

RESEÑAS

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

Estudios claves para la gobernanza del departamento de Bolívar
Gobernación de Bolívar - Centro de Pensamiento y Gobernanza
Cartagena, 2014, 253p.

El departamento de Bolívar ha ocupado históricamente un lugar privilegiado en la realidad social, política y económica del país, en particular Cartagena, su capital, que tuvo una importancia tal que durante mucho tiempo, en la era colonial, fue objetivo militar de franceses e ingleses. La organización geopolítica del departamento de Bolívar ha sufrido grandes transformaciones. Desde 1857, cuando recibió definitivamente su nombre, hicieron parte de él los actuales departamentos de Atlántico, Sucre y Córdoba, los cuales le fueron segregados posteriormente hasta que finalmente se definieron sus límites actuales. Esta dinámica ha marcado definitivamente el presente y futuro del territorio y su población.

El departamento como un todo y su capital han sido objeto de múltiples estudios, desde una perspectiva individual o regional (Acosta, 2013; Espinosa, 2012; PNUD, 2012; Pérez, 2007; Ministerio de Educación, 2004; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2004; DNP, 2002; Banco de la Republica, 2001), e incluso histórica (Corrales, 1999; Gutiérrez de Piñeres, 1924). Todo esto aparte de los múltiples documentos analíticos producidos por la propia Gobernación, así como de

los elementos de diagnóstico incluidos en cada uno de los planes de desarrollo del departamento. Cada uno ha contribuido de una u otra forma al entendimiento de la realidad bolivarenses como medio para identificar las acciones estratégicas que se requieren para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La mayor parte de la literatura existente hasta el momento se caracteriza por enfocar el análisis en algunos de sus principales indicadores socioeconómicos. Es aquí donde *Estudios clave para la gobernanza del departamento de Bolívar* hace su principal contribución. Este primer texto del Centro de Pensamiento y Gobernanza (CPG) de la Gobernación de Bolívar hace un importante aporte en temas puntuales de la realidad actual del departamento y las que enfrentará en el mediano y largo plazo, en particular cuando el país ha tenido niveles relativamente altos de crecimiento económico en un ámbito globalizado, y *ad portas* de un eventual proceso de paz con las guerrillas. Todo esto impactará en forma definitiva la realidad social, económica, cultural y política del departamento y del país. Por esa razón este libro resulta estratégico en el desarrollo de cada uno de los sectores claves identificados por el CPG.

En cada uno de los capítulos se realiza un análisis exhaustivo de los aspectos que para el departamento son estratégicos en el proceso de crecimiento y desarrollo. Se abordan temas diversos, desde perspectivas ampliamente distintas, pero con el propósito común de generar conocimiento en cuestiones claves para el adecuado desarrollo de la gobernanza de Bolívar y la correspondiente apropiación por parte de la comunidad. Si se quisiera destacar una particularidad que diferencia a este trabajo de otros sería sin lugar a dudas la multidisciplinariedad y la alta calidad de cada una de las investigaciones.

En cuanto al primer aspecto, en el libro se abordan problemáticas sociales como la reparación de víctimas del conflicto armado; culturales, a través de las cuales se consideran estudios de caso de municipios con una significativa diversidad autóctona (Turbaco, María La Baja, San Jacinto, Achí y Santa Rosa del Sur); de competitividad, como las estrategias productivas locales y la participación en la economía nacional e internacional; y, finalmente, aspectos políticos como el buen gobierno. Esta estrategia de aproximación a cada uno de los contenidos es desarrollada por autores de la mayor rigurosidad académica y científica que son destacados conocedores del departamento.

El texto acierta significativamente en el estudio de una de las mayores problemáticas sociales que el país deberá enfrentar durante las próximas décadas. Los diferentes actores armados y las distintas mutaciones que han tenido a lo largo de

las más de cinco décadas de conflicto interno, hacen de esta una tarea prioritaria pero compleja en la ejecución de estrategias para la reparación integral de las víctimas. Para responder a esta preocupación, Wilson Castañeda y Claudia Ayola analizan el caso del corregimiento de Las Palmas, en el municipio de San Jacinto. Se destacan al menos dos razones que hacen de esta población un estudio de caso ideal que podría servir de piloto para la adaptación en otras poblaciones de la región y del país. El primero es el hecho de tener una larga historia, de casi cinco lustros, de desplazamiento a causa de la presencia guerrillera y paramilitar. La segunda es que, a pesar de enfrentar tanto sufrimiento, continúa siendo una comunidad organizada y participativa con intenciones verdaderas de retorno a sus tierras.

Al abordar este tema tan complejo, sobresale el trabajo de campo llevado a cabo por los autores, mediante el cual es posible entender la problemática y el largo proceso que ha venido enfrentando la comunidad con el fin de ver resarcidos sus derechos como víctimas. Una de las maneras en que este tipo de investigaciones, basadas en entrevistas a la población y la recolección observacional de datos, podría llevarse a una segunda etapa es la cuantificación de la información cualitativa recolectada. La presentación organizada y sistemática de los resultados en tablas y gráficos le permitirían, no solo al lector sino a los mismos autores, proponer hipótesis y argumentos mejor sustentados que podrían ser utilizados en comparaciones con poblaciones de similares características y ayudarían a una mejor comprensión del problema y posibles alternativas de política pública.

Este último aspecto es complementado en el libro a través de la discusión de la gobernanza y las prácticas de buen gobierno que se adelantan en Bolívar. En múltiples ocasiones se han relacionado estas tesis con la economía institucional, donde el trabajo más destacado es tal vez el de Acemoglu y Robinson (2012). A este respecto es indudable que, aunque Colombia está muy lejos de contar con un sistema institucional ideal, lo cierto es que el país ha dado pasos importantes en el fortalecimiento de sus instituciones públicas, que a la vez se han traducido en reglas de juego claras para los agentes privados y para la comunidad en general. Este se podría describir como un círculo virtuoso que genera efectos multiplicadores hacia un mayor desarrollo y una mayor calidad de vida para la población.

La comunidad bolivarenses no es ajena a este proceso, especialmente durante los últimos años. Así lo menciona con claridad Pablo Abitbol, quien en su trabajo destaca la estructura de toma de decisiones adoptada por la Gobernación como una gobernanza policéntrica, a través de la cual se utiliza el potencial ins-

titucional, económico y cultural para ejecutar políticas públicas. Lo anterior ha generado efectos en el fortalecimiento fiscal, financiero y de gestión pública. Sin embargo, a pesar de los importantes avances en el departamento, el autor destaca dos aspectos en los cuales no se han conseguido grandes logros: la violencia y la concentración de la tierra.

Para el avance en el primero, se han argumentado ampliamente las virtudes del efecto multiplicador generacional de una educación de calidad. Aunque ya hay un plan nacional para elevar sustancialmente la escolaridad durante la próxima década, esta tarea no debe dejarse exclusivamente al gobierno central. Es necesario avanzar desde ahora en el establecimiento de estrategias sostenibles y verificables de calidad de la educación. En cuanto al segundo, la restitución de tierras, se trata tal vez, bajo las actuales circunstancias, de la herramienta más apropiada para fomentar un cambio estructural en la concentración de la propiedad.

En este capítulo el autor destaca el uso de información cuantitativa relacionada con información georeferenciada, por ejemplo aquella sobre la ubicación de municipios con víctimas del conflicto y las poblaciones de mayor riesgo electoral debido a la corrupción. Durante la última década los estudios en las áreas de ciencias políticas y gobierno han venido evolucionando hacia la utilización de herramientas de análisis cuantitativo que, con el avance en los sistemas de información geográfico (SIG) y la disponibilidad de información espacial, permite una amplia gama de posibilidades de análisis que sin duda enriquecerían estudios como este, ofreciendo la oportunidad de postular argumentos y recomendaciones respaldadas con hipótesis cuantificables.

Dos capítulos adicionales del texto hacen referencia a temas estructurales y estrechamente relacionados, pero abordados desde dos perspectivas diferentes: las apuestas del sector rural del departamento y sus estrategias de participación en el ámbito nacional e internacional. Durante los dos últimos años para los cuales se tiene información del PIB departamental, Bolívar se ha destacado por pertenecer al grupo de departamentos que lograron altas tasas de crecimiento. Mientras que el crecimiento económico del país como un todo fue de 4,7% entre 2012 y 2013, el departamento creció a una tasa de 5,3%. Si a esto se agrega el hecho de que ocupa el séptimo lugar en el ranking de participación porcentual en el PIB nacional, se puede afirmar que esta es sin duda una oportunidad única para el desarrollo de estrategias que le den a Bolívar, en especial a su población rural, la posibilidad de encaminarse hacia un desarrollo sostenible de largo plazo.

Entre las estrategias mencionadas por los autores de estos dos capítulos, Carlos Eduardo Vargas e Ignacio Vélez, que son sustentadas con información cuantita-

tiva, se destaca el fortalecimiento de la productividad agropecuaria. Se propone que esto se lleve a cabo a través de la adecuación de tierras, la asistencia técnica y, un asunto clave, el apoyo a la producción agroindustrial. Al respecto vale la pena destacar la importancia de esta estrategia de fomento productivo, ya que las actividades relacionadas con el sector agrícola son intensivas en mano de obra, de manera que cualquier esfuerzo para mejorar la competitividad del sector rural se traducirá en reducciones de la tasa de desempleo y, por tanto, mayor bienestar para la población. Según los últimos reportes del mercado laboral por departamentos, Bolívar se destaca por tener una de las menores tasas de desempleo en el país (6,4% en 2014), así como por haber logrado una de las mayores reducciones de este indicador entre 2013 y 2014 (-12,6%).

Estas buenas noticias en materia de empleo se convierten en una gran oportunidad de seguir avanzando en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población bolivarense. Para ello es importante que el gobierno departamental desarrolle de manera integral, sostenible y a largo plazo tres propuestas adicionales mencionadas por Ignacio Vélez: el turismo, los servicios logísticos y de transporte, y el estímulo a las actividades productivas con potencial exportador. Todo esto continuando con el fortalecimiento de las actividades petroquímicas y de desarrollo naval. Es destacable cómo los autores enumeran, para cada una de las estrategias de fomento productivo desarrolladas, un conjunto de sugerencias y recomendaciones.

Sin embargo, sería interesante profundizar en algunos aspectos operativos y financieros para su efectiva puesta en marcha. Por ejemplo, la oportunidad que tienen en la actualidad los gobiernos departamentales para ejecutar proyectos de inversión haciendo uso de los recursos de las regalías. Todo esto teniendo en cuenta que deben planearse con cuidado los fondos para el mantenimiento de la operación de las inversiones realizadas. Otra propuesta concreta se refiere al fortalecimiento fiscal de Bolívar. Al respecto Bonet *et al.* (2014) mencionan las razones por las cuales es indispensable, para la próxima reforma al Sistema General de Participaciones, el fortalecimiento fiscal de los departamentos.

Finalmente, un capítulo adicional, y no menos importante, se refiere a la caracterización cultural de las comunidades bolivarenses. Aquí, Kandya Obezo Cáceres describe en detalle los elementos materiales e inmateriales que hacen únicas a las comunidades de los municipios de Turbaco, María La Baja, San Jacinto, Achí y Santa Rosa del Sur. El principal aporte de esta sección del libro es mostrar cómo las prácticas culturales trascienden el desarrollo socioeconómico de cada

uno de sus gobiernos locales y del departamento como un todo. De igual forma se destaca el conjunto de recomendaciones planteadas, dentro de las que sobresale la creación de un corredor cultural a lo largo de las diferentes ferias, fiestas y festivales del departamento. Como prerrequisito es indispensable, tal como lo menciona la autora, el desarrollo de un sistema de información de la diversidad étnica y cultural de las diferentes comunidades y sitios de interés, ya que sin su adecuada identificación no será posible la ejecución de un programa cultural integral. De igual forma, hay al menos otras tres condiciones previas para que un proyecto turístico de esta envergadura tenga éxito: garantizar la seguridad en toda la región, tener una oferta hotelera y disponer de una infraestructura vial adecuada. Si al menos una de estas no se cumple, el proyecto estará destinado al fracaso.

Entre los aspectos que podrían ser abordados para complementar el estudio del ámbito cultural de las comunidades bolivarenses, y que servirían de insumo para el propuesto Sistema de Información Cultural y Étnico para Bolívar, se incluye la contabilización de los espacios físicos con que cuentan las comunidades para desarrollar sus capacidades culturales y visibilizar sus expresiones culturales y recreativas. Algunos de estos son las casas de la cultura, los teatros, los museos, las bibliotecas y las plazas y plazoletas.

Esta primera experiencia del Centro de Pensamiento y Gobernanza de Bolívar es ya una obra de referencia, no solo para los académicos e investigadores por la rigurosidad con que se abordan los diferentes temas, sino para los formuladores de políticas públicas locales, quienes encontrarán en cada capítulo una serie de recomendaciones que, de ser adoptadas, contribuirán a mejorar el bienestar de sus habitantes. De igual forma, la comunidad en general valorará este libro por estar escrito en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión, que aporta una perspectiva clara de las oportunidades y retos del departamento en el futuro cercano.

Gerson Javier Pérez-Valbuena

Centro de Estudios Económicos Regionales

Banco de la Republica

REFERENCIAS

Acemoglu, Daron, y James Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Publishers.

- Acosta, Karina (2013), “Cartagena: Entre el progreso industrial y el rezago social”. *Economía & Región*, Vol. 7, No. 1, junio.
- Aguilera, María (2004), “La Mojana: Riqueza natural y potencial económico”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 48, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Cartagena, octubre.
- Badel, Dimas (1999), *Diccionario histórico-geográfico de Bolívar*, Bogotá, Carlos Valencia Editores.
- Banco de la Republica (2001), *La economía de Bolívar en cifras*, Cartagena: Banco de la República.
- Bonet, Jaime, Gerson Javier Pérez y Jhorland Ayala (2014), “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 205, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Cartagena, julio.
- Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2004), Estructura productiva de comercio exterior del Departamento de Bolívar, Bogotá: Ministerio de Turismo, Industria y Comercio, junio.
- Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2004), Perfil del sector educativo, Departamento de Bolívar, Distrito de Cartagena y municipio certificado de Magangué, Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Corrales, Manuel Ezequiel (1999), *Efemérides y anales del Estado de Bolívar*, Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Departamento Nacional de Planeación (2002), “Bolívar”, en *Información básica departamental*, Bogotá: DNP.
- Espinosa, Aarón (2012), “Los objetivos de desarrollo del milenio en Bolívar: Avances y retos hacia 2015”, *Economía & Región*, Vol. 8, No. 2, diciembre.
- Gutiérrez de Piñeres, Eduardo (1924), *Documentos para la historia del departamento de Bolívar*, Cartagena: Imprenta Departamental.
- Pérez, Gerson Javier (2006), “Bolívar: Industrial, agropecuario y turístico”, *Economía & Región*, No. 4, 2006. También en Adolfo Meisel Roca (editor), *Las economías departamentales del Caribe continental colombiano*, Cartagena: Banco de la Republica, 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2012), “Bolívar y Cartagena 2012. Estado de avance de los objetivos de desarrollo del milenio”, Bogotá: PNUD.