-industrial que caracteriza al departamento del Atlántico en la actualidad, reflejada en la concentración de población en Barranquilla (85.5%) y en la composición del PIB, con un peso del 34.99% de la industria manufacturera y 49.12% en otras actividades económicas relacionadas con el perfil urbano-industrial de la ciudad, frente al 7.1% en actividades de explotación del campo, en 1992.

En 1991, el departamento muestra un PIB/cápita de \$648.613.00, quinto frente a Bogotá

"El impacto social de la crisis ha sido bastante dramático para la ciudad y se refleja tanto en la estructura social, como en la calidad de los servicios públicos y en la vida política. Así, desde finales de los años cincuenta, la ciudad vio proliferar en sus alrededores los tugurios que los inmigrantes construían en terrenos de invasión."

y los principales departamentos del país (Antioquia, Cundinamarca, Santander y Valle del Cauca), frente a un promedio nacional de \$816.460.00.

El 31% de la población ocupada del departamento en 1992, según el ISS, devenga un salario promedio mensual de \$82.450.00, superior al mínimo en un 33%. El 65.24% de trabajadores obtienen ingresos inferiores a ese promedio, el 30.48% lo hace hasta la suma de \$298.000.00, mientras que sólo un 4.28% supera la suma de \$300.000.00.

Esta distribución del ingreso correspondiente al empleo formal (31%), obliga necesariamente a analizar los ingresos del restante 69% que asciende aproximadamente a 325.000 personas ubicadas en el empleo informal. En Barranquilla y su área metropolitana, el comercio, los servicios, las microempresas industriales y de artesanías en su orden, son las actividades que absorben el empleo informal que percibe un ingreso que oscila alrededor del salario mínimo.

En el resto de los municipios se calcula un ingreso promedio en la actividad agropecuaria entre \$50.000.00 y \$100.000.00.

Las actividades económicas con mayor número de establecimientos y trabajadores ocupados son: la industria manufacturera, con 2.621 establecimientos y 39.516 trabajadores ocupados; el comercio con 4.688 establecimientos y 38.621 trabajadores; los servicios con 3.239 establecimientos y 43.429 trabajadores, que corresponden al 87.9% de los establecimientos y el 84.3% de los trabajadores ocupados.

Entre las ciudades de la Costa que presentan una disminución del nivel general de precios se encuentra Barranquilla, registrando además una inflación por debajo de la nacional en los dos últimos años.

La inversión neta de capital en el departamento entre 1987 y 1991 señala como más representativos a los sectores industrial, comercial, financiero y agropecuario, para un 84.49% de la inversión global. Las dos primeras con un peso relativo del 60.38%. En términos globales, en estos mismos años registró una disminución real del 4.78%.

b. SECTORES PRODUCTIVOS

"La industria manufacturera en Barranquilla y su área metropolitana constituye el principal polo de crecimiento en la Costa Caribe y cuarto en el país, con una contribución en diferentes agregados (empleo, producción, valor agregado) que oscila entre el 6 y el 7%".

LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

La industria manufacturera en Barranquilla y su área metropolitana constituye el principal polo de crecimiento en la Costa Caribe y cuarto en el país, con una contribución en diferentes agregados (empleo, producción, valor agregado) que oscila entre el 6 y el 7%.

En la estructura industrial barranquillera hay varias características que merecen destacarse: en primer lugar se trata de un complejo altamente diversificado con producción en los más importantes subsectores fabriles. Esto lleva a fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, haciendo que el crecimiento sea en gran medida endógeno. En síntesis no se trata de un enclave industrial dependiente de otras industrias propulsoras, como ocurre en otras secciones del país.

De igual manera vale la pena destacar su mayor apertura hacia el flujo del comercio exterior y en particular su mayor dependencia de los mercados externos. En efecto, la encuesta anual manufacturera correspondiente a 1989 muestra que mientras Bogotá exportó el 3.6% de su producción, Barranquilla lo hizo en un 11.8%.

Lo anterior pone de presente la importancia de Barranquilla en la economía del departamento. Mas aún en el marco de la nueva política económica, su condición de puerto libre

revitalizarse con la nueva política de puertos y la superación del estancamiento que empieza a apreciarse desde finales de la década del 70.

De consolidarse el proceso de apertura económica, esta revitalización del sector manufacturero se podría afianzar.

EL COMERCIO

El comercio ha ocupado siempre un renglón importante en la economía del departamento, y su desarrollo obedece al dinamismo económico de Barranquilla y a su predominancia como puerto y ciudad industrial.

Hacia mediados de los años 80 la actividad comercial reflejó buenos indicadores: utilidades del 15% anual e inversión creciente año a año. Esto debido a factores coyunturales que la favorecieron, tales como la reducción de la tasa de desempleo, el control al contrabando y el fortalecimiento de la demanda efectiva.

Ya hacia finales de la década la situación cambió, presentando estancamiento con tendencia al decrecimiento, y la participación económica desmejoró en seis puntos porcentuales, pasando del 36% en diciembre de 1988 al 30% en diciembre de 1990.

Puede decirse que el principal problema que afecta al comercio es el contrabando, pero también la rotación de cartera y la baja demanda. Hay además fenómenos macros que afectan a la economía en su conjunto, tales como las limitaciones que impone el creciente déficit fiscal que impide el crecimiento del gasto público real, contribuyendo al estancamiento de la demanda interna, y la preocupante situación de orden público, reflejada no sólo en la acción guerrillera, sino en la violencia organizada de los carteles de la droga y el cabalgante aumento de la delincuencia común.

Cabe también llamar la atención sobre la caída en el empleo generado por el comercio organizado, que en 1989 fué apenas del 3.5%, y que conlleva un crecimiento del sector informal de la economía, que está generando un porcentaje cercano al 80% en el empleo comercial.

EL SECTOR FINANCIERO Y DE CAPITALES

El desarrollo financiero en Barranquilla ha correspondido en los últimos diez años al desarrollo del sistema financiero nacional, y a este nivel se ubica en el cuarto lugar, después de Bogotá, Medellín y Cali, con algunas particularidades:..

- Prevalece el sistema financiero sobre el parabancario.
- En el sistema bancario predomina la banca comercial sobre la especializada, y la oficial sobre la mixta o privada.
- En el sistema parabancario predominan las corporaciones de ahorro, seguidas de las compañías de financiamiento comercial y las corporaciones financieras.
- Barranquilla es el epicentro de la costa norte y se ubica en el cuarto puesto a nivel nacional.
- Las captaciones y colocaciones se hacen en bancos y corporaciones de ahorro y vivienda.
- Existe una cartera elevada en relación con otras capitales con similar desarrollo financiero. El desempeño menos favorable lo tienen las corporaciones de ahorro y vivienda y los organismos de crédito corporativo de grado superior, debido a las dificultades del sector de la construcción.
- La mayor sensibilidad del sector financiero local se explica por una estructura económica fuertemente dependiente del comercio y por la estrecha relación de este con el sector financiero.
- En general el crédito financiero ha venido respondiendo en forma satisfactoria a las necesidades de la economía local.

"El desempeño menos favorable lo tienen las corporaciones de ahorro y vivienda y los organismos de crédito corporativo de grado superior, debido a las dificultades del sector de la construcción".

EL SECTOR AGROPECUARIO

En extensión superficial, el Atlántico es uno de los departamentos más pequeños del país. En efecto, cuenta con sólo 327 km², 69.4% dedicados a la ganadería vacuna, sin que ello signifique un posición importante en el inventario bovino del país, ya que representa menos del 1% del hato ganadero colombiano.

De las 80.000 cabezas de ganado que se sacrifican anualmente, se exporta aproximadamente el 50%. Como el hato departamental no alcanza a suplir este nivel de consumo, se importa de otros departamentos la mayor parte.

En el Atlántico se siembran anualmente cerca de 48.000 hectáreas.

Desde el punto de vista del valor, las cosechas más importantes son las de algodón y sorgo. Sin embargo, la participación de estos cultivos en la producción nacional es menor al 3%.

La participación del sector agropecuario en el PIB departamental fué para 1989 de 6.94% que se desagrega en un 94.9% para la agricultura y ganadería y un 5.9% para la silvicultura, la caza y la pesca.

Esta participación se ha mantenido constante aunque con tendencia a disminuir desde 1988.

En los últimos años el Departamento ha tenido un crecimiento sensible de frutícolas, con más de mil hectáreas en producción. Por su ubicación geográfica tiene ventajas comparativas para la exportación de frutas, actividad de gran potencial para la generación de empleo.

El balance de la situación económica del departamento, de su evolución reciente, y de las oportunidades hacia el futuro, da como resultado la importancia estratégica que para su crecimiento pretenda la revitalización del sector manufacturero, motor del desarrollo departamental.

El Atlántico es un departamento urbano y su economía depende de lo que suceda en la industria, el renglón más importante tanto por el empleo que genera, como por el valor de la producción.

Lo anterior no implica que se deban descuidar las zonas rurales y agropecuarias.

Aunque el 65.3% de la población total del departamento se ubica en Barranquilla y su área metropolitana, la importancia del sector agropecuario radica fundamentalmente en aspectos estratégicos de desarrollo, como su aporte a la generación de empleo, la producción de alimentos y materias primas y su potencial de desarrollo territorial.

La agricultura tradicional es una actividad vital dentro de la estructura productiva del departamento, por su participación en el área rural, a la que pertenecen el 45% de las viviendas sin servicios públicos básicos por la población a ella vinculada, y por su aporte a la oferta de alimentos.

INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

VIAS Y TRANSPORTE

Cuatro modos: terrestre, aéreo, marítimo y fluvial integran el sistema de transporte que opera en el departamento. Cada uno de ellos, con diferentes grados de integración entre sí, posibilitan la movilización de bienes y personas, y constituyen soporte fundamental

"De las 80.000 cabezas de ganado que se sacrifican anualmente, se exporta aproximadamente el 50%. Como el hato departamental no alcanza a suplir este nivel de consumo, se importa de otros departamentos la mayor parte".

EL PARQUE INDUSTRIAL DE MALAMBO -PIMSA. S.A.-

De gran potencial económico para la instalación de empresas exportadoras, se encuentra localizado en el municipio de Malambo, en el Área Metropolitana de Barranquilla. Cuenta con una extensión de 300 hectáreas, 40 de ellas debidamente urbanizadas, y el resto disponible para el crecimiento futuro.

Ofrece facilidades en todos los servicios públicos y muelle privado, así también exoneraciones parciales de predial y de Industria y comercio.

TELECOMUNICACIONES

La Empresa Municipal de Teléfonos cuenta con 89.000 líneas, distribuidas en nueve centrales. Seis de ellas con equipos de conmutación electromecánica y tres con centrales móviles electrónicas tipo cpa.

Estimado el número de usuarios en 193.651, significa que existe un déficit de 115.000 líneas y una densidad telefónica de 8.7 líneas/habitante.

Se lleva a cabo la instalación de 25.000 líneas en una primera etapa de un proyecto de ampliación que alcanza un total de 50.000.

Con la instalación del cable submarino, la capacidad instalada del sistema de transmisión incorporado al cable, asciende a un 90% con un incremento de 1570 nuevos circuitos internacionales.

Este nuevo medio de comunicación presenta las siguientes ventajas:

- Mejoramiento de la calidad técnica respecto al satélite.
- Incorporación de Barranquilla al tránsito internacional, que junto con Bogotá ofrecen mayor confiabilidad al sistema.

ENERGIA

El departamento cuenta con 18 plantas generadoras de energía localizadas en Barranquilla, 13 pertenecen a la Electrificadora del Atlántico y seis a Corelca.

Las trece unidades de la Electrificadora tienen una capacidad nominal de producción de 137 MW, pero su producción sólo alcanza al 60% porque muchas de sus unidades se encuentran en reparación. Las unidades de Corelca tienen una capacidad de producción que duplica a la Electrificadora.

La cobertura del servicio se estima en un 90%, sin incluir el servicio que llega fraudulentamente a tugurios y zonas marginadas en todos los municipios. A este respecto se están adelantando proyectos importantes a través de convenios entre el Departamento, los municipios y la Electrificadora para legalizar el servicio a todos estos sectores a través del programa de electrificación rural, que cubre a los municipios diferentes al área Metropolitana.

Desde el punto de vista sectorial, 83% del consumo se concentra básicamente en los sectores residencial (43.7%), industrial (26.5%) y comercial (15%). La Industria es por supuesto la principal consumidora de energía merced a su elevada participación en la vida económica del departamento como quiera que su producción representa aproximadamente el 34% del PIB/dptal. Su consumo es diversificado ya que emplea también en ques.

El sector energético a corto plazo presenta márgenes de oferta muy reducidos y vulnerabilidad debido a deficiencias administrativas, a fallas técnicas y atentados terroristas, situación ésta que afecta las actividades productivas y posibilidades de desarrollo del departamento. El segundo anillo de interconexión con el Interior del país y la interconexión con Venezuela, estabilizarían la oferta aumentando la confiabilidad del sistema.

"De gran potencial económico para la instalación de empresas exportadoras, se encuentra localizado en el municipio de Malambo, en el Área Metropolitana de Barranquilla".

INFRAESTRUCTURA DE ADECUACION DE TIERRAS (RIEGO Y DRENAJE)

El Corpes C.A. en el Plan de Acción de Adecuación de Tierras (noviembre de 1991) presenta la situación de los tres distritos de adecuación de tierras que operan en el departamento así:

DISTRITO DE REPELON: cubre 4.200 has., 1.400 regadas por aspersión y las restantes por gravedad. Bombea del embalse del Guájaró 5m³/seg. y cuenta con 13 estaciones que funcionan normalmente. Requiere de regulación de arroyos.

SANTA LUCIA: riega 3.000 has. a partir de aguas captadas del río Magdalena - 5m³/seg. Está en funcionamiento y cuenta con 5 subestaciones de riego por aspersión. Requiere la sistematización para controlar el consumo de usuarios. Actualmente se ejecutan obras de conservación y mantenimiento de canales y drenaje, estaciones de bombeo, línea de transmisión y transformadores e infraestructura de riego.

MANATI: funciona como sistema de drenaje en una superficie de 27.000 has. Las aguas drenadas son entregadas al Canal del Dique mediante bombeo de 95m³/seg. Se adelantan obras de conservación y mantenimiento y se proyecta para 1991 la estación de Caño Arenas para evacuación de aguas de drenaje.

En general las necesidades de los distritos del Atlántico son de mantenimiento y conservación. El Corpes en el Plan de Acción tiene a nivel de identificación el proyecto Malambo-Ponedera que beneficiaría 28.000 has.

INFRAESTRUCTURA DE COMERCIALIZACION

La comercialización de los productos agropecuarios en el departamento se concentra en los mercados locales de los municipios, donde a través de mayoristas se distribuye a minoristas y supermercados, y en la Gran Central de Abastos del Caribe -Granabastos- localizada en el área metropolitana de Barranquilla.

La infraestructura comercial de Granabastos le permite satisfacer la demanda de servicios de comercialización y mercadeo que impone el sector agropecuario del Atlántico.

"Actualmente se ejecutan obras de conservación y mantenimiento de canales y drenaje, estaciones de bombeo, línea de transmisión y transformadores e infraestructura de riego".

3. DEMOGRAFIA Y EMPLEO

El grupo humano del Atlántico, como el de la Costa en general, tiene su ancestro en el mestizaje de tres troncos raciales: el blanco europeo, el negro africano y el aborigen americano, dando lugar a una conformación triétnica que generó un sincretismo cultural y anímico, manifiesto en la interacción social, la tradición de trabajo comunitario, la solidaridad, la alegría de vivir, la tolerancia, la creatividad, la actitud dialógica, y en general un ethos pacífico, por supuesto no exento de contradicciones pero vividas sin la virulencia que caracteriza a otras regiones del país.

El departamento del Atlántico ha vivido a través de su historia las migraciones que poblaron el país como paso obligado hacia el interior. En este medio se formó el atlanticense, con predominio del "costeño" propiamente dicho, particularmente en los campos, con permanencias de culturas indígenas particularmente en algunas zonas como Malambo, Pijó, Tubará y otras, hasta cuando el acelerado desarrollo de Barranquilla atrajo a gran cantidad de gentes de otros departamentos del país y del mundo, en busca de trabajo en el comercio y la industria, dando lugar a una amplia gama racial y al cosmopolitismo que caracteriza a Barranquilla y a una gran diversidad cultural que lleva consigo un inmenso potencial de creatividad, adaptabilidad y dinamismo.

El censo de 1985 arroja para el departamento un total de 1.449.610 habitantes. Estimando una tasa de crecimiento de 2.37% para el período 85 - 90 y de 2.16% para el período 90 - 2000, se tendría en 1990 una población de 1.631.923 habitantes; de 1.818.367 para 1995; y de 2.002.489 para el año 2000.

La composición porcentual de la población para el año 2000 indica que para entonces, el 57% de la población estará en edades entre los 15 y los 49 años, presentándose una gran oferta de mano de obra con la capacidad máxima de trabajo, que si se logra canalizar hacia las actividades productivas generaría un incremento en la demanda real por bienes y servicios con el correspondiente fortalecimiento de nuestros mercados.

Pero también, si el aparato productivo no logra absorber la mano de obra se produciría el fenómeno contrario de altos índices de desempleo, subempleo e incremento del sector informal con los correspondientes perjuicios económicos y sociales.

Para el análisis de la distribución espacial de la población, el departamento se dividió en cinco zonas, que arrojan los siguientes resultados de población para 1992 y 1995, así como su participación en el total departamental de la siguiente manera:

Zona 1:	AREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA Barranquilla, Soledad, Malambo y Puerto Colombia.		
	Población	1992:	1.362.954 80.0%
		1995:	1.452.355 80.0%
Zona 2:	BANDA ORIENTAL Sabanagrande, Palmar de Varela, Santo Tomás, Ponedera y Polonuevo		
	Población	1992:	79.656 4.67%
		1995:	84.171 4.63%

"La composición porcentual de la población para el año 2000 indica que para entonces, el 57% de la población estará en edades entre los 15 y los 49 años, presentándose una gran oferta de mano de obra con la capacidad máxima de trabajo".

Zona 3:	SUR Campo de la Cruz, Suán, Cardelaria, Manatí, Santa Lucía, y Ropelón.		
	Población	1992: 98 760	5.80%
		1995: 104 288	5.73%
Zona 4:	CENTRO Galapa, Bararoa, Uslacurí, Sabanalarga y Luruaco.		
	Población	1992: 138.518	8.10%
		1995: 143.878	7.90%
Zona 5:	FRANJA COSTERA Tubará, Piojó y Juan de Acosta.		
	Población	1992: 21.871	1.30%
		1995: 22.374	1.20%

El área metropolitana de Barranquilla concentra el 80% de la población del departamento, y en su orden le siguen, el centro, el sur, la banda oriental y por último la franja costera.

Se destaca la participación porcentual de los grandes centros urbanos en el total departamental con el área metropolitana concentrando el 80% de la población. Dicha conformación está estrechamente relacionada con las actividades económicas de industria, comercio, servicios y financieras, las que se concentran primordialmente en Barranquilla.

La distribución de la población por actividades económicas muestra el liderazgo del comercio y de los servicios en el aprovisionamiento de empleo, con un 30% y 29.5% respectivamente, seguidas de la industria con un 18.9%, para un total de estos tres sectores en los cuatro últimos años del 78.9%. Los otros sectores importantes que aportan al empleo son el transporte con 7.9%, las finanzas con 5.8% y la construcción con 4.6%. El sector agropecuario no alcanzó al 17% de la población ocupada.

En su dinámica poblacional, el departamento presenta entre 1985 y 1990 una tasa de natalidad de 26.4% la más baja del promedio regional, y superior al promedio nacional (25.9%); la tasa de mortalidad resultó de 5.1%, menor a la proyectada para la Costa Atlántica (5.3%) y el promedio nacional y tasas migratorias positivas pero decrecientes.

Los municipios que presentan una tasa de crecimiento superior al promedio departamental son: Malambo con 8.12%, Soledad con 4.92%, Sabanagrande 3.02%, Campo de la Cruz con 2.86%, Suán con 2.59%, Manatí con 2.54%, y Polonuevo con 2.39%.

La esperanza de vida al nacer, coloca al departamento en el quinquenio 1990 - 1995 por encima de toda la Costa Norte y del promedio nacional. Este alto promedio de esperanza de vida está, relacionado con una alta tasa de crecimiento y densidad de población, una baja tasa de mortalidad y un alto índice de migración.

El departamento del Atlántico alcanzó una densidad de población 10.3 veces mayor a la de la Costa Atlántica al presentar una densidad de 443 hab/km² frente a un promedio regional de 43 hab/km² y superior a la nacional que fue de 25.6 hab/km².

La densidad es relevante en el caso del departamento del Atlántico ya que la presión ejercida territorial permanecerá constante, contra el incremento de necesidades por el aumento de población, lo que hace suponer una gran presión sobre los recursos disponibles del departamento.

La esperanza de vida al nacer, coloca al departamento en el quinquenio 1990 - 1995 por encima de toda la Costa Norte y del promedio nacional.

4. SECTORES SOCIALES

a. SECTOR SALUD

MARCO INSTITUCIONAL

Hasta 1965 existían en el departamento cuatro entidades responsables de los programas sanitarios, con sus respectivos centros de atención: la Dirección de Salud Pública Departamental, la Secretaría de Salud Pública Municipal, la Beneficiencia del Atlántico y el Seguro Social. El Ministerio de Salud por medio del Decreto 1499 de 1966, crea los Servicios Seccionales de Salud, entidades dependientes del Ministerio pero de orden departamental, que integran todos los establecimientos públicos oficiales que prestaban servicios asistenciales y de atención al ambiente.

Por la Ley 10 de 1990 el gobierno nacional reorganiza el subsector oficial del sector salud y establece las pautas para la descentralización del mismo. Con el Decreto ordenanza 00481/91, la Gobernación del Atlántico se acogió a lo dispuesto por la Ley 10 y reestructuró completamente la Dirección de Salud, creando el Departamento Administrativo de Salud -Dasalud- que reemplaza al anterior Servicio Seccional de Salud.

Con los administrativos complementarios la Gobernación conformó los siguientes componentes adicionales del Sistema Seccional de Salud:

1) Creó tres unidades administrativas especiales relacionadas entre sí y adscritas a Dasalud, que agrupan e integran funciones y dependencias anteriormente dispersas: el Laboratorio Departamental de Salud Pública (Decreto ordenanza 00477/91), el Centro Departamental de Enfermedades Transmisibles y Tropicales (Decreto ordenanza 00476/91) y el Centro Departamental de Formación de Recursos Humanos (Decreto ordenanza 00478/91).

2) Organizó y creó los siguientes establecimientos públicos especializados: Hospital Universitario de Barranquilla (Decreto ordenanza 00475/91), el centro de atención y rehabilitación integral de salud (Decreto ordenanza 00483/91), la granja taller protegido (Decreto ordenanza 00482/91), y el Hospital Departamental de Sabanalarga (Decreto ordenanza 00479/91).

MORBILIDAD

El perfil de morbilidad en el departamento es un reflejo aproximado del nacional. Las diez primeras causas muestran un patrón variado, con causas ligadas a la pobreza y el subdesarrollo como la neumonía y enfermedades del aparato respiratorio, la enteritis y otras enfermedades diarreicas, la morbilidad y mortalidad perinatal y desnutrición proteico calórica.

Este tipo de patologías son más frecuentes en menores de 5 años y están ligadas íntimamente a la pobreza, al bajo nivel educativo y a problemas de acceso al sistema de salud.

El total de estas causas suman 48.756 años de vida potencialmente perdidos, sin contar la calidad de vida de quienes habiendo sido afectados logran sobrevivir con secuelas

"Por la Ley 10 de 1990 el gobierno nacional reorganiza el Servicio G. Oficial del sector salud y establece las pautas para la descentralización del mismo".

biológicas o psicosociales.

Otras causas entre las diez primeras llenan que van con enfermedades cuyo patrón corresponde a las mal llamadas "patologías del desarrollo" como son enfermedades del corazón y de la circulación pulmonar, enfermedades cerebro-vasculares, infarto agudo del miocardio, tumor maligno y otras no específicas.

Estas, propias de la vida adulta, son más frecuentes en los grupos mayores de 44 años y que suman 41 411 años de vida potencialmente perdidos, se deben a hábitos de vida perjudiciales ligados a dietas con gran contenido de sodio y ácidos grasos no saturados, la vida sedentaria, el alcohol, el tabaquismo y el stress, que pueden ser causados también por condiciones de miseria o de NBI, hacen de estas patologías una carga social por las secuelas que afectan a aquellos que las padecen con tendencias a la cronicidad.

Comentario aparte merecen algunas de las causas que ocupan un lugar importante en el perfil de la salud del Atlántico:

- Los homicidios y otros accidentes constituyen la tercera y octava causa respectivamente. Esta situación refleja las condiciones sociales generales del país, donde la violencia en sus múltiples manifestaciones se ha institucionalizado.

- La enteritis y otras enfermedades diarreicas, ocupan el cuarto lugar, lo que no es justificable. Se debe entonces intensificar estrategias de educación al personal de salud para mayor aplicación de la terapia de rehidratación oral.

- Es realmente preocupante que el embarazo terminado en aborto ocupe el sexto lugar. Aunque difícil de comprobar, es fácil deducir el origen ilegal de muchos de esos abortos, o puede tratarse de partos complicados por recibir atención inicial de parteras ocuranderos, o partos atendidos tardíamente por el sistema de salud.

**Diez primeras causas de morbilidad
Egresos hospitalarios según días de estancia
Año 1991**

CAUSA	DIAS DE ESTANCIA
1. Psicosis	26.212
2. Fracturas de los miembros	8.566
3. Complicaciones que ocurren principalmente en el trabajo de parto	7.066
4. Enteritis y otras enfermedades diarreicas	6.035
5. Neumonías	5.649
6. Embarazo terminado en aborto	4.875
7. Enfermedades de la piel y el tejido celular subcutáneo	4.689
8. Otras enfermedades de las vías digestivas	4.554
9. Enfermedades cerebro-vasculares	3.968
10. Apendicitis	3.912

Fuente: Departamento Administrativo de Salud -Dasaud-

"En el departamento existen 70 centros de salud, 35 puestos de salud, 13 hospitales, 18 clínicas y un buen número de consultorios.

INFRAESTRUCTURA

En el departamento existen 70 centros de salud, 35 puestos de salud, 13 hospitales, 18 clínicas y un buen número de consultorios.

Barranquilla concentra el mayor número de instituciones (100% de las clínicas, 54% de los hospitales, 68% de los centros de salud y 89% de las camas hospitalarias) hacia donde se dirigen los habitantes en busca de servicios del nivel superior o especializado. Aparte de Barranquilla, sólo Sabanalarga cuenta con un hospital regional que sirve a los municipios de la zona sur y que presta todos los servicios de tipo asistencial, y Santo Tomás, Baranquilla,

Campo de la Cruz y Luruaco cuentan con hospitales locales que prestan servicio a las poblaciones circunvecinas. Los demás municipios cuentan con centros de salud en las cabeceras y puestos de salud en los corregimientos, donde sólo se presta atención primaria. Algunos cuentan con ambulancias para remitir los pacientes a hospitales cercanos.

Se presenta una utilización desequilibrada de la infraestructura con mayor utilización de los hospitales, mientras las instituciones básicas permanecen subutilizadas. Es común que los hospitales especializados atiendan casos que pueden ser resueltos en el nivel de atención primaria. Esto se debe a la falta de dotación en cuanto a implementos quirúrgicos y medicamentos.

RECURSO HUMANO

La disponibilidad de recurso médico es bien escasa.

Frente a la población del departamento (1.703.303 hab/1992, según proyecciones subnacionales -Dane-), el departamento presenta los siguientes indicadores:

	CANTIDAD	No./10.000 HAB
Médicos	338	1.99
Odontólogos	43	0.25
Enfermeras	112	0.66
Aux. enferm.	621	3.66
Ayud. enferm.	111	0.65
bacteriólogos	38	0.22
Radiólogos	7	0.04
Promot. salud	130	0.76
Prom. saneam. bás.	44	0.26

Al comparar estos indicadores con la situación del país (PDN, cuadro 14, p. 172) se concluye que el departamento se sitúa muy por debajo del nivel nacional, ya que para 1984 el número de médicos/10.000 hab. alcanzó los 8.1, mientras que el departamento en 1991 sólo alcanza a los 1.99 médicos/10.000 hab., de manera que hoy en día el departamento está por debajo del país en ese año.

COBERTURA

Los aspectos anteriormente expuestos, relacionados con las causas de morbilidad, la disponibilidad de infraestructura y de recurso humano llevan a concluir que en el departamento el problema más grave de la salud pública tiene que ver con la deficiente cobertura en la atención primaria, particularmente en las áreas rurales y en los sectores de menores recursos, y la concentración de recursos humanos, físicos y financieros en la capital y en la atención curativa en los niveles superiores. Esto mientras el 75% de las enfermedades podrían resolverse con acciones de promoción, prevención y atención básica directa o en centros ambulatorios cerca a las viviendas y el número de camas disponibles sólo es utilizado en un 52%.

El sector oficial sólo alcanza una cobertura real del 60% en los municipios y 36% en la capital. El 17% de la población accede al seguro social y seguros médicos privados.

B. LA EDUCACION

La educación en el mundo se muestra como uno de los sectores de mayor crecimiento cuantitativo y cualitativo, y como una de las condiciones esenciales del desempeño de la economía.

"Se presenta una utilización desequilibrada de la infraestructura con mayor utilización de los hospitales, mientras las instituciones básicas permanecen subutilizadas".

"El programa de apertura económica requiere del fortalecimiento de la infraestructura social. En esta perspectiva, la educación juega un papel primordial: mayor nivel educativo de la población trabajadora, representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico".

La educación como servicio público con una función social debe estar encaminada a ofrecer a los habitantes el acceso a una formación que lo habilite para construir una sociedad democrática y de progreso.

ORGANIZACION DEL SECTOR

La educación en los 23 municipios que conforman el departamento está organizada en 42 núcleos escolares, con 528 establecimientos de carácter oficial.

La estructura orgánica del sector educativo la conforman el Ministerio de Educación Nacional y sus organismos adscritos del orden regional: la Secretaría de Educación Departamental y el Fondo Educativo Regional (FER). A la primera le compete la planeación, organización y control en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media vocacional, tanto del sector público como privado, mientras que al FER, que depende del Ministerio de Educación Nacional le corresponde la cancelación de los salarios de los docentes a través del presupuesto nacional.

Con la expedición del Decreto 77/87, el gobierno nacional transfiere a los municipios la función de administración y prestación del servicio educativo. La ley 24/88 establece un cuerpo jurídico para solucionar algunos problemas administrativos del sector y desmontar el centralismo exagerado y desordenado de la educación pública.

En 1990, la Ley 29 traslada a los municipios la administración del personal y la prestación del servicio, sin embargo la asignación y la administración de los recursos de financiación se mantienen en el nivel central.

En la actualidad ningún municipio del departamento cuenta con una dependencia especializada para el manejo administrativo, financiero y de recursos humanos de la educación. Esto se debe fundamentalmente a la falta de preparación administrativa para asumir esta función.

Los principales problemas asociados con el sector se relacionan con la falta de docentes, ya que al haber sido congeladas las plazas de maestros por el MEN desde 1982, la SED ha tenido que nombrar catedráticos mediante contratos a diez meses, y los municipios han tenido que incluir en sus presupuestos plazas para maestros y horas cátedra para garantizar que los establecimientos funcionen adecuadamente.

Los recursos para construcción, ampliación y reparación de planteles, así como para dotación son muy escasos con una gran incidencia en la oferta y calidad del servicio. (Papel del Fondo MEN).

Según proyecciones de población del DANE, la población edad escolar en el departamento para 1992 es de 550.448, de los cuales 356.179 (64.7%) tienen acceso al sistema. El sector oficial atiende el 29.69%, en tanto que el privado atiende el 70.31%.

CODERTURA POR NIVELES

PREESCOLAR: Existen 133.087 niños en edad preescolar, de los cuales están siendo atendidos 26.242 (19.7%) del total. De estos el sector privado atiende el 76.55% en 325 establecimientos, en tanto que el oficial atiende solamente el 23.45% en 60 establecimientos. Para resolver los problemas de ingreso al grado primero de la enseñanza básica primaria y como una estrategia de emergencia, el Estado creó desde 1991 a nivel oficial

"En la actualidad ningún municipio del departamento cuenta con una dependencia especializada para el manejo administrativo, financiero y de recursos humanos de la educación".

el grado 0.

La concentración de la educación preescolar es manifiesta en Barranquilla y responde a la concentración de la población en esta ciudad.

PRIMARIA: La primaria en el departamento ha alcanzado niveles importantes de oferta, alcanzando en 1992 los 183.781 cupos que significan una cobertura del 76%, más bajo que el promedio nacional (84%) atendidos en 789 establecimientos, 458 de ellos pertenecientes al sector privado.

En la zona rural se viene implantando la escuela nueva, sistema pedagógico que posibilita el funcionamiento de los cinco grados con un solo maestro, lo que permite extender la cobertura, hasta alcanzar 10.453 alumnos en 63 establecimientos.

El 76.5% de la población que inicia la educación básica primaria, lo hace sin haber realizado el preescolar, lo que exige capacitar y orientar a los maestros que atienden el primer grado.

SECUNDARIA: En la secundaria se atienden 173.801 matrículas equivalentes al 84% de la población en edad escolar, superior al promedio nacional, que es del 46%. De estos, el sector oficial atiende el 40.9% en 53 establecimientos, y el privado el 59.1%.

Tubará es el único municipio que no cuenta con instalaciones de carácter oficial en este nivel. Allí el servicio es prestado por una institución de tipo cooperativo.

En el paso de la primaria a la secundaria se presenta un desfase, ya que mientras existen 789 establecimientos para la primaria, sólo existen 323 para la secundaria.

En el sector oficial la situación es aún más crítica, ya que la primaria cuenta con 331 establecimientos contra 53 de secundaria, lo que significa una relación de 6 a 1, lo que presenta grandes limitaciones para acceder a la secundaria y principalmente a la oficial.

En 1992 la población escolar oficial en 5o. grado es de 20.162, y la del 6o. es de 13.375, de manera que si la población se mantiene igual para 1993 quedarán sin cupo en el sexto grado el 33.66% de la población que actualmente cursa el 5o. De lo anterior se desprende que para 1993 se requieren en el 6o. 226 nuevos cursos.

La oferta de cupos sigue siendo insuficiente y se constituye con la calidad en el problema más grave de la educación en el departamento.

En las zonas rurales la oferta de cupos para este nivel es prácticamente inexistente. Esta situación está relacionada con los traumas de la transición entre la primaria y la secundaria causada por la actual división entre establecimientos exclusivos para cada uno de los niveles, especialmente en el sector oficial. Esta segmentación disminuye la cobertura y tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación, estimula la deserción y causa dificultades pedagógicas, ya que los alumnos que habitan las áreas rurales se ven obligados a recorrer diariamente grandes distancias, con gastos adicionales en transporte, etc.

SUPERIOR: En el departamento existen nueve instituciones de educación superior, una de ellas oficial y las demás privadas. Cuatro se califican como universidades y las demás como instituciones de carácter universitario, tecnológicas y técnicas profesionales.

La población en este nivel se aproxima a los 35.000 estudiantes. Los programas ofrecidos abarcan desde las Ingenierías hasta las ciencias humanas, lo que permite satisfacer las necesidades de la región en cuanto a formación del recurso humano.

"La oferta de cupos sigue siendo insuficiente y se constituye con la calidad en el problema más grave de la educación en el departamento".

De 6.329 bachilleres que egresan del sector oficial en 1992, una mínima parte podrán tener acceso a la única universidad oficial del departamento, dado que para 1993 la Universidad del Atlántico proyecta recibir 830 bachilleres en los 17 programas que ofrece.

POSTGRADO. Los programas de especialización, maestría y doctorado proporcionan un ambiente propicio para formar investigadores, crear ciencia y tecnología y vincular investigadores al estudio de los problemas departamentales y regionales. Una de las universidades de carácter privado se encuentra en proceso de formación de educación avanzada, lo cual permite esperar que tanto la investigación como los avances científicos encuentren campo propicio para la evolución.

Por lo general, se requiere de una política coordinada que permita un mayor ajuste a las necesidades de desarrollo del departamento.

EDUCACION NO FORMAL: En lo que respecta a la educación no formal, no existen en el departamento instituciones oficiales a excepción del Sena en Barranquilla y Sabanalarga. En casos especiales los instructores se trasladan a algunos municipios y corregimientos para adelantar capacitación para adultos; lo anterior demuestra la mínima atención del estado para dar capacitación al sector informal, dejándola en su totalidad al sector no oficial. En este aspecto, la función se ha centrado en la legalización de establecimientos dando paso a la proliferación de esta clase de instituciones.

La situación expuesta permite concluir que la educación en el departamento está en manos del sector privado.

INFRAESTRUCTURA

En lo que respecta a las condiciones físicas de los establecimientos vale la pena anotar que el ambiente escolar es determinante tanto en la organización de la escuela y su funcionamiento, como en la formación de valores; así los alumnos pueden establecer diferencias y formar sus preferencias en relación con la estética de los espacios, el goce que producen los jardinos y el medio natural y la importancia de un ambiente propicio para el aprendizaje.

Sólo el 30% de las instituciones oficiales presentan adecuadas condiciones de acceso, regulares en un 40% y 30% en muy mal estado, especialmente en las zonas rurales y los barrios marginales. En Barranquilla por ejemplo, existen problemas de acceso a los núcleos No. 7, 8, 17 y 18.

Esta situación disminuye la jornada de trabajo y en ocasiones produce la parálisis de las actividades académicas especialmente en los meses de invierno, con el consecuente retraso en los procesos de aprendizaje, interrupción en el desarrollo curricular, desmotivación del estudiante y dispersión de su atención.

Un 70% de las construcciones escolares son de propiedad de los municipios, un 20% del departamento, y el 10% restante son de la nación.

El tipo de construcción que prevalece es de ladrillo con techo de teja en un 70%, lo que permite inferir que la construcción de nuevos establecimientos en los últimos años ha sido mínima toda vez que en la actualidad el material utilizado es el bloque de cemento prefabricado y el eternit, y a este tipo sólo corresponde el 30% de los establecimientos.

En general los establecimientos presentan problemas en cuanto a la calidad y cantidad de los servicios sanitarios, así como en los servicios públicos, mostrando en general instalaciones inadecuadas e incompletas.

Estas situaciones agravan las interferencias al desarrollo curricular, abriendo una bre-

...la educación
"en el
departamento
está en manos
del sector
privado".

cha cada vez más grande entre el sector marginado y las clases sociales más altas.

DOTACION

Existe una tendencia al equilibrio entre la población escolar atendida y los pupitres disponibles, aunque la falta de mantenimiento origina un deterioro del mobiliario. En lo relacionado con los medios audiovisuales, su disponibilidad en cuanto a su número y tipo de recurso es muy limitada: una que otra escuela dispone de televisor y cuando lo tiene está fuera de servicio; así por ejemplo, sólo el 15% de los establecimientos ubicados en Barzanquilla dispone de este medio. El 29% de los municipios del departamento no han dotado a sus escuelas de televisor como medio fundamental para la información y para desarrollar actividades académicas de refuerzo, perdiéndose así la disponibilidad que brinda la programación cultural.

La dotación de escuelas en el departamento se reduce a pupitres y a escaso material didáctico. La dotación recibida es insuficiente y lo que se dispone es resultado del esfuerzo de la propia comunidad. En el caso de la secundaria, la comunidad invierte en la dotación de bibliotecas, laboratorios y talleres, bien de los fondos docentes o por la realización de actividades especiales.

RECURSOS DOCENTES

La educación preescolar, primaria y secundaria es atendida por 16.482 docentes. El sector oficial tiene a su cargo 6.781, de los cuales el 3.9% atiende el nivel preescolar, el 57.1% la primaria y el 39% la secundaria. El 85% trabaja en áreas urbanas y el 15% en las rurales. De los 9.701 docentes en la educación privada, el 10.6% enseña en preescolar, el 28.48% en básica primaria y el 60.92% en la secundaria.

De los 6.781 docentes oficiales, el 17.6% es contratado y pagado por el municipio y otras entidades no gubernamentales (acción comunal, fondos docentes), y el 82.4% es nacional y nacionalizado. La quinta parte está ubicado en el octavo grado del escalafón y el resto distribuido entre el 1o. y el 7o., y el noveno y el 14o. La concentración de docentes en el 8o. se da con mayor frecuencia en el nivel de básica primaria, lo cual se explica porque allí se ubica una buena cantidad de maestros no licenciados con más de 15 años de experiencia que permanecen estancados por falta de oportunidades para profesionalizarse.

La comunidad no tiene conocimiento ni participa en la selección de docentes y el perfil de los niveles no está definido. Su vinculación se hace de acuerdo al grado de amistad o acercamiento con la autoridad nominadora, y en muchas oportunidades sin corresponder a las necesidades; por esta razón existen licenciados desempeñándose en especialidades diferentes a las de su formación con el fin de llenar su carga académica.

El 24.4% de los docentes de pre-escolar son tecnólogos, el 17.2% psicopedagogos y el 10.9% bachilleres pedagógicos.

El 42.2% de los docentes de primaria tienen formación pedagógica básica, el 3.1% tiene título diferente a educación, el 17.1% son licenciados y de estos sólo el 1.1% tienen nivel de postgrado, y el 2.35% son bachilleres académicos o pedagógicos.

No existe en los núcleos una caracterización de los recursos humanos disponibles en cuanto a intereses, experiencia, autoformación, habilidades, aptitudes, y necesidades de capacitación que facilite una mejor ubicación de docentes según los requerimientos educativos, por cuanto no hay seguimiento permanente en la labor del docente, ni para estimularlo ni para ejercer funciones disciplinarias.

El docente en general se capacita por su propia motivación en la medida en que requiere créditos para su ascenso en el escalafón, más como incentivo económico que buscando

"La dotación de escuelas en el departamento se reduce a pupitres y a escaso material didáctico. La dotación recibida es insuficiente y lo que se dispone es resultado del esfuerzo de la propia comunidad".

el mejoramiento en su desempeño, por esto la selección, aunque con muy pocas opciones, no se hace sobre criterios que busquen transformar su práctica pedagógica, sino sobre criterios de oportunidad.

En términos de capacitación y formación, los docentes tanto de primaria como de secundaria participan de los cursos de renovación curricular que coordinan la SED y el CEP, pero no se evalúa como esos procesos trascienden en la labor del maestro.

La selección, ubicación, formación y desempeño del docente puede ser transformada en la búsqueda de un trabajo de mejor calidad, en la medida en que se establezcan mecanismos para aprovechar al máximo el número de docentes, su calidad de formación y su experiencia. Los docentes deben ubicarse en el nivel para el que se forman y de acuerdo a su habilidad pedagógica, posibilidad que será más viable en la medida en que se de apertura a nuevos cursos y niveles, pero si bien es cierto el departamento dispone en la actualidad de un 23.25% de docentes licenciados en diferentes especialidades, ubicados en el nivel básico primario, y de igual manera tiene un 13.8% de maestros no licenciados y un 49% de tecnólogos en pre-escolar, en la básica primaria, no podría tomarse la decisión de reubicarlos en el nivel de secundaria, primaria o pre-escolar respectivamente aunque así lo exige el momento, para ampliar la cobertura, mejorar su desempeño o disminuir el número de alumnos por grupo en los casos en que lo amerite, por cuanto sería necesario conocer el los intereses y motivos del docente corresponden a los de la comunidad.

CALIDAD

Ha sido tradicional que la sociedad y el gobierno se preocupen por el aumento de la cobertura educativa y no hayan mostrado la misma intención frente a su contenido y calidad. La crisis que afecta a todos los órdenes de la vida nacional, regional y local exige una profunda reflexión sobre la formación y los valores que están adquiriendo los educandos.

En los establecimientos oficiales del departamento la educación está orientada según los fines del sistema educativo, planteados por el MEN en los Decretos 1419/76, 088/78 y 1002/82; pero la ausencia de una política departamental no favorece el análisis, la comprensión y la interpretación institucional de tales fines, desde el punto de vista de las características y exigencias socioculturales.

El trabajo en el aula de clase se centra en el desarrollo de los contenidos de cada asignatura. Es esa la mayor preocupación del docente, dejando en un segundo plano lo esencial en el desarrollo de la manera de pensar del estudiante, de sus habilidades y valores.

La distribución del horario escolar se constituye en otro de los obstáculos. Espacios de 40 - 45 minutos de clase no permiten realizar procesos de cuestionamiento, de búsqueda de respuestas, de construcción individual y colectiva alrededor de la temática en cuestión.

El docente condiciona el aprendizaje al aula de clase y desperdicia otros entornos como el natural, el taller, etc... En la clase se privilegia la exposición del maestro y se pierde la posibilidad de interrelación con los estudiantes, esencia del proceso de aprendizaje.

Las facultades de educación, las escuelas normales y el CEP no poseen recursos para la investigación pedagógica sobre la educación, el currículo y las nuevas formas de entender las relaciones de enseñanza, participación democrática, construcción de conocimientos a partir de la relación dialógica entre maestro y alumno, de manera que se haga posible la elaboración de propuestas surgidas de las necesidades culturales de la comunidad.

ANALFABETISMO Y DESERCIÓN

A pesar de que se han desarrollado programas tendientes a la erradicación del analfab-

porque en el momento de iniciarse los municipios carecían de la capacidad técnica, administrativa y financiera para asumir las funciones y responsabilidades que les fueron transferidas.

Obedeciendo a este enfoque descentralizador y con la misión de coordinar y unificar acciones en el sector, fue creada en el departamento la Unidad Administrativa Especial para el Sector de Aguas (UAESA), cuyo objetivo es el desarrollo del programa de ajuste al sector de agua potable. Esta unidad es la que realiza el enlace operativo entre los municipios y las entidades de asistencia técnica al sector como son: Corpes Costa Atlántica, Programa AT/PAS, Flindoter, Conagua, Fonado, DRI, y otras.

ACUEDUCTO

El departamento del Atlántico cuenta con fuentes de agua suficientes para atender a las necesidades de sus habitantes. Sin embargo, las dificultades de orden técnico y financiero y la falta de gestión de las entidades territoriales encargadas de llevar el preciado líquido a nivel domiciliario, han significado atrasos en la calidad y cobertura del servicio, con consecuencias negativas para la salud de la población.

El departamento cuenta con 38 sistemas de acueducto, 4 de carácter regional y 34 individuales, urbanos y rurales. Los acueductos regionales están conformados por los siguientes municipios:

REGIONAL 1	Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela
REGIONAL 2	Campo de la Cruz, Suán, Manatí y Palmar de Varela
REGIONAL 3	Soledad y Galapa.
REGIONAL 4	Baranoa y Polonuevo.

Piojó es el único municipio que no cuenta con acueducto. Esto se debe a que las condiciones topográficas en que se encuentra enmarcado hacen difícil y costosa su construcción.

La fuente de abastecimiento de agua para el 60% de los acueductos la constituyen el río Magdalena, el canal del Dique y algunas ciénagas; el 40% restante lo constituyen pozos profundos, que en su gran mayoría presentan un caudal medio insuficiente para el consumo de la población.

En las zonas rurales el agua no recibe en general ningún tratamiento; sin embargo, las fuentes presentan condiciones físico-químicas superiores a las de las zonas urbanas que captan el agua del río Magdalena.

COBERTURA

Según el DANE, en 1985 la cobertura promedio del acueducto en el departamento era de 78.9% en las zonas urbanas, y 46% en las rurales. Sin embargo, estos promedios requieren de una lectura cuidadosa por cuanto se encuentran determinados por los datos de Barranquilla, que cuenta con una dotación muy superior al resto de los municipios. Esta realidad para el año en estudio resulta siendo muy superior a la media nacional que era de un 57.0%.

Entre 1986 - 1990 las coberturas en el departamento se deterioran, por una parte por la falta de un plan de expansión en la capacidad de tratamiento y distribución, y por otra por la incapacidad financiera, técnica y administrativa de los municipios para atender a sus nuevas responsabilidades.

ojo es el
no municipio
no cuenta
acueducto.
se debe a
las
dificultades
topográficas en
se encuentra
sarcado
en difícil y
tosa su
instrucción.

Los niveles de cobertura y calidad del servicio son diferentes entre municipios. Barranquilla, Soledad, Sabanagrande y Santo Tomás alcanzan una cobertura del 90%, con una aceptable calidad y frecuencia del agua consumida, mientras que en el resto de municipios la cobertura alcanza el 60%.

PRODUCCION Y RENTABILIDAD

Todos los acueductos operan por debajo de la capacidad instalada, lo que se debe a la falta de mantenimiento de los sistemas.

RECAUDO

Las tarifas con excepción de Barranquilla y Soledad oscilan entre los 200 y los 500 pesos mensuales. Estas se establecen según la estratificación y son aprobadas por la Junta Nacional de Tarifas.

Los recaudos que se obtienen por la prestación del servicio no alcanzan a cubrir los costos de operación y mantenimiento. Esto se debe fundamentalmente a la inexistencia de medidores, que obliga a establecer tarifas por grifo instalado.

Al no existir sistemas de medidores domiciliarios, el consumo promedio de agua es de 220 litros/hab./día, promedio demasiado elevado frente a normas nacionales y patrones internacionales que lo ubican en un promedio de 150 litros/hab./día. Adicionalmente se registra una pérdida de agua del 40% en los sistemas debidos al mal mantenimiento y a la pobre administración.

Para su normal funcionamiento los acueductos del departamento demandan de los servicios del sector eléctrico y de insumos químicos importantes para la potabilización del agua.

Los costos promedio de energía en un acueducto municipal diferente al área metropolitana ascienden a \$800.000 mensuales aproximadamente, en tanto que los de los químicos ascienden a \$700.000.

La estructura tarifaria vigente y los recaudos mensuales obtenidos no permiten cubrir estos costos operacionales. Al no poder cancelar el valor mensual de la energía, la deuda se acumula, alcanzando cifras que los municipios no están en capacidad de cancelar.

ALCANTARILLADO

El sistema de alcantarillado es inexistente en un número importante de municipios. De los 23 municipios del departamento solo cuentan parcialmente con el sistema: Barranquilla y Malambo con una cobertura del 72%; Sabanalarga con el 1.1%; Soledad con el 86% y Puerto Colombia con el 21%. Solo dos cuentan con laguna de oxidación y el resto vierte directamente las aguas residuales a las corrientes de agua superficiales, con el consecuente impacto negativo sobre el medio ambiente y la salud.

ASEO URBANO

Los municipios del departamento a excepción de Barranquilla, Soledad, Baranoa y Luruaco no cuentan con sistema de recolección y disposición final de basuras.

En Barranquilla la prestación del servicio está a cargo de la empresa Triple A, la disposición final se realiza a cielo abierto en botaderos localizados en Las Flores y en el sitio sanitario sobre la vía que conduce a Puerto Colombia. Además de Barranquilla se realizan rolleros sanitarios con algunas dificultades operativas y administrativas solamente en Soledad y Luruaco.

Ello ha generado una situación que podría calificarse de crítica, pues los habitantes se ven obligados a arrojar las basuras en arroyos, cienagas, solares enmontados, vías públicas

"Para su normal funcionamiento los acueductos del departamento demandan de los servicios del sector eléctrico y de insumos químicos importantes para la potabilización del agua".

o cualquier otro lugar.

Este manejo inadecuado de viene constituyéndose en una de las principales causas de contaminación del medio ambiente, deterioro de los recursos naturales y bajos índices de calidad de vida, principalmente en el campo de la salud.

d LA VIVIENDA

ASPECTOS INSTITUCIONALES

La solución al problema de la vivienda ha estado en manos del Instituto de Crédito Territorial, hoy Inurbe en las áreas urbanas, y de la Caja Agraria en las rurales.

La acción en el departamento ha estado circunscrita casi que exclusivamente a los cuatro municipios que conforman el área metropolitana: Barranquilla, Soledad, Malambo y Puerto Colombia.

En los municipios restantes la acción del Estado ha sido prácticamente inexistente y los programas de mejoramiento de vivienda han sido iniciativa de las administraciones locales o de organizaciones comunitarias y no gubernamentales.

Con la nueva política de vivienda se han movilizado algunas iniciativas locales pero hasta la fecha sólo en Barranquilla y Soledad se han entregado subsidios.

En lo que respecta a la acción municipal, ésta ha sido igualmente débil. Sólo unos pocos municipios, Barranquilla y Soledad entre ellos han creado el fondo de vivienda establecido por Ley. Aunque en todos los municipios existen Juntas Comunales y otras asociaciones cívicas, existe poca motivación para emprender programas comunitarios de autoconstrucción.

La labor del gobierno departamental se ha limitado a la orientación y asesoría en el proceso de identificación y formulación de planes de vivienda y a la cuantificación de las zonas de alto riesgo.

CARACTERISTICAS GENERALES

Según proyecciones del DAP, el departamento contaba en 1990 con 242.381 viviendas, 163.985 de ellas localizadas en Barranquilla. De las 78.396 viviendas en otros municipios, el 88% están en la cabecera y el 12% en corregimientos y veredas.

Al igual que en el resto del país, la problemática de la vivienda en el departamento presenta características diferentes en el área urbana y en el área rural. Mientras en el área metropolitana de Barranquilla el déficit cuantitativo, el hacinamiento y la ubicación de vivienda en zonas periféricas, sin servicios de acceso, constituyen los mayores problemas del sector; en el resto de municipios caracterizan la problemática del sector la baja calidad física de la vivienda; la carencia de servicios y de baños, las deficiencias estructurales por empleo de materiales inadecuados, y la ubicación en zonas de alto riesgo.

DEFICIT CUANTITATIVO

De acuerdo con proyecciones del Corpas, C.A. en 1990, el déficit de vivienda en el departamento era de 40.000 unidades, de las cuales 22.721 (46%) estaban localizadas en Barranquilla.

Soledad con 14.053 unidades mostraba el segundo lugar. Siguiendo la tendencia, el déficit para el departamento en 1995 alcanzaría las 67.255 unidades.

"La labor del gobierno departamental se ha limitado a la orientación y asesoría en el proceso de identificación y formulación de planes de vivienda y a la cuantificación de las zonas de alto riesgo".

DEFICIT DE VIVIENDA POR MUNICIPIO

MUNICIPIO	A 1990 (Unidades)	A 1995 (Unidades)
Barranquilla	22.721	27.338
Baranoa	821	824
Campo de la Cruz	1.221	1.803
Candelaria	337	461
Galapa	395	482
Juan de Acosta	200	245
Luruaco	332	539
Malambo	1.196	1.442
Manatí	800	1.117
Palmar de Varela	575	810
Piojó	91	110
Polonuevo	359	625
Ponedera	343	432
Puerto Colombia	408	475
Repeón	552	726
Sabanagrande	632	962
Sabanalarga	1.244	1.462
Santa Lucía	56	1.138
Santo Tomás	541	769
Soledad	14.053	24.048
Suán	403	549
Tubará	885	876
Usiacurí	995	1.022
TOTAL	49.159	67.255

Fuente: DANE, Censo 1985

Proyecciones Subnacionales de Población CORPES C.A

Datos para 1995 estimados por DAP.

NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

Una aproximación cualitativa al problema de la vivienda en el departamento se obtiene del estudio sobre Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) elaborado por el DANE. Según este, el 35% de los 366.409 hogares existentes en el departamento -unos 84.875- tienen necesidades básicas insatisfechas con las siguientes características:

HOGARES EN MISERIA:	36.744 (15.44%)
SIN SERVICIOS BASICOS:	54.846 (23.20%)
HACINAMIENTO:	24.113 (10.20%)

La localización de estos hogares se agrupa en 7 de los 23 municipios que conforman el departamento, seis de ellos en el sur con la siguiente distribución porcentual:

Manatí	77.3%
Piojó	76.2%
Suán	72.7%
Repeón	77.3%
Campo de la Cruz	71.8%
Santa Lucía	67.7%

...el 35% de los 366.409 hogares existentes en el departamento -unos 84.875- tienen necesidades básicas insatisfechas.

ASENTAMIENTOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO

De importancia para el análisis de la situación de la vivienda en el departamento es la localización de asentamientos en zonas de riesgo. Estos alcanzaban en 1991, según Inventario del DAP, más de 2 350 unidades discriminadas por municipio y por causa así:

MUNICIPIO	# VIVIENDAS	CAUSA(S)
MALAMBO	480	Inundaciones por - Río Magdalena - Arroyo San Blas - Ciénaga de Mesolandia Línea del gasoducto.
SABANAGRANDE:	110	Inundaciones por - Río Magdalena - Arroyo Cañafstula Línea del gasoducto.
SANTO TOMAS:	312	Inundaciones por - Río Magdalena Línea del gasoducto.
PALMAR DE VARELA:	190	Inundaciones por - Río Magdalena Línea del gasoducto
PONEDERA:	60	Inundaciones y deslizamientos - Río Magdalena
JUAN DE ACOSTA:	50	- Arroyo Juan de Acosta
PUERTO COLOMBIA:	20	- Alta y baja mar Línea del gasoducto
GALAPA:	30	- Deslizamientos por arroyo
BARANOA:	45	- Deslizamientos por el Arroyo grande
SOLEDAD:	620	Inundaciones y deslizamientos - Río Magdalena - Arroyo Don Juan Línea de alta tensión Línea del gasoducto
USIACURI:	120	Deslizamientos
CANDELAJA:	30	Erosion - Arroyo Los Moros
CAMPO DE LA CRUZ:	30	Erosiones y deslizamientos - Río Magdalena
SANTANA:	30	Inundaciones - Río Magdalena

SANTA LUCIA:	20	Inundaciones - Canal del Dique - Canales de riego
MANA II.	20	Inundaciones - Canal del dique - Canales de riego - Laguna del Guájaro
REPELON:	20	Inundaciones y deslizamientos - Ciénaga del Guájaro
LURUACO:		Inundaciones - Laguna de Luruaco - Ciénaga de Tocagua Línea de alta tensión
SABANALARGA:	120	Línea de alta tensión Línea del gasoducto Erosiones producidas por arroyos
PIOJO:	15	Deslizamientos por arroyos
TUBARA:	42	Deslizamientos