

EVOLUCIÓN CARIBE: INVITACIÓN AL DIÁLOGO SOBRE MACRO PROYECTOS Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE COLOMBIANO

LAURA CEPEDA EMILIANI
ADOLFO MEISEL ROCA*

INTRODUCCIÓN

A partir de los inicios de la década de 1990 se ha observado un significativo aumento en las disparidades económicas regionales en Colombia. Varios estudios han encontrado que el país está lejos de lograr una convergencia regional en los niveles de producto interno bruto per cápita departamental (Bonet y Meisel, 2003; Barón, 2003; Bonet, 2004).

Una de las razones de este resultado parece ser el hecho de que la fortaleza institucional y la capacidad de gestión de los entes territoriales es desigual. Por esa razón, algunos de ellos han logrado conseguir más recursos, logrando además invertirlos de manera eficiente. Un caso claro es el de las regalías indirectas que se otorgan por demanda. Los entes con mayor capacidad de gestión, que usualmente son los más prósperos, presentan proyectos debidamente estructurados y evaluados y logran obtener la mayor parte de esos fondos.

Este documento presenta una primera aproximación al tema de los macro proyectos para el desarrollo de la Costa Caribe. El escrito forma parte de la iniciativa «Evolución Caribe», promovida por la Universidad Tecnológica de Bolívar y financiada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, para invitar a los ciudadanos de la región a un diálogo constructivo, orientado a definir cuáles

* Los autores agradecen a los participantes de los diferentes talleres que se hicieron en los ocho departamentos de la Costa Caribe, durante el segundo semestre de 2010, así como al equipo de trabajo de Evolución Caribe. Adolfo Meisel Roca fue el coordinador académico de Evolución Caribe hasta abril de 2011.

son los proyectos de inversión prioritarios para elevar el nivel de vida de sus habitantes.

En la siguiente sección se presenta una breve reseña histórica que muestra cómo la economía de la región ha llegado a su estado actual y las iniciativas que se han dado anteriormente en torno a la definición de una agenda común. La sección III presenta una descripción de los proyectos y planes existentes, e identifica sus principales falencias. Algunos de los proyectos preseleccionados para la Fase Dos, resultantes de los talleres de Evolución Caribe, se exponen en la sección IV. En la sección V se expone la urgencia para definir las prioridades en cuanto a los macro proyectos regionales. La sección VI concluye con una invitación a la búsqueda y definición de la agenda regional de macro proyectos.

II. ¿UNA REGIÓN SIN UNA AGENDA DE MACRO PROYECTOS?

Durante las últimas décadas se ha hecho evidente que entre las principales regiones de Colombia la que tiene una mayor identidad cultural y política es el Caribe. Con ocho departamentos, esta parte del país cuenta con un poco más del 21% de la población nacional, razón por la cual lo que aquí suceda es de relevancia nacional. Desde los primeros años de vida independiente de la República, la Costa, como se referían en esa época a lo que hoy son los siete departamentos caribeños, tuvo un sentido de unidad y en muchas ocasiones actuó de manera colectiva para defender sus intereses con relación al país andino. En 1835, Juan José Nieto le escribió lo siguiente al presidente Francisco de Paula Santander: «Hablemos de rivalidades. Ninguno podrá negar la oposición de intereses que hay entre las provincias de la Costa y el centro, y de esta oposición local nace la rivalidad personal tan antigua como la América y como la revolución».

Pero fue a partir del ascenso de la economía cafetera, en los primeros años del siglo XX, cuando se empezaron a detectar síntomas de que se corría el riesgo que el eje de la economía se trasladara hacia el occidente andino, dejando por fuera a la Región Caribe. Por esa razón, importantes dirigentes cívicos, empresariales y políticos de las principales ciudades portuarias organizaron, en 1919, la Liga Costeña, para promover los intereses económicos de esta zona del país, lo cual en muchos sectores del centro del país se tildó de separatismo.

Tal como lo presentían los organizadores de la Liga Costeña, a partir de la década de 1930 fue evidente que la economía de la región se estaba quedando rezagada con respecto al resto del país. En ese resultado se conjugaron por lo

menos tres factores principales. El primero fue el efecto macroeconómico de la continuada bonanza cafetera que Colombia vivió a partir de 1905 (con altibajos coyunturales). Ello se manifestó en la revaluación de la tasa de cambio real y, por lo tanto, en la pérdida de competitividad de las exportaciones del Caribe. También influyó la apertura del Canal de Panamá y el desplazamiento de la carga cafetera hacia el puerto de Buenaventura. Adicionalmente, en el amplio programa de inversiones en ferrocarriles y carreteras que realizó el país a partir de 1923, a la Costa Caribe se le dio sólo una porción insignificante, razón por la cual se aisló mucho del mercado nacional.

A partir de la década de 1950, el país se embarcó en una política de promoción de la industrialización por sustitución de importaciones mediante el proteccionismo y se le otorgaron subsidios al sector industrial, por ejemplo a través de créditos baratos e, incluso, con tasas de interés negativas, cuotas preferenciales en la asignación de divisas y tasas de cambio sobrevaluadas, entre otras. Todo ello benefició al triángulo Bogotá-Medellín-Cali, donde estaba el grueso de la industria y de los mercados internos. Ese modelo perjudicó el crecimiento del sector exportador diferente al café, transfirió recursos del sector agrario al industrial y de la periferia al centro del país. Por lo tanto, se perjudicó el desarrollo de la Región Caribe.

Durante la década de 1950, el gran clamor costeño fue la necesidad de construir vías de comunicación que integraran a la Costa Caribe con el interior del país. En esa época la única manera para llegar a Medellín desde Barranquilla era tomando un vapor hasta Puerto Berrío y luego hacer el transbordo al ferrocarril en este último puerto. Algo similar sucedía con Bogotá. El diagnóstico del dirigente José Raimundo Sojo Zambrano era que la industria regional estaba frenada por la debilidad de los mercados regionales y había que hacer vías que permitieran llegar con los productos industriales a los mercados del interior andino, que tenían un poder de compra mucho mayor. Lo que no tuvieron en cuenta Sojo Zambrano y otros dirigentes costeños fue que con esas vías, construidas en la segunda mitad de la década de 1950, también llegarían los productos industriales del interior del país, que eran más competitivos, pues podían explotar mayores economías de escala. La década de 1960, por consiguiente, fue de un gran estancamiento para Barranquilla, el principal motor del crecimiento regional hasta ese momento.

Fue sólo hasta la década de 1980, con el Primer Foro de la Costa, realizado en Pozos Colorados, en 1981, que se presentó una visión de conjunto del rezago de la economía costeña y de la trayectoria de su regionalismo político. Dos factores

contribuyeron a este avance. En primer lugar, la publicación por esa época, y por primera vez, de las cifras del producto interno bruto (PIB) departamental para el periodo 1950-1975. Las cifras eran contundentes. El PIB per cápita de la mayoría de los departamentos de la región estaba por debajo del promedio del país, así como lo estaba el total del Caribe. El otro factor fue que ya para esa época la Costa contaba con científicos sociales muy bien entrenados, incluso algunos de ellos con estudios avanzados en importantes universidades del exterior. Entre los que participaron en el primer Foro de la Costa podemos mencionar a los economistas Jorge García García y Antonio Hernández Gamarra y al historiador Eduardo Posada Carbó. Posteriormente, todos ellos han tenido una destacada trayectoria profesional a nivel nacional e incluso internacional.

Tal vez el aspecto conceptual más importante del Primer Foro de la Costa fue haber iniciado el debate sobre el modelo de desarrollo que hasta esa época seguía el país: el de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En los ensayos de García García y Hernández Gamarra se mostró cómo el modelo ISI había beneficiado al centro del país, perjudicado al sector agropecuario del Caribe y desincentivado su sector exportador. En los años siguientes, buena parte de la dirigencia gremial costeña fue crítica de esa situación y el cambio del modelo de desarrollo fue el principal proyecto colectivo de la región durante la década de 1980.

Otro aspecto a destacar en el discurrir histórico del regionalismo Caribe fue la creación, en 1985, del CORPES (Consejo Regional de Planeación Económica y Social), que aglutinó a los ocho departamentos en torno a una entidad de planificación creada por el Departamento Nacional de Planeación. También fue muy importante para la consolidación de la identidad costeña la inauguración, en 1986, de Telecaribe, el canal regional de televisión.

Después de la Constitución de 1991, las expectativas de la Costa como región estuvieron centradas en torno a la reglamentación de los artículos de la Constitución que se referían al ordenamiento territorial. Dieciocho intentos infructuosos de sacarla adelante fueron adormeciendo el entusiasmo en torno al tema. Sin embargo, con la firma, en 2007, del Compromiso Caribe, se volvió a avivar la llama del regionalismo costeño. El sexto punto del Compromiso Caribe trata el tema de la creación de la región en los términos autorizados por la Constitución de 1991. También en este resultado revistió enorme relevancia la elección como gobernador del Atlántico de Eduardo Verano de la Rosa, uno de los constituyentes de 1991 y promotor desde ese momento del proceso de regionalización del país. Pero sobre todo revistió especial significación el llamado Voto Caribe, por medio

del cual, el 14 de marzo de 2010, más de 2,5 millones de costeños expresaron su respaldo a la creación de la región.

Otro punto que se planteó en Compromiso Caribe fue la creación de un Fondo de Compensación, para enmendar las deficiencias del proceso de descentralización, que no combate explícitamente las enormes desigualdades económicas que hay entre las diferentes regiones geográficas colombianas.

Con mayor o menor aprobación por parte los habitantes de la Costa Caribe, el actual Gobierno ha presentado sendos proyectos legislativos acerca del ordenamiento territorial y el Fondo de Compensación Regional (FCR). Con respecto a ellos, lo que toca ahora es la labor de la representación parlamentaria de la región en la discusión de dichos proyectos. Queda entonces por definir cuál debe ser la nueva agenda del Caribe en los próximos años. Precisamente eso es lo que se busca empezar a definir con el ejercicio de reflexión colectiva que es Evolución Caribe.

Es necesario enmarcar la discusión de esa nueva agenda dentro de la recomposición de la geografía económica del país, donde cada vez más la prosperidad de las diferentes zonas del territorio está relacionada con la del resto del país. Aunque las rivalidades regionales son parte constitutiva de la nacionalidad colombiana, en la medida en que las vías de comunicación y los avances de las tecnologías de la información han ido constituyendo un mercado nacional, las regiones interactúan cada vez más entre sí y su crecimiento económico y sus aparatos productivos se van haciendo más y más complementarios. A pesar de ello, persisten enormes desigualdades en los niveles de ingreso per cápita entre las regiones de Colombia. En particular, en toda la periferia del país, que incluye a la Costa Caribe y Pacífica, la Amazonía, la Orinoquía y Norte de Santander, donde se concentran la mayoría de los colombianos con necesidades básicas insatisfechas, los niveles de desarrollo económico y social son más bajos que en el interior andino. El rezago de esta zona periférica es una de las principales razones por las cuales Colombia tiene uno de los peores niveles de concentración del ingreso inter personal en el mundo. Debido a que se trata de una gran parte del territorio nacional, y que muchos de los municipios allí localizados están en una trampa de pobreza, es necesario que no se adelanten proyectos de inversión dispersos, tanto en el tiempo como en el espacio, ya que sus efectos serán limitados. En esas condiciones, resulta adecuada la ejecución de macro proyectos regionales que hagan uso de los encadenamientos en la producción y el consumo, y las sinergias que de allí se pueden derivar.

Si bien en el pasado la Costa Caribe contó con grandes macro proyectos, como la canalización de Bocas de Ceniza, en la década de los veinte y comienzos de los años treinta, la construcción de las vías terrestres al centro del país, en la década de los cincuenta, y el desmonte del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en la década de los ochenta, en épocas recientes la agenda regional ha ido quedando sin macro proyectos en torno a los cuales promover su acción colectiva, con miras a superar el atraso relativo. Se ha tendido a una atomización de las iniciativas, con muchos micro proyectos y casi ningún macro proyecto regional, pues la institucionalidad existente no los incentiva.

En general, los múltiples, extensos y muchas veces costosos planes, agendas y visiones de departamentos y municipios de la Región Caribe se limitan a largos diagnósticos, en ocasiones terminan siendo inventarios de carencias, para a continuación presentar una lista tipo «cartas al Niño Dios», sin prioridades, sin consideraciones sobre los recursos económicos disponibles, ni los tiempos de ejecución o rentabilidad social y económica. Por esa razón, tienden a ser una suma de micro proyectos de alcance territorial limitado.

Una mirada a estos diversos planes de desarrollo, agendas internas y planes de competitividad nos da la sensación de estrategias vagas, falta de concreción y falta de coordinación entre los entes territoriales acerca de proyectos y estrategias transversales. Cabe aclarar que esta situación no es particular de la Costa Caribe, pues a menudo también se da en las demás regiones de Colombia. En el caso de Bucaramanga, Maldonado (2008), refiriéndose a la Agenda Interna de Santander, dice:

«A pesar de esta identificación de apuestas productivas, el documento no desarrolla en detalle las metas específicas en cada uno de los productos (...) Las propuestas de acción consisten en líneas generales de trabajo, las áreas transversales, que son comunes a todos los departamentos y que a su vez conforman la estructura sobre desarrollo productivo del plan nacional de desarrollo 2006-2010. Señala el documento [la agenda interna] que este ejercicio le ha permitido al Gobierno colombiano incorporar la visión regional a sus estrategias de competitividad. Igualmente, ha permitido avanzar en la coordinación de acciones y mejoramiento de la capacidad de las instituciones para promover el desarrollo económico. Queda «simplemente» el reto de elaborar los programas y proyectos que efectivamente mejoren la competitividad» (comillas originales en el texto).

Un «mal común» a todos estos documentos es la falta de información acerca de las fuentes de financiamiento de los proyectos y programas que proponen (ex-

ceptuando algunos de los planes de desarrollo municipales y departamentales, que por ley deben presentar un plan de inversiones para todo el periodo de gobierno). Salvo algunas excepciones, no se establece un costo aproximado del proyecto, ni con qué fuentes de financiación potenciales contaría. Tampoco se presenta el periodo de duración del programa, ni propuestas para su evaluación y seguimiento. Agrava el problema la extensión de algunos planes de desarrollo. Los dos tomos del Plan Nacional de Desarrollo suman 700 páginas, mientras que el de Sucre tiene 403. El de San Andrés es de 305 páginas. Un cálculo sencillo nos muestra que en San Andrés la relación páginas/población es de 0,004. Al hacer este cálculo proporcional a la población nacional, tendríamos un Plan de Desarrollo Nacional de aproximadamente 186.000 páginas.

Algunos planes dejan ver la falta de capacidad institucional mencionada en la Introducción. El Plan de Desarrollo 2008-2011 de la Alcaldía de Riohacha, en particular, revela una situación delicada: no tiene jefe de sistemas, de manera que la licencia del programa para manejar el impuesto predial está vencida, «lo cual genera un riesgo alto en la actualidad, si el proveedor de la misma opta por desmontar la licencia de prueba». Dice también que 50 de los 59 computadores de ese despacho ya cumplieron su vida útil, pero en su plan de inversiones no aparece la adquisición de nuevos computadores¹ ni el costo de legalizar las licencias vencidas.

La evaluación de los proyectos es crucial para identificar su eficiencia e impacto y el potencial para replicarse por otro periodo de tiempo o en otros lugares, al tiempo que identifica sus falencias, permitiendo hacer los cambios pertinentes. Los programas más grandes deben tener una propuesta de evaluación desde su misma concepción, pues esta ayudaría a definir desde el inicio qué variables y factores se deben tener en cuenta en la implementación del programa. También parecería haber una confusión entre las labores del sector público y del sector privado, pues no se delimitan las funciones que éstos deben llevar a cabo para darles cumplimiento a los planes.

Con los nuevos recursos del Fondo de Compensación Regional, la Costa Caribe debe tener un inventario disponible de unos quince o veinte macro proyectos en constante estudio y discusión, para que de ahí salgan proyectos bien estruc-

¹ Un computador marca Dell tipo *desktop* para oficina, con las mejores especificaciones ofrecidas, tiene un costo aproximado de \$4.000.000. El costo de cincuenta computadores sería de \$200.000.000, lo que corresponde al 0,2% de los gastos generales, de 2007, del municipio de Riohacha.

turados. Esto no sólo daría claridad acerca de cuáles son los temas y sectores prioritarios para la región sino que, a partir de estas iniciativas, se pueden definir más acertadamente proyectos a nivel departamental y municipal, articulándolos a estos macro proyectos regionales. Esto se tratará en más detalle en la sección III. La falta de proyectos de impacto regional es especialmente contraproducente, por las razones que se explican en la sección IV.

III. MACRO PROYECTOS RESULTANTES DE LA FASE UNO

Esta sección presenta, a manera de ilustración, algunos de los macro proyectos que surgieron de los talleres y que consideramos prioritarios. Se debe aclarar que la intención de esta sección no es expresar una opinión ni a favor ni en contra de alguno de estos proyectos. Por ello, la inclusión u omisión de un proyecto no debe tomarse como un gesto a favor o en contra del mismo. Es importante tener en cuenta, además, que ésta no es una lista definitiva y se espera que con los estudios que surjan a partir de la Fase Dos de Evolución Caribe ésta se expanda y se modifique. Cuando se habla de macro proyectos no se debe pensar sólo en grandes proyectos de infraestructura, sino también en proyectos que fortalezcan el capital humano y aquellos relacionados con la cultura, que, como ya se mencionó, es tal vez lo que más une a la región. Algunos de éstos son:

Medio ambiente:

1. Desarrollo sustentable del ecosistema de La Mojana.
2. Reforma integral a las Corporaciones Autónomas Regionales para una política ambiental regional coordinada (proyecto nacional).
3. Proyecto de recuperación de ciénagas del Caribe.

Infraestructura:

1. Mejoramiento de la navegabilidad del río Magdalena (desde el sur de Bolívar hasta Barranquilla).

Cultura/Turismo:

1. Red de museos del Caribe Colombiano.
2. Instituto de Cultura del Caribe (equivalente a Telecaribe en el ámbito cultural).
3. Política de ecoturismo en la Sierra Nevada de Santa Marta.

Sector agropecuario:

1. Investigación agrícola tropical para aumentar la productividad ganadera.
2. Cambio tecnológico para aumentar el rendimiento de los cultivos de yuca.

Post conflicto:

1. Replicación del PAVIREC (Programa Departamental de Atención Integral a Víctimas y la Reintegración Comunitaria) del Cesar en todos los departamentos de la región.

Institucional:

1. Actualización catastral en todos los municipios.

Capital humano:

1. Erradicación del analfabetismo en el Caribe colombiano.
2. El Caribe colombiano, región bilingüe.
3. Escuela de verano para los mejores docentes de educación básica y media (construcción de un centro de capacitación para este efecto en Santa Marta).
4. Mejoramiento de la calidad (establecimiento de una jornada única en los colegios públicos de la región).
5. Programa de crédito educativo para aumentar la cobertura en educación superior (pregrados en el país, maestrías y doctorados fuera del país).

A continuación se examinan en detalle cuatro de estos proyectos.

1. Erradicación del analfabetismo en el Caribe colombiano

La educación es uno de los principales motores de la economía y de la innovación. En este sentido, un mínimo que se debe cumplir para toda la población es la capacidad de leer y escribir. En 2002, el Ministerio de Educación creó el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media para Jóvenes y Adultos que busca alfabetizar a personas mayores de quince años bajo un esquema de enseñanza flexible. Específicamente, busca alfabetizar en Ciclo 1 (de 1º a 3º de primaria) a las personas iletradas de quince años y más. Además, el programa incluye un componente de Tecnologías de la Información y Comunicación

CUADRO 1
*Costa Caribe: tasa de analfabetismo entre
 las personas mayores de quince años, 2008*

Regiones y áreas	Total personas de quince años y más	Población alfabetada		Población analfabetada	
		Total	%	Total	%
Total	6 283 430	5 550 345	88,33	733 086	11,67
Cabecera	4 729 843	4 344 319	91,85	385 525	8,15
Resto	1 553 587	1 206 026	77,63	347 561	22,37

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, DANE, 2008.

(TIC) mediante la implementación de la alfabetización, con la modalidad virtual asistida. El Cuadro 1 presenta una estimación del analfabetismo en los ocho departamentos del Caribe colombiano.

El programa tiene un costo de aproximadamente \$200.000 por persona. La alfabetización se desarrolla en dos modalidades: 1) el Ministerio de Educación contrata a sus profesores en horas extra para alfabetizar a la población beneficiaria y 2) el Ministerio de Educación contrata a operadores para alfabetizar a la población beneficiaria. Algunos de los programas de la segunda modalidad son el Programa de Educación Continuada de Cafam, el de Alfabetización Virtual Asistida de la Universidad Católica del Norte y el modelo A Crecer. Adicionalmente, a través del Sistema General de Participaciones (SGP), el Ministerio de Educación entrega recursos a las secretarías de educación de los entes territoriales para que los alumnos que deseen continuar su educación, en los ciclos 2 a 6 (de 4º de primaria al grado 11), puedan hacerlo.

El costo máximo de erradicar el analfabetismo en el Caribe colombiano, con 733,086 analfabetas, es de 146,600 millones de pesos o us\$81,5 millones. Este costo es equivalente a lo que vale construir 29 km de carretera de doble calzada en terreno plano. Si se propone erradicar el analfabetismo en diez años, su costo equivaldría al de construir menos de 3 km de carretera de doble calzada en terreno plano al año.

Éste es un modelo que se ha implementado con éxito en distintas ciudades del territorio nacional, incluyendo Cartagena, donde actualmente el índice de analfabetismo es inferior al 1%.

2. Mejoramiento de la calidad de la educación (establecimiento de una jornada única en los colegios públicos de la región)

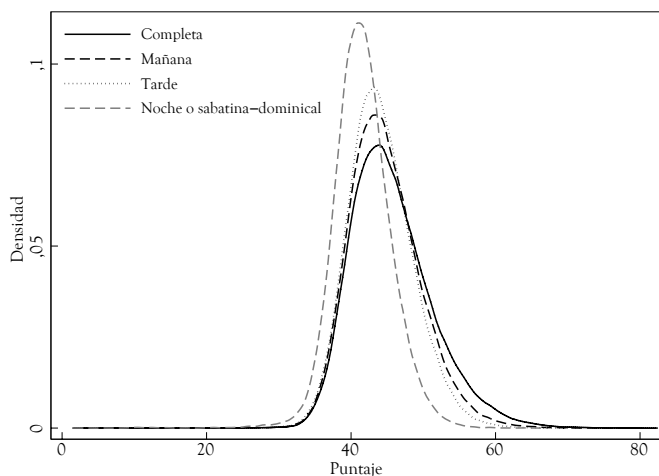
Como hemos señalado, la literatura internacional reconoce a la educación como el principal motor de desarrollo e innovación en una economía. Así mismo, está ampliamente documentado el impacto negativo que tienen las dobles y triples jornadas escolares no sólo sobre el rendimiento académico sino también sobre otras facetas de la vida de los estudiantes. Por esto, el siguiente proyecto, que trata este tema, es de crucial importancia para la región. Como señala Bonilla (2011), en Chile, en 1997, una reforma educativa acabó gradualmente con las medias jornadas escolares e incrementó en un 30% la jornada escolar. Varios autores muestran que esta reforma elevó significativamente el rendimiento escolar y las capacidades cognitivas de los niños y jóvenes, al tiempo que disminuyó la tasa de deserción escolar, la tasa de embarazos adolescentes y la probabilidad de ser arrestado antes de los veinticinco años (Valenzuela, 2005; García, 2006; Kruger y Berthelon, 2009; Pires y Urzua, 2010). Según estos últimos, los que más se beneficiaron de esta reforma fueron los receptores de *vouchers* educativos y especialmente los estudiantes que, en ausencia de la reforma, hubieran asistido al colegio en la jornada de la tarde.² Todo lo anterior se traduce en mayor acumulación de capital humano, y aumenta las probabilidades de acceder a mejores ingresos y a la educación superior, una vez terminada la educación básica.

Para Colombia, Bonilla (2011) encuentra que los estudiantes de jornada completa tienen un rendimiento académico significativamente mejor que los estudiantes de las otras jornadas, como muestra el Gráfico 1.

Los cálculos de este proyecto están basados en Bonilla (2011). En Colombia, menos del 18% de los estudiantes asisten al colegio en jornada completa. De las instituciones oficiales, sólo el 10% de los alumnos asisten en jornada completa, frente a un 45,4% de las no oficiales. En la Región Caribe, menos del 1% de los estudiantes de instituciones oficiales asiste a la escuela en jornada completa (esta cifra para el total nacional es del 10%), el 61,5% en jornada de la mañana, 25,6% en la tarde y 11,5% en jornadas nocturnas, sabatinas o dominicales. Este esquema ha sido eficiente para aumentar la cobertura, pero tiene efectos nocivos

²Un *voucher* educativo es una cantidad de dinero que el Estado entrega a los padres con el fin de que ellos elijan la institución educativa para matricular a su hijo.

GRÁFICO 1
 Distribución del puntaje en las pruebas Saber 11
 según jornada educativa, 2009



Fuente: Bonilla (2011).

sobre la calidad. Los estudiantes de instituciones con jornada completa obtienen mejores resultados en las pruebas estandarizadas, tales como la prueba SABER 11 (anteriormente ICFCES).

Ahora bien, ¿cuánto costaría construir y dotar de la infraestructura física que le hace falta a la Región Caribe para que todos los estudiantes que actualmente asisten a la escuela en la jornada de la tarde puedan asistir a una jornada completa? De este modo, tanto los estudiantes de la mañana como los de la tarde podrían asistir a la escuela en jornada completa. Según Bonilla (2011), el costo fijo por alumno para construir y dotar una institución educativa con capacidad de 1.440 alumnos es de 3,5 millones de pesos.³ Este autor encuentra que el Caribe continental es la región colombiana que mayor inversión requiere para ampliar su infraestructura educativa, de modo que los estudiantes de jornada de la tarde puedan asistir en jornada completa a la escuela. Esta inversión asciende a

³ Esto, suponiendo un costo de 9,000 millones para una instalación con capacidad de 1,440 alumnos y una vida útil de veinticinco años, según cifras proporcionadas a Bonilla (2011) por el Ministerio de Educación.

2,6 billones de pesos. Así mismo, es la región que mayor inversión requiere en términos per cápita (\$230,000 por habitante). Si esta inversión se hace a quince años, el costo anual sería alrededor de 173,000 millones de pesos (sin intereses).

3. Investigación agrícola tropical para aumentar la productividad ganadera

En el sector agropecuario, el Caribe colombiano tiene una clara ventaja competitiva. La región tiene el 32% del hato ganadero del país (ENA, 2002) y el 85% de las cabezas de ganado exportadas (ESAG, 2010). Sin embargo, Gamarra (2004) encontró que en el Caribe colombiano sólo el 8% de las fincas de ganadería de doble propósito operan en una escala eficiente y que los indicadores de productividad de la parte alta de la cadena (producción en las fincas) están rezagados.

Por esta razón, una política para aumentar la productividad de carne y leche en el Caribe debe concentrarse en el cambio tecnológico. Específicamente, se deben mejorar los pastos y las razas. Entre las intervenciones en la agricultura de países en desarrollo, la que ha tenido un retorno más alto es la inversión en investigación agrícola, no las inversiones que se han hecho en proyectos de irrigación o en esquemas de desarrollo rural. El cambio tecnológico es un bien público y por lo tanto a un ganadero no le resulta individualmente rentable invertir en éste. Por esta razón, la intervención del Estado para el fomento de la innovación en este campo es fundamental.

No obstante, diversos estudios muestran que el rezago en este campo en las zonas tropicales es enorme. La mayoría de estudios sobre las diferencias en la productividad agrícola entre climas templados o fríos y climas tropicales sugieren que la diferencia en productividad radica en la cantidad de inversión que se haga en investigación agrícola. Sachs y Gallup (2000) muestran que la investigación agrícola en el mundo está casi exclusivamente dirigida a climas templados y fríos: los países templados gastan diecinueve veces más en investigación por trabajador agrícola que los países tropicales. En una revisión de 161 estudios sobre el tema, estos autores encontraron que la tasa promedio de retorno para la inversión en investigación agrícola en zonas tropicales es de 63,4%, la cual es mucho mayor que la de cualquier otro clima. Ello implica que hay una enorme sub-inversión en investigación agropecuaria en el trópico.

Un caso exitoso de investigación en agricultura tropical es el de la Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria (Embrapa).⁴ La Embrapa fue creada en 1973, con el propósito de proveer soluciones para la investigación, el desarrollo y la innovación para la agricultura sostenible en beneficio de la sociedad brasileña. La empresa opera a través de las llamadas Unidades y Servicios de Investigación y Unidades Administrativas, que están presentes en casi todos los estados del país, en muchos biomas⁵ diferentes.

Para ayudar a construir el liderazgo de Brasil en la agricultura tropical, la Embrapa ha invertido principalmente en la formación de recursos humanos. Actualmente, tiene 8,944 empleados, de los cuales 2,024 son investigadores, 21% con maestría, 71% con doctorado y 7% con post-doctorado. El presupuesto de la compañía para 2010 es de US\$1,863 mil millones.

La Embrapa está bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Investigación Agrícola (SNPA, por sus siglas en portugués), que consiste en las instituciones públicas federales, universidades estatales, empresas privadas y fundaciones que, de manera cooperativa, llevan a cabo investigaciones en diferentes áreas geográficas y ámbitos del conocimiento científico.

Las tecnologías generadas por el SNPA han transformado la agricultura brasileña. Los resultados son impresionantes. Entre 1996 y 2009, el valor total de los cultivos del país aumentó en un 365%, de 23 a 108 billones de reales (de US\$13,36 billones a US\$62,74 billones). En este periodo, la ganadería en el país se multiplicó por diez, y Brasil se convirtió en el mayor exportador de ganado bovino del mundo. En el caso de la ganadería el país logró crear, a partir de una variedad de pasto traída del África tropical (*braquiara*), otra variedad de pasto (*braquiarinha*) que produce entre veinte y veinticinco toneladas de pasto por hectárea. Esto ha llevado a que se reduzca el tiempo de engorde del ganado para sacrificio de cuatro años a veinte meses. También se ha mejorado la raza: la raza *nelore*, que resiste altas temperaturas y puede sobrevivir con pastos de mala calidad, resultó de un cruce con un cebú traído de la India.

Los científicos de la empresa han transformado los suelos poco fértiles de los *cerrados* (sabana tropical brasileira) a suelos de alto rendimiento, por medio de una preparación del suelo con calcio en polvo y otros fertilizantes. También adapta-

⁴ Información tomada de www.embrapa.br. Revisado el 24 de noviembre de 2010.

⁵ Un bioma es el conjunto de ecosistemas característicos de una zona biogeográfica, que es designado como tal a partir de la vegetación y de las especies animales que predominan en él.

ron la soya, un cultivo tradicionalmente de clima templado, al clima tropical y aceleraron su periodo de crecimiento mediante el cruce de cepas. Hoy Brasil es el segundo productor de soya del mundo (FAOSTAT, 2009). De hecho, Brasil es el primer país en alcanzar a los cinco tradicionales exportadores de granos (Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina y la Unión Europea) y es la única potencia agrícola tropical, pues los otros cinco tienen clima templado. En el periodo 1975-2009, la oferta de carne de cerdo del país se multiplicó por cuatro, mientras que la de pollo se multiplicó por veintidós. En el mismo periodo, la producción de leche aumentó de 7,9 mil millones de litros a 27,6 mil millones. La producción nacional de hortalizas pasó de nueve millones de toneladas en una superficie de 771,360 hectáreas a 19,3 millones en 808 mil hectáreas, en 2008.

Adicionalmente, se han desarrollado programas específicos de investigación, con mucho éxito, para la organización de las tecnologías y los sistemas de producción para aumentar la eficiencia de las fincas familiares y los pequeños productores e incorporarlos a la agroindustria, asegurando una mejoría en sus ingresos y en su bienestar.

Lo anterior muestra que la geografía no es destino y que, aunque ella impone limitaciones, no hay determinismo geográfico.

4. Red de Museos del Caribe Colombiano

Este proyecto propone la construcción de un museo de calidad mundial en cada departamento de la región y la expansión de un museo ya existente en San Jacinto, Bolívar. Como señala Rojas (2010), los museos no sólo cumplen la labor de difusión cultural que tradicionalmente se les atribuye, sino que sirven un propósito educativo más amplio, ya que, al no estar restringido por las escalas y los mecanismos de operación de una institución educativa tradicional, pueden ofrecer una educación más cerca de «la experiencia subjetiva, de la humanidad del individuo y de sus verdaderas motivaciones». Los museos propuestos son:

- Barranquilla, Atlántico: Museo del Caribe (ya existe).
- Cartagena, Bolívar: Museo Histórico de Cartagena de Indias.
- San Jacinto, Bolívar: Museo Arqueológico de San Jacinto (ya existe).
- Valledupar, Cesar: Museo de la Leyenda Vallenata.
- Montería, Córdoba: Museo de la Ganadería.

- Sincelejo, Sucre: Museo de la Cultura Zenú.
- Uribia, La Guajira: Museo de la Cultura Wayuu y el Desierto.
- San Andrés Islas: Museo de la Historia de San Andrés.
- Santa Marta, Magdalena: Museo de la Vida de Simón Bolívar.

El Museo del Caribe, en Barranquilla, Atlántico, el primer museo regional del país, es un ejemplo de recursos públicos y privados bien invertidos, entre otros, de fondos provenientes de las regalías. La iniciativa se puso en marcha con el apoyo de la Cámara de Comercio de Barranquilla y, luego, la familia Santo Domingo donó el predio donde se construyó el edificio del museo. La mayor parte de los recursos se canalizaron por el Fondo Nacional de Regalías y el Ministerio de Cultura. Los otros aportes fueron de la Gobernación del Atlántico, la Alcaldía Distrital de Barranquilla y la empresa privada local, regional y nacional. El museo hace parte de la Corporación Parque Cultural del Caribe, una corporación privada sin ánimo de lucro que espera albergar al Museo de Arte Moderno de Barranquilla y la Cinemateca del Caribe.

El costo total de este proyecto fue de us\$18 millones, en pesos constantes de 2010, incluyendo el costo del lote. Si se construyeran tres museos de un costo similar en Uribia,⁶ Cartagena y Santa Marta, otros cuatro de us\$9 millones y se invirtieran us\$4.5 millones en el Museo Arqueológico de San Jacinto, el costo total de la Red de Museos del Caribe Colombiano ascendería a us\$94.5 millones.

Construir la Red de Museos del Caribe Colombiano tiene un costo equivalente a construir 35 km de carreteras de doble carril en terreno plano. Si la Red de Museos se construye en cinco años, equivale a construir 7 km de carretera al año. La Red de Museos daría competitividad turística a la región y fortalecería la identidad y el orgullo de los habitantes del Caribe.

IV. LA URGENCIA PARA LA COSTA DE DEFINIR MACRO PROYECTOS REGIONALES

Habíamos señalado en las secciones II y III que, ante la perspectiva de la creación del Fondo de Compensación Regional, donde una porción significativa de

⁶ El Museo de Uribia sería cofinanciado por la empresa Cerrejón.

los recursos totales de las regalías del país se destinarán a financiar macro proyectos y proyectos de impacto regional, se crean unas nuevas condiciones económicas e institucionales que implican que, de manera urgente, la Costa Caribe debe definir cuáles son esos proyectos. Esa definición debe ser proporcionada a los flujos de recursos disponibles según las proyecciones fiscales y las estimaciones de pre factibilidad de esos proyectos. Así mismo, es necesario hacer una priorización en el tiempo, ya que ni todos los proyectos se pueden adelantar en el corto o mediano plazo debido a las limitaciones presupuestales, ni todos son inicialmente recomendables desde el punto de vista de costo-beneficio. Lo anterior nos pone ante una primera realidad: es necesario fortalecer la capacidad de los departamentos y las ciudades capitales, al menos para formular, evaluar y presentar proyectos ante el FCR. De hecho la formulación de un proyecto de fortalecimiento institucional de los ocho departamentos y siete capitales departamentales en esta materia podría ser uno de los primeros macro proyectos regionales (capacitación, dotación de equipos, dotación de software, asesorías temporales, ente otras necesidades).

Las proyecciones actuales muestran que los recursos con los cuales contará el FCR son bastante significativos. Por ejemplo, el Ministro de Hacienda ha dicho que sólo en 2012 la Costa Caribe recibiría 2,5 billones de pesos de regalías. Es decir, la región está ante una oportunidad histórica que no puede desperdiciar.

De la revisión de los diferentes planes de desarrollo, agendas, visiones y demás documentos de planeación regional se desprende que muchos de éstos se acometen como un mero ejercicio que busca cumplir con requisitos establecidos en la legislación. En otros casi se observa la tendencia de muchos consultores privados de ser poco sintéticos, tanto que en ocasiones pareciera que el pago fuera por página escrita. Sin embargo, a la hora de la formulación de los proyectos de inversión se suele caer en largas enumeraciones sin criterios explícitos para su priorización. Además, en muchas ocasiones no hay ni siquiera una precisión de qué es lo que se va a hacer, quién lo va a adelantar y cuáles son los recursos con los cuales se cuenta.

Por todo lo anterior, es necesario que la formulación y presentación de los proyectos se adelanten por parte de expertos en la evaluación económica y social. Sin embargo, en el proceso de definir cuáles son aquellos macro proyectos que merecen ser analizados de manera técnica para definir si son viables técnica, económica y financieramente, es necesario escuchar a los múltiples actores de nuestra comunidad, pues es en el día a día de su actividad productiva, ciudadana,

familiar que se sienten de manera más clara dónde están la principales falencias y debilidades de la región.

Precisamente, lo que se buscó en esta etapa de Evolución Caribe fue lanzar sobre las aguas de la sociedad de nuestro litoral y el archipiélago de San Andrés un inmenso trasmallo, en cuyas redes quedaron prendidos como brillantes peces marinos muchos macro proyectos que podrían acometerse en la Región Caribe con los recursos del FCR. En esa primera pesca habrá que seleccionar aquellos peces que por su tamaño o características no se deben guardar y, por lo tanto, se deben regresar al mar. Pero también habrá magníficas sierras, pargo rojos, róbalos o sábalos, que a continuación deben ser arrollados, fileteados y condimentados para que el resultado final sea óptimo.

Es bueno señalar que, al revisar los planes de inversión y planes de desarrollo, como se mostró en la sección III, el aspecto que invariablemente está mejor desarrollado es el de infraestructura. Esto es especialmente cierto en el tema de las carreteras, para las que en muchas ocasiones se especifica el recorrido, los kilómetros y costos totales. En cierta forma, por sus mismas características, éstas se prestan a una cuantificación rápida. Es más, en parte por esa razón la gente tiende a equiparar macro proyectos con obras de infraestructura de transporte. Sin embargo, es importante señalar que entre éstos también se podrían incluir proyectos de capital humano, ambientales, de dotación de bienes públicos urbanos o turísticos y de fortalecimiento institucional.

V. CONCLUSIONES

El resultado final que se espera de este proceso que ahora se inicia con Evolución Caribe es un inventario de proyectos de alta rentabilidad económica y social. Además, será necesario empezar a precisarlos en cuanto al orden de magnitudes de inversión que suponen, sus costos y beneficios. De esa manera se podrán someter a consideración de la comunidad empresarial, académica, la sociedad civil y el Gobierno. La siguiente etapa será la realización de estudios de pre factibilidad, de manera que aquellos macro proyectos que lo ameritan puedan ser incorporados a los planes de desarrollo locales, regionales y nacionales. Éste es el espíritu con el cual se ha convocado a toda la región para participar en el diálogo por medio de Evolución Caribe.

REFERENCIAS

Artículos

- Barón, Juan David, y Adolfo Meisel (2003), «La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990», Banco de la República, Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 36, julio.
- Barón, Juan David (2003), «¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y 2000?», Banco de la República, Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 38, septiembre.
- Bonet, Jaime (2004), «Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana», Banco de la República, Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 49, noviembre.
- Galvis, Luis Armando (2010), «Geografía económica del Caribe Continental», *Economía & Región*, Vol. 4, No. 1, junio.
- García, Álvaro (2006), «Evaluación del impacto de la Jornada Escolar Completa», mimeo, Universidad de Chile.
- Kruger, Diane, and Matías Berthelon (2009), «Delaying the Bell: The Effects of Longer School Days on Adolescent Motherhood in Chile», Discussion Paper 4553, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Pires, Tiago and Sergio Urzua (2010), «Longer School Days, Better Outcomes?», mimeo, Northwestern University.
- Rojas, Carlos (2010), «Los museos como alternativa de educación. Reflexiones, alcances y estrategias» en *Memorias. Seminario Internacional «Museos y Educación: Otras formas, otros medios, otros lugares»*, Museo del Oro Zenú, Museo del Caribe, áreas culturales de Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y el Laboratorio Iberoamericano de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo - Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Gallup, John Luke, and Jeffrey D. Sachs (2000), «Agriculture, Climate, and Technology: Why Are the Tropics Falling Behind?», *American Journal of Agricultural Economics* 82, agosto.
- Valenzuela, Juan P. (2005), «Partial Evaluation of a Big Reform in the Chilean Education System: From a Half Day to a Full Day Schooling», Ph. D. Tesis, University of Michigan.
- Viloria de la Hoz, Joaquín (2010), «Las corporaciones autónomas regionales del Caribe colombiano: Un análisis de sus finanzas y gobierno corporativo», *Economía & Región*, Vol. 4, No. 2, diciembre.

Documentos y planes

- Agenda Estratégica para la Inserción del Caribe Colombiano, Plan de Desarrollo Nacional 2011-2014, 2010.
- Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad del Atlántico, 2007.
- Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad de Bolívar, 2007.
- Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad de Cesar, 2007.
- Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad de Córdoba, 2007.
- Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad de la Guajira, 2007.
- Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad del Magdalena, 2007.
- Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad de Sucre, 2007.
- Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad de San Andrés y Providencia, 2007.
- «Estudio del Sistema Integrado de Transporte de la Región Caribe», Ministerio de Transporte, Cal y Mayor & Asociado, Duarte Guterman y Cía Ltda., 1999.
- Plan de Desarrollo de Barranquilla 2008-2011, «Oportunidades para todos».
- Plan de Desarrollo de Cartagena 2008-2011, «Por una sola Cartagena».
- Plan de Desarrollo de Riohacha 2008-2011, «Una nueva Riohacha».
- Plan de Desarrollo de Sincelejo 2008-2011, «En equipo por Sincelejo».
- Plan de Desarrollo de Montería 2008-2011, «Juntos hacemos más».
- Plan de Desarrollo de Santa Marta 2008-2011, «La prosperidad colectiva de ciudad».
- Plan de Desarrollo del Atlántico 2008-2011, «Por el bien del Atlántico. Unidos, todo se puede lograr».
- Plan de Desarrollo de Bolívar 2008-2011, «Salvemos todos a Bolívar».
- Plan de Desarrollo del Cesar 2008-2011, «Cesar al alcance de todos».
- Plan de Desarrollo de la Guajira 2008-2011, «La Guajira, seriedad y compromiso».
- Plan de Desarrollo del Magdalena 2008-2011, «El Magdalena unido: La gran transformación».

Plan de Desarrollo de San Andrés y Providencia 2008-2011, «Por un desarrollo social, sostenible, con valores y participación equitativa de los habitantes del Archipiélago».

Plan de Desarrollo de Sucre 2008-2011, «Liderazgo social y confianza».

Plan Regional de Competitividad del departamento del Atlántico, 2008.

Plan Regional de Competitividad Cartagena y Bolívar, 2008.

Plan Regional de Competitividad del departamento del Cesar, 2008.

Plan Regional de Competitividad del departamento de la Guajira, «La Guajira, la esquina suramericana de las oportunidades», 2008.

Plan Regional de Competitividad de Santa Marta y Magdalena, 2009.

Plan Regional de Competitividad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Plan Regional de Competitividad del departamento de Sucre, 2008.