



LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL PARA LA REGIÓN CARIBE COLOMBIANA

**Lineamientos y estrategias de desarrollo rural territorial para la región
Caribe colombiana**

Contenido

Capítulo 1. Introducción	4
Capítulo 2. Las sub-regiones del Caribe colombiano.....	7
Capítulo 3. Diagnóstico estratégico	14
3.1 Contexto geográfico	15
3.2 Medio ambiente	18
3.2.1 Cambio Climático	19
3.3 Dinámica demográfica.....	21
3.3.1 Género y grupos poblacionales	24
3.4 Valor agregado regional (VAR) y sub-regional	26
3.4.1 La contribución de la minería al valor agregado de las sub-regiones	28
3.4.2 Valor agregado regional y sub-regional sin capitales y sin municipios mineros	29
3.5 Ruralidad y estructura agraria	30
3.5.1 Índice de Ruralidad	31
3.5.2 Concentración en la propiedad de la tierra	32
3.5.3 Formalización.....	39
3.5.4 Conflictos de uso del suelo rural	43
3.5.5 ZRC - Zonas de reserva campesina.....	44
3.5.6 Tierras en calidad de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras.....	46
3.6 Estructura y dinámica de la producción agropecuaria	47
3.6.1 Producción agrícola.....	48
3.6.2 Ganadería.....	63
3.6.3 Pesca y piscicultura.....	66
3.7 Ingresos rurales no agropecuarios	68
3.7.1 Minería	68
3.7.2 Otras actividades de generación de ingresos	75
3.8 Infraestructura para el desarrollo	76

3.8.1	Infraestructura vial	76
3.8.2	Riego y drenaje.....	79
3.8.3	Cobertura de servicios públicos.....	80
3.8.4	Cobertura y calidad de la educación	84
3.8.5	Acceso a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones 93	
3.8.6	Servicios financieros y créditos	96
3.9	Situación social	99
3.9.1	Cobertura y calidad de la salud	99
3.9.2	Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Región Caribe.....	101
3.9.3	Cobertura y calidad de la vivienda.....	103
3.9.4	Mercado Laboral	105
3.9.5	Pobreza y desigualdad	107
3.10	Recursos fiscales y desempeño de las administraciones municipales	115
3.10.1	Estructura y dinámica de los ingresos fiscales	115
3.10.2	El desempeño de las administraciones municipales.....	128
Capitulo 4. Lineamientos para una estrategia de desarrollo rural territorial del Caribe colombiano		133
4.1	Marco conceptual	133
4.1.1	Visión de lo rural	133
4.1.2	Una nueva política frente a la realidad rural.....	134
4.1.3	Un nuevo patrón de crecimiento en las áreas rurales.....	138
4.1.4	Los programas de desarrollo rural con enfoque territorial	140
4.2	Lineamientos y estrategias	140
4.2.1	Estrategias para la transformación de la estructura agraria.....	140
4.2.2	Estrategias para el ordenamiento territorial	142
4.2.3	Estrategias para acrecentar la producción y el ingreso agropecuarios 144	
4.2.4	Estrategias para acrecentar el ingreso no agropecuario.....	153
4.2.5	Estrategias para el desarrollo humano, social y cultural.....	165
4.2.6	Estrategias para el fortalecimiento institucional.....	172
4.2.7	Prioridades para la asignación del gasto.....	177

Capítulo 5. Síntesis de las principales recomendaciones	182
BIBLIOGRAFÍA	194
INDICE DE TABLAS	201
INDICE DE ILUSTRACIONES Y GRAFICAS	205

Capítulo 1. Introducción

Tras décadas de olvido, el tema del desarrollo rural ha regresado al debate público en el país. Primero fue el trámite de la ley de víctimas y restitución de tierras, luego la elaboración de un proyecto de ley de tierras y desarrollo rural y posteriormente los diálogos de paz en La Habana, los paros agrarios, el lanzamiento del Gran Pacto Nacional por el Desarrollo Rural y Agrario y la conformación de la Misión para la Transformación del Campo. Al parecer, la sociedad y el gobierno colombianos tomaron conciencia de la importancia de lo rural y de su dramático estado de abandono.

Hoy en día se discute acerca de la necesidad de impulsar procesos y programas de desarrollo rural con enfoque territorial y de construirlos con los actores de cada uno de los muy diversos territorios que conforman la geografía colombiana. Ellos deben contribuir a dotar a las áreas rurales de las distintas regiones con la infraestructura y el capital básico que tanto requieren para su progreso y para el bienestar de sus habitantes, a propiciar el aprovechamiento sostenible de las diferentes opciones de generación de ingresos que sus territorios ofrecen, a reducir las enormes desigualdades que actualmente en ellas se presentan - entre personas, entre géneros, entre etnias y entre territorios - y a fortalecer la debilitada institucionalidad territorial.

No obstante, en muchos de los territorios no se ha realizado aún un ejercicio de pensar y planificar su desarrollo rural, en el que participen activamente sus actores y se tengan en cuenta los distintos aspectos mencionados en el párrafo anterior. Este es el caso de la región Caribe. Aunque existen diversos trabajos y estudios que contemplan en mayor o menor medida las áreas rurales, no se contaba hasta ahora con un trabajo participativo en que los actores de las diferentes sub-regiones se propusieran un norte común para el desarrollo de sus zonas rurales, identificaran los obstáculos que enfrentan para lograr ese desarrollo y construyeran propuestas que les ayuden a conseguirlo.

Por esta razón, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Grupo Diálogo Rural Caribe y la Corporación PBA se plantearon promover un primer ejercicio en tal dirección. Durante los primeros meses de 2014 realizaron veintidós eventos con los actores de las veintiún sub-regiones en las que dividieron la región Caribe, en los que participaron 609 personas (anexo 1), entre las que se contaban autoridades gubernamentales, líderes gremiales y de organizaciones sociales, empresarios y productores, académicos y otros expertos y conocedores de la

situación rural de los diversos territorios. En esta labor se trabajó conjuntamente con el Observatorio del Caribe, entidad que estaba adelantando para el INCODER un trabajo de identificación de proyectos para el que eran muy útiles los eventos que se iban a realizar. Los principales temas tratados en los talleres se presentan en el anexo 2.

Asimismo, se consultaron numerosos estudios y se revisaron las estadísticas disponibles con el fin de complementar las ideas, propuestas e informaciones recogidas en los eventos sub-regionales. En algunos casos, como los de minería, la formalización de la propiedad de la tierra y la ganadería, entre otros, fue necesario utilizar las sub-regionalizaciones propias de las respectivas fuentes (UPME, Encuesta Longitudinal de los Andes, FEDEGAN, etc.). En general, se utilizó la última información disponible en cada uno de los temas abordados en este trabajo, por lo que las cifras no son siempre totalmente comparables; en algunos casos los registros corresponden a 2011, mientras que en otros se contó con información a 2012 y 2013.

Con base en estos elementos se construyó el documento que se presenta a continuación, el cual fue nuevamente discutido con los actores del desarrollo rural del Caribe en siete talleres que se llevaron a cabo en el mes de agosto de 2014 y en un foro regional que se realizó el 4 de agosto en Barranquilla (anexo 3).

El documento consta de cinco capítulos. El primero es esta introducción. El segundo explica la regionalización que se efectuó para este trabajo. El tercero presenta un diagnóstico estratégico de la región Caribe, en el que se hace referencia a algunos aspectos específicos de las distintas sub-regiones. En el cuarto se proponen los lineamientos generales para una estrategia de desarrollo rural territorial - o con enfoque territorial - para la región Caribe y se destacan temas particulares de algunas de las sub-regiones. En el quinto se lista una síntesis de las principales recomendaciones de política que se hacen a lo largo del documento, y en especial en el capítulo cuarto. Finalmente, se presentan varios anexos que incluyen una matriz de las memorias de los eventos sub-regionales y unos perfiles por sub- regiones que incorporan los resultados más destacados de los eventos y el análisis de las estadísticas y la información secundaria que se recolectó.

No sobra insistir en que este es un primer trabajo que busca esbozar unos lineamientos de una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial para la región Caribe colombiana, los cuales pretenden servir a los actores rurales de cada territorio – o sub-región – para que definan la cobertura de lo que consideran su territorio, construyan una visión común del mismo, consensuen sus prioridades de

desarrollo, formulen un programa y unos proyectos que les tracen el camino para alcanzar su visión y, lo más importante, pongan todo ello en práctica de manera mancomunada.

Capítulo 2. Las sub-regiones del Caribe colombiano

La enorme diversidad geográfica, ambiental, social, económica y cultural que existe en la región Caribe colombiana impone la necesidad de definir una sub-regionalización que permita la construcción de planes o programas de desarrollo rural en territorios relativamente homogéneos o complementarios. Esta diversidad ha llevado a que en diferentes planes y estudios se hayan hecho sub-regionalizaciones que tienen sus particularidades específicas, acordes con el propósito fundamental de cada uno de ellos.

Entre dichas sub-regionalizaciones vale la pena mencionar las siguientes:

- a) Planes de desarrollo departamentales: con el fin de planificar el desarrollo de sus territorios, los departamentos han construido una sub-regionalización que utilizan en sus planes de desarrollo. Según ella, existen 34 sub-regiones distribuidas así:

Tabla 1. Subregionalización de los planes de desarrollo

Atlántico	5
Bolívar	6
Cesar	4
Córdoba	6
Guajira	2
Magdalena	5
San Andrés	1
Sucre	5
Total	34

Fuente: Planes de Desarrollo Departamentales.

En algunos casos hay sub-regiones que están en más de un departamento, como Montes de María en Sucre y en Bolívar, o La Mojana en los mismos departamentos

- b) IGAC: según el IGAC, en la región Caribe se distinguen 7 sub-regiones:
- la península de la Guajira,
 - los valles del alto Cesar y del alto Ranchería,
 - la Sierra Nevada de Santa Marta,
 - el delta del río Magdalena, las sabanas del Caribe y llanuras del Magdalena,
 - los valles aluviales de los ríos Sinú y San Jorge y

- la depresión Momposina.

Esta sub-regionalización parece demasiado agregada para propósitos de planes de desarrollo rural de los territorios.

- c) Caribe sin Hambre: en esta estrategia se identificaron cuatro clústers alimentarios o núcleos producción - consumo:
- el eje Cartagena – Barranquilla – Santa Marta,
 - el eje Bosconia – Valledupar – Riohacha,
 - el eje Valle del Sinú – Montería – Sincelejo y
 - el sur del Cesar.

Esta sub-regionalización – más orientada al abastecimiento alimentario de los principales centros de consumo - no solo parece demasiado agregada para propósitos de planes de desarrollo rural de los territorios, sino que no incluye a todos los territorios de la región Caribe.

- d) Mapa Cultural del Caribe Colombiano, que fue un ejercicio realizado por el Corpes Costa Atlántica en el año 1991 en el cual se adelantaron reuniones de los Consejos de Cultura en diferentes localidades de la región Caribe, en los que los participantes señalaron los límites de su territorio con base en características afines y con las que se sintieran identificados. A partir de este auto-reconocimiento se delimitaron 32 sub-regiones, seis territorios indígenas en el área continental del Caribe colombiano y una serie de sectores en el Archipiélago de San Andrés, Providencia la Vieja y Santa Catalina (Corpes, 1992).

Las sub-regiones identificadas en ese estudio fueron: La Guajira, Riohacha, Sur de La Guajira, Kankuama, Vallenata, Perijá, Santa Marta, Ciénaguas, Sierra Nevada, Ciénagas del Magdalena, Montaña del Magdalena, Ciénagas del Cesar, Ocañera, Costera del Atlántico, Sabanalarga, Depresión Momposina, La Mojana, San Lucas, Ribereña, Cartagena, Canaleros, Montes de María, Costera de Morrosquillo, Sabanas, San Jorge, Bajo Cauca, Costera de Córdoba, Ciénagas del Sinú, Sinú Medio, Montería, Alto Sinú y el Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Este trabajo fue tenido en cuenta por los departamentos para definir las sub-regiones, mencionadas en el literal a), para los planes de desarrollo departamental.

Ahora bien, para propósitos de elaborar unos lineamientos de desarrollo rural de los diferentes territorios se consideró indispensable realizar una sub-regionalización que identificara lo que por razones ambientales, históricas, económicas, culturales y/o de complementación se pudiera agrupar como un territorio. No sobra mencionar que finalmente quienes deben definir cuál es su territorio y deben ser los protagonistas en la construcción de sus planes de desarrollo rural deben ser los actores de cada uno de esos territorios. No obstante, para efectos de este ejercicio era indispensable contar con una primera aproximación a unos territorios (o sub-regiones) apropiados para planificar el desarrollo rural.

Del análisis de las sub-regionalizaciones existentes se concluyó que lo mejor era basarse en la de los planes de desarrollo departamentales, aunque en algunos casos como Montes de María o La Mojana, los municipios de la sub-región estuvieran ubicados en dos o más departamentos. En la agregación se trató de mantener la división de las sub-regiones establecidas en los planes de desarrollo departamentales, pero esto no siempre se logró. Esta sub-regionalización se consultó con actores y conocedores de los territorios para validarla y/o ajustarla. De ella salieron 21 sub-regiones que se detallan a continuación:

Ilustración 1. Mapa de las Sub-regiones del Caribe Colombiano

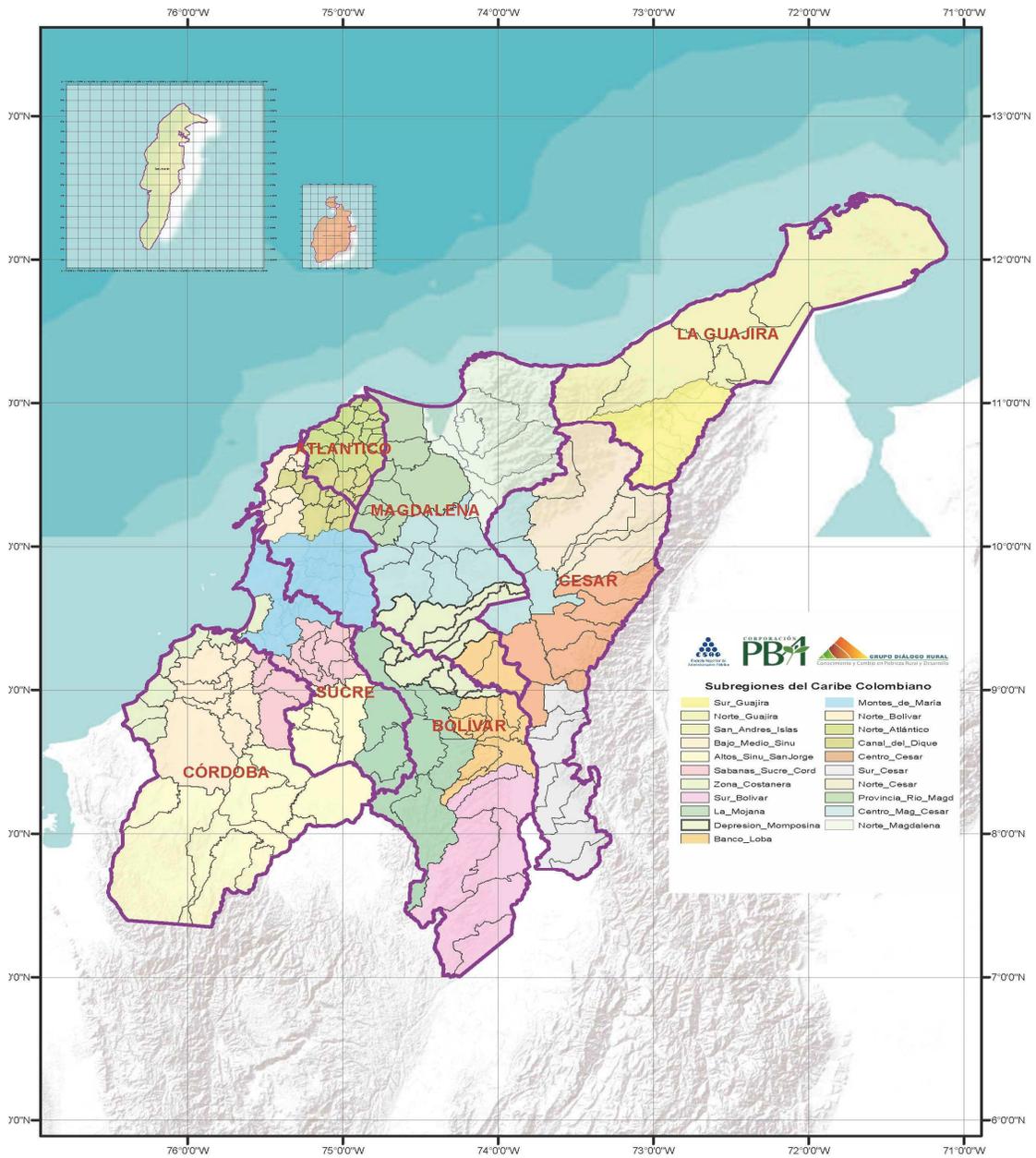


Tabla 2. Municipios del Caribe por Sub-región

Sub región	Municipios	
Norte de La Guajira	Albania	Manaure
	Dibulla	Riohacha
	Maicao	Uribia
Sur de La Guajira	Barrancas	La Jagua del Pilar
	Distracción	San Juan del Cesar
	El Molino	Urumita
	Fonseca	Villanueva
	Hatonuevo	
Norte del Magdalena	Aracataca	Fundación
	Algarrobo	Puebloviejo
	Ciénaga	Zona Bananera
	El Retén	Santa Marta
Centro del Magdalena y Cesar	Ariguaní	Tenerife
	Chivolo	El Copey
	Nueva Granada	Bosconia
	Plato	El Paso
	Sabanas de San Ángel	Astrea
Provincia del Río (Magdalena)	Cerro San Antonio	Remolino
	Concordia	Salamina
	El Piñón	Sitionuevo
	Pedraza	Zapayán
	Pivijay	
Depresión Momposina (Magdalena y Bolívar)	San Sebastián de Buenavista	Cicuco
	San Zenón	Margarita
	Santa Bárbara de Pinto	San Fernando
	Pijiño del Carmen	Talaigua Nuevo
	Santa Ana	Hatillo de Loba
	Mompox	
El Banco y Loba (Magdalena y Bolívar)	Guamal	Regidor
	El Banco	San Martín de Loba
	Altos del Rosario	Rioviejo
	Barranco de Loba	Norosí
	El Peñón	
Norte del Cesar	Valledupar	Manaure Balcón del Cesar
	Agustín Codazzi	San Diego
	La Paz	Pueblo Bello

Centro del Cesar	Curumaní	La Jagua de Ibirico
	Chimichagua	Chiriguaná
	Becerril	Tamalameque
Sur del Cesar	Aguachica	Río de Oro
	Pelaya	González
	La Gloria	San Martín
	Pailitas	San Alberto
	Gamarra	
Canal del Dique (Atlántico y Bolívar)	Suan	Mahates
	Candelaria	San Cristóbal
	Santa Lucía	Villanueva
	Manatí	San Estanislao
	Campo de La Cruz	Soplaviento
	Repelón	Arroyohondo
	Calamar	
Norte del Atlántico	Galapa	Baranoa
	Barranquilla	Polonuevo
	Soledad	Sabanalarga
	Malambo	Luruaco
	Puerto Colombia	Juan de Acosta
	Santo Tomás	Piojó
	Sabanagrande	Tubará
	Palmar de Varela	Usiacurí
	Ponedera	
Norte de Bolívar	Cartagena	Santa Catalina
	Arjona	Clemencia
	Turbaco	Santa Rosa
	Turbaná	
Montes de María (Sucre y Bolívar)	Sincelejo	Córdoba
	Ovejas	El Carmen de Bolívar
	Chalán	El Guamo
	Coloso	María La Baja
	Morroa	San Jacinto
	Tolú Viejo	San Juan Nepomuceno
	San Onofre	Zambrano
	Palmito	
La Mojana (Sucre y Bolívar)	Majagual	Montecristo
	Guaranda	Pinillos
	Sucre	San Jacinto del Cauca

	Magangué	Tiquisio
	Achí	
Sur de Bolívar	Arenal	San Pablo
	Cantagallo	Santa Rosa del Sur
	Morales	Simití
Zona Costanera (Sucre y Córdoba)	Santiago de Tolú	Moñitos
	Coveñas	San Bernardo del Viento
	Puerto Escondido	Los Córdoba
	San Antero	Canalete
Sabanas de Sucre y Córdoba	Chinú	San Luis de Sincé
	Sahagún	Galeras
	San Andrés Sotavento	San Juan de Betulia
	Tuchín	Corozal ¹
	Los Palmitos	Sampués
	San Pedro	El Roble
	Buenavista	
Alto Sinú y San Jorge (Córdoba y Sucre)	Pueblo Nuevo	San José de Uré
	Planeta Rica	Tierralta
	Buenavista	San Marcos
	Ayapel	San Benito Abad
	Montelíbano	La Unión
	Puerto Libertador	Caimito
	La Apartada	Valencia
Bajo y Medio Sinú (Córdoba)	Lorica	Montería
	Momil	Cereté
	Chimá	San Pelayo
	Purísima	San Carlos
	Cotorra	Ciénaga de Oro
San Andrés Islas	San Andrés	Providencia

Los mapas de cada una de las subregiones se encuentran disponibles en el anexo 4 y los documentos síntesis de la situación en cada una de las 21 sub-regiones se presentan en el anexo 5.

¹ En enero de 2012, las Gobernaciones de Sucre y Bolívar, acordaron incluirlo en la Región Montes de María.

Capítulo 3. Diagnóstico estratégico

La información recopilada en los talleres sub-regionales y la analizada de fuentes secundarias, dan cuenta de una región diversa, rica, con enorme potencial de desarrollo económico y social, pero desarticulada en todos los niveles y cuyo crecimiento dista mucho de obedecer a una planificación del uso del territorio acorde con los intereses de sus pobladores.

Es así como sin considerar la vocación productiva del territorio ni las tradiciones culturales, base del desarrollo local sostenible, se han privilegiado acciones que obedecen principalmente a intereses particulares, en muchos casos foráneos y con visión inmediatista. La debilidad de las instituciones de la región, sumada a las deficiencias del tejido social, está poniendo en riesgo la sostenibilidad social, económica y ambiental de la región.

La región Caribe ocupa el 11,6% del territorio nacional, alberga el 21% de la población del país y es responsable de generar el 13,8% del valor agregado nacional (VAN). La gran diferencia entre el porcentaje de población y su contribución al VAN, es expresión de la pobreza que soporta su población.

En 2011 el valor agregado² per cápita promedio de la región se encontraba muy por debajo del nacional, con valores de \$ 8.684.040 y \$12.278.835, respectivamente. Si se sustraen los aportes de los principales municipios mineros y de las capitales departamentales, el valor agregado per cápita regional se sitúa en \$5.585.203. Además, presenta diferencias notables por sub-regiones. En algunas, como El Banco y Loba, ni siquiera alcanza a los \$4.000.000 (menos de la mitad del promedio regional y de la tercera parte del nacional).

Las diferencias en los valores agregados sub-regionales se suman a las existentes entre las características geográficas, agroecológicas y de vocación de los distintos territorios. Existen sub-regiones en las que la actividad minera es la mayor fuente de ingresos, mientras en otras la agricultura, el turismo o las artesanías ocupan un lugar destacado. También los problemas que enfrentan las regiones son diversos: mientras en las zonas mineras la contaminación y el incremento de la prostitución parecen estar entre los que más las afectan, en las zonas de vocación agrícola o con gran presencia de grupos étnicos los problemas relacionados con la propiedad de la tierra y los conflictos de uso del suelo parecen ser los de mayor impacto.

² El Valor Agregado sumado a los impuestos a la producción y las importaciones es igual al Producto Interno Bruto, PIB.

No puede dejarse de lado la situación del Archipiélago de San Andrés y Providencia, que enfrenta problemas de sobrepoblación, turismo de baja calidad y narcotráfico, entre muchos otros.

La cobertura de servicios públicos es muy deficiente en toda la región y el consumo del agua es de alto riesgo en la mayoría de los municipios. Los servicios de salud son escasos y de mala calidad en las áreas rurales y los habitantes de muchas sub-regiones deben recorrer enormes distancias por vías en pésimo estado para acceder a ellos. Tampoco la educación es de buena calidad en la mayoría de los municipios, y, a niveles técnicos y profesional, la oferta no parece pertinente.

La producción agrícola presenta bajos niveles de productividad, mientras que la ganadería es principalmente extensiva, genera poco empleo y, en muchos casos, se ubica en tierras con clara vocación agrícola.

Sin embargo, se trata de una región que por su ubicación geográfica, su diversidad agroecológica y por conjugar en su territorio la mayor diversidad étnica del país - ya que, a diferencia de otras regiones, además de los indígenas y los españoles, se vio alimentada por los esclavos traídos del África y por importantes olas migratorias del antiguo Imperio Otomano y de países europeos - ofrece una amplia gama de posibilidades de desarrollo, basadas, entre otros, en el fortalecimiento de los elementos que la distinguen y la enriquecen.

Estos elementos sustentan, sin lugar a equívocos, la necesidad de contar con políticas de desarrollo rural diferenciales para cada uno de los territorios, o sub-regiones.

3.1 Contexto geográfico

La región Caribe está conformada por siete departamentos en la parte continental (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre), y uno insular (San Andrés, Providencia y Santa Catalina)³, los cuales representan el 11,6% del territorio nacional, y en 2013 albergaba una población total estimada de 10.162.147 habitantes, equivalente al 21,6% del total nacional.

La región cuenta con 197 municipios, 3 de los cuales fueron creados en 2007: Norosí en Bolívar y Tuchín y San José de Uré en Córdoba⁴. Toda vez que fueron

³ Se debe mencionar que en los talleres de San Andrés y Providencia se planteó que el departamento no se debería considerar como parte de la región Caribe, sino como una región diferente: la región insular.

⁴ Norosí fue segregado de Rioviejo; San José de Uré de Montelíbano y Tuchín de San Andrés Sotavento y Chimá.

creados con posterioridad al Censo 2005, no se cuenta con información sobre ellos para algunos de los indicadores abordados en este documento.

Es una región principalmente de tierras planas y bajas, con altitudes inferiores a los 130 msnm, aunque parte del territorio se encuentra enmarcado por las estribaciones de las tres cordilleras, específicamente en Córdoba, Bolívar y Cesar⁵.

En la región está también la Sierra Nevada de Santa Marta que se extiende desde la planicie caribeña, a nivel del mar, hasta una altura de 5.775 metros en los picos Bolívar y Colón – mayores altitudes del país - y que se destaca por ser una de las mayores fuentes hídricas para los departamentos de Cesar, La Guajira y Magdalena⁶. A continuación se encuentra la zona desértica del norte de La Guajira. La temperatura promedio anual de las zonas bajas es de 28°C.

Se encuentran además en la región las serranías de San Jerónimo y San Jacinto, que conforman los Montes de María, sub-región compartida por los departamentos de Bolívar y Sucre; la serranía del Perijá, que atraviesa parte de los departamentos de Cesar y La Guajira, y la Serranía de San Lucas que cubre parte de los territorios de Antioquia y Bolívar.

La zona sur de la región tiene una gran fuente de provisión hídrica. Allí se localiza La Mojana, un área de humedales productivos que comparten los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar⁷ y que tiene como función regular los cauces de los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge, así como amortiguar las inundaciones de la zona.

La región concentra el 25% del total de hectáreas ocupadas por los cuerpos de agua en el país y contiene el 82% del total de las ciénagas del territorio nacional⁸, entre las que se destacan la Ciénaga Grande de Santa Marta, con una superficie de 450 km², ubicada en la región conocida como Delta Exterior del Río Magdalena, y la de Zapatosa que ocupa un área de 40.000 has y alberga un volumen de por lo menos 1.000 millones de metros cúbicos de agua.

⁵ **MEISEL ROCA, A. y PÉREZ V., G.** (2006) .Geografía física y poblamiento en la Costa Caribe colombiana. Documentos de trabajo sobre economía regional No. 73. Banco de la República. Cartagena. Disponible en http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-73.pdf. Recuperado el 22 de junio de 2014

⁶ **AGUILERA DÍAZ, M.** et al. 2013. Composición de la economía de la región Caribe de Colombia. Ensayos sobre economía regional No. 53. Banco de la República. Cartagena. Disponible en http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/eser_53_caribe_2013.pdf. Recuperada el 22 de junio de 2014.

⁷ Para algunos, la sub-región de La Mojana incluye también al municipio de Nechí en Antioquia. En los talleres sub-regionales se incluyeron en La Mojana solamente municipios de Bolívar y Sucre.

⁸ **MEISEL ROCA, A. y PÉREZ V., G.** (2006). Op. Cit.

El archipiélago de San Andrés y Providencia está conformado por tres islas principales (estas dos y Santa Catalina) y un conjunto de cayos y bajos colombianos en el Caribe occidental. Se encuentra a unos 800 Km de la costa de Colombia y a unos 150 km de la costa de Nicaragua. Hasta noviembre de 2012 la sub-región en conjunto contaba con unos 70 km² de áreas terrestres que le otorgaban a Colombia derechos sobre más de 250.000 km² de aguas territoriales y zona económica exclusiva. Con posterioridad a esta fecha la Corte Internacional de Justicia de La Haya resolvió un litigio con Nicaragua estableciendo una nueva frontera marítima y restándole al país 75.000 kilómetros cuadrados de mar en el Caribe (Márquez, 2012).

La Isla de San Andrés, con una extensión de 27 km² está conformada por una serranía longitudinal de norte a sur con bosques cuya elevación máxima es de 85 m, y se encuentra rodeada de cayos. La extensión de Providencia es de 17 km² y cuenta con un embalse construido en el sector de Bahía Agua Fresca (Fresh Water Bay) y Scheiler Quintero. Santa Catalina, la tercera de las islas principales del archipiélago, tiene una extensión de 1 km² y está separada de Providencia por el Canal Aury.

El archipiélago carece de corrientes de agua dulce, por lo que sus aguas subterráneas son aprovechadas al máximo. La planta desalinizadora de San Andrés provee parcialmente de agua a la población⁹.

La región Caribe alberga 6 parques nacionales: Old Providence and McBean Lagoon en Providencia; Macuira en La Guajira; Sierra Nevada de Santa Marta, entre los departamentos del Magdalena, La Guajira y Cesar; Tayrona, en Magdalena; Corales del Rosario y San Bernardo, jurisdicción de los departamentos de Bolívar y Sucre, y Paramillo, entre los departamentos de Córdoba y Antioquia. También se encuentran en la región los Santuarios de Flora y Fauna Los Flamencos en La Guajira; Ciénaga Grande de Santa Marta en Magdalena; Los Colorados en la sub-región Montes de María en Bolívar y El Corchal del Mono Hernández entre los municipios de San Onofre (Sucre) y Arjona (Bolívar)¹⁰.

⁹ www.sanandres.gov.co. Recuperada el 9 de Julio de 2014.

¹⁰ <http://www.ocaribe.org/caracterizacion.php>

3.2 Medio ambiente

El Caribe colombiano está conformado por tres grandes conjuntos de ecosistemas: los terrestres, los acuáticos marinos y los acuáticos continentales. Cada uno de estos ecosistemas se divide a su vez en sub-regiones, a cada una de las cuales corresponden recursos naturales significativos: suelos, forestal, fauna, pesca, aguas, paisajes. A través de su uso, la sociedad ha interactuado con todos estos recursos, dando paso a relaciones ambientales que involucran tanto la utilización de los recursos y servicios naturales, como el impacto que ello genera. La relación se ha basado principalmente en la extracción de dichos recursos (oro, perlas, madera, etc.), en cría de ganado y en agricultura de subsistencia. Las transformaciones más importantes se generan a partir de 1850 a medida que se intensifican el comercio internacional, la extracción de maderas, las plantaciones de tabaco y caña y la cría de ganado¹¹. Como se verá con mayor detalle, es esta última actividad, tradicionalmente ligada a la costa Caribe, la que mayor impacto ha tenido en la región, transformando los ecosistemas, en especial los bosques secos y las sabanas tropicales. El impacto de la ganadería en la región ha tenido dos efectos principales y de alto impacto en la región: la desecación de ciénagas y humedales y la tala de bosques para ampliar las áreas de pastoreo.

La desecación de ciénagas y humedales, además de sus nocivos efectos ambientales, afecta los medios de subsistencia de las comunidades rurales, en especial por la disminución de la actividad pesquera y acuícola. En algunas sub-regiones, como el Bajo y Medio Sinú, se ha logrado que la Corte Constitucional ordene tumbar las obras que conlleven a la desecación y/o afectación de las ciénagas y otros humedales y prohíba la construcción de nuevas obras (sentencia T-194 de 1999), pero sus disposiciones no se han cumplido, ni las autoridades ambientales han hecho lo suficiente para hacerlas cumplir.

Las modificaciones de la base natural ecosistémica de la región Caribe han producido pérdida de la biodiversidad y alteración de ciclos climáticos e hidrológicos, lo cual se traduce en la intensificación del impacto de las inundaciones y sequías.

En otras sub-regiones los principales problemas ambientales los ocasionan las actividades mineras. En las sub-regiones Sur de La Guajira y Centro del Cesar y Norte del Magdalena la minería está ocasionando destrucción ambiental, contaminación de fuentes de agua y desplazamiento de los cauces de los ríos, con

¹¹ **CORPORACIÓN PARQUE CULTURAL DEL CARIBE Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA- SEDE CARIBE** (2008). *El Hábitat del Hombre Caimán y otros estudios sobre ecología y sociedad en El Caribe*.

lo que afecta al medio ambiente y a la población rural. El cargue de carbón en las áreas marítimas del Norte del Magdalena ha contaminado las aguas y disminuido la pesca.

Finalmente, las zonas costeras presentan erosión, lo que implica pérdida de superficie, con un valor económico, social o ecológico, y destrucción de las defensas costeras naturales por los temporales, lo cual favorece la inundación y el deterioro de las obras de protección, que también favorecen las inundaciones¹².

Diez Corporaciones Autónomas Regionales tienen a su cargo la ejecución de las políticas y programas ambientales en la Región Caribe: Cormagdalena, Cardique, Corpocesar, Corpoguajira, CVS (Valles del Sinú y San Jorge), Corpomag, CSB (Sur de Bolívar), CRA (Atlántico), Coralina (San Andrés y Providencia) y Corpomojana. En Sur de Bolívar también está presente la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDBM)¹³. Sin embargo, el 76,2% del presupuesto ambiental de la región lo concentran únicamente 4 CAR: Corpoguajira, CRA, CVS y Cardique cuyas jurisdicciones coinciden con regiones de intensa actividad minera (Guajira y Córdoba) e industrial (Cartagena y Barranquilla), lo que representa una significativa debilidad para las demás autoridades ambientales de la región¹⁴.

El trabajo de dos de ellas, la Corporación del Sur de Bolívar y Corpoguajira, fue ampliamente cuestionado en los talleres sub-regionales. En el primer caso, por su escasa presencia en la región, espacio que en algunos aspectos como los de educación ambiental ha sido llenado por la CDBM; en el segundo, por la deficiencia en el control de las actividades mineras.

3.2.1 Cambio Climático

El cambio climático plantea retos formidables para la región Caribe y amenaza con agravar problemas ya críticos: sequías, inundaciones y erosión costera, esta última con impactos significativos en ciudades como Cartagena y en el archipiélago de San Andrés y Providencia. Durante los próximos 50 años la capital de Bolívar podría

¹² **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2012).** *Diagnóstico de la erosión costera en el Caribe Colombiano.* Cartagena. Disponible en file:///C:/Users/pc/Downloads/3_Diagnostica_de_erosi%C3%B3n_costera_en_el_caribe_colombiano.pdf. Recuperada el 20 de julio de 2014.

¹³ En el taller de Sur de Bolívar, los participantes manifestaron que hay mucha mayor presencia de la CDBM que de la CSB.

¹⁴ **OBSERVATORIO DEL CARIBE COLOMBIANO, ECOPETROL (2013).** *Plan Prospectivo y Estratégico de la Región Caribe Colombiana 2013-2019.* Disponible en <http://www.ocaribe.org/per/Recuperado> 14 de agosto de 2014.

experimentar un aumento en el nivel del mar de hasta 25 cm, mientras que San Andrés podría perder el 17% de su territorio¹⁵.

Ante esta situación, el Plan Prospectivo y Estratégico de la Región Caribe Colombiana 2013-2019 (PER) propone que la región debe adelantar las siguientes acciones:

- a) Ordenamiento ambiental del territorio, que propenda por el uso adecuado del territorio y el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas.
- b) Fortalecimiento de la gestión ambiental, que atienda, entre otros aspectos, la prevención y manejo de los impactos generados por los procesos de desarrollo.
- c) Fomento de la conciencia ecológica y la cultura ambiental del Caribe colombiano.
- d) Adaptación frente a riesgos ambientales, en especial cambio climático, para adaptación, mitigación y, en lo posible, control de sus efectos sobre la sociedad y el desarrollo¹⁶.

Cabe destacar que en la región ya se han emprendido algunas estrategias encaminadas a conservar los ecosistemas estratégicos de la región, como es el caso del Sistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe (SIRAP-Caribe) que actualmente abarca 1,27 millones de hectáreas en áreas protegidas, lo que equivale al 9,6% del territorio de la región Caribe. Sin embargo, se trata de áreas dispersas y no cubre la totalidad de los ecosistemas estratégicos. El SIRAP ha planteado la necesidad de incorporar nuevas áreas al sistema, con lo cual un tercio de la región sería de áreas protegidas, lo que impactaría las posibilidades de uso del suelo.

Finalmente, el deterioro ambiental, causado principalmente por la ganadería y, en menor medida por sistemas productivos agrícolas no apropiados, ha transformado los ecosistemas y el clima, afectando la rentabilidad de las actividades del campo.

El anexo 7 presenta el resumen de los problemas ambientales priorizados en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR) de cada Corporación y los programas que se adelantan para superarlos¹⁷.

¹⁵ **OBSERVATORIO DEL CARIBE COLOMBIANO, ECOPETROL (2013) Op. Cit.**

¹⁶ **OBSERVATORIO DEL CARIBE COLOMBIANO, ECOPETROL (2013) Op. Cit.**

¹⁷ No se presentan los PGAR de las Corporaciones de La Mojana ni la de Sur de Bolívar, ya que no se pudo acceder a la información

3.3 Dinámica demográfica

Entre 2004 y 2013, la población de la región Caribe creció un 13,6 %, mientras que la población del país aumentó un 11,2% durante el mismo período, es decir, que la población del Caribe creció más de dos puntos porcentuales por encima de la del país.

Los cambios en la población durante el período son muy distintos por sub-regiones. Así, mientras el Norte y Sur de La Guajira crecieron el 42,4 % y el 24,1 % respectivamente, la población de Provincia del Río se redujo en 0,6% y la de Centro del Cesar en 4,3 %.

La siguiente tabla ilustra los cambios en la población durante el período 2004-2013.

Tabla 3. Crecimiento de la población 2004 -2013 por sub-regiones

Sub-región	Total		
	2004	2013	Crecimiento
Nacional	42,368,489	47,121,089	11.2%
Región Caribe	8,964,360	10,162,147	13.4%
Norte de La Guajira	496,387	707,042	42.4%
Sur de La Guajira	157,447	195,325	24.1%
Norte del Cesar	462,633	556,005	20.2%
Zona Costanera	174,243	206,581	18.6%
Alto del Sinú y San Jorge	475,469	560,984	18.0%
Sur de Bolívar	118,976	139,369	17.1%
Norte del Atlántico	2,046,158	2,312,389	13.0%
Bajo y Medio Sinú	737,735	825,880	11.9%
Norte de Bolívar	1,060,355	1,180,122	11.3%
Norte del Magdalena	714,641	790,578	10.6%
Centro del Magdalena y Cesar	232,828	255,354	9.7%
Montes de María	554,229	601,892	8.6%
Sabanas de Sucre y Córdoba	399,057	432,758	8.4%
El Banco y Loba	157,733	170,957	8.4%
Sur del Cesar	203,315	218,610	7.5%
Archipiélago de San Andrés	69,920	75,167	7.5%
La Mojana	278,431	296,805	6.6%
Depresión Momposina	171,572	180,466	5.2%
Canal del Dique	189,288	198,372	4.8%
Provincia del Río	132,565	131,783	-0.6%
Centro del Cesar	131,378	125,708	-4.3%

Fuente: DANE. Cálculos propios.

El crecimiento de la población también presenta comportamientos distintos entre las cabeceras y la zona resto¹⁸, nombre bajo el cual el DANE agrupa veredas y corregimientos de los municipios. Así, mientras en todas las sub-regiones aumentó la población de las cabeceras, la de resto, disminuyó en 10 de ellas.

Aunque en promedio la población de las cabeceras creció muy por encima de la de resto - 16,7% en cabeceras frente a 4,9% de resto - en la sub-región Sur de La Guajira, el crecimiento de la población de resto fue muy superior al registrado en las cabeceras.

Cabe destacar que en varias sub-regiones el crecimiento de la población en resto fue negativo. Este es el caso de 10 de las 21 sub-regiones. Se destaca la disminución de las poblaciones de los corregimientos y veredas de Centro del Cesar, Zona Costanera y Norte del Magdalena que se redujeron en 19,9%, 17,3% y 17,2%, respectivamente.

Tabla 4. Crecimiento de la población 2004 -2013 cabecera y resto por sub- regiones

Sub-región	Cabecera			Resto		
	2004	2013	Crec.	2004	2013	Crec.
Nacional	31,385,655	35,869,246	14.3%	10,982,834	11,251,843	2.4%
Region Caribe	6,419,383	7,492,142	16.7%	2,544,977	2,670,005	4.9%
Norte de La Guajira	254,719	377,939	48.4%	241,668	329,103	36.2%
Sur de La Guajira	97,600	115,990	18.8%	59,847	79,335	32.6%
Norte del Cesar	360,300	443,653	23.1%	102,333	112,352	9.8%
Zona Costanera	62,206	75,115	20.8%	112,037	131,466	17.3%
Alto del Sinú y San Jorge	231,606	289,625	25.1%	243,863	271,359	11.3%
Sur de Bolívar	51,302	72,248	40.8%	67,674	67,121	-0.8%
Norte del Atlántico	1,954,473	2,221,911	13.7%	91,685	90,478	-1.3%
Bajo y Medio Sinú	423,642	495,268	16.9%	314,093	330,612	5.3%
Norte de Bolívar	972,636	1,097,619	12.8%	87,719	82,503	-5.9%
Norte del Magdalena	564,875	666,592	18.0%	149,766	123,986	-17.2%
Centro del Magdalena y Cesar	136,668	157,202	15.0%	96,160	98,152	2.1%
Montes de Maria	391,834	449,032	14.6%	162,395	152,860	-5.9%
Sabanas de Sucre y Córdoba	204,662	234,735	14.7%	194,395	198,023	1.9%
El Banco y Loba	67,598	81,555	20.6%	90,135	89,402	-0.8%
Sur del Cesar	131,984	152,641	15.7%	71,331	65,969	-7.5%
Archipiélago de San Andrés	49,981	54,030	8.1%	19,939	21,137	6.0%

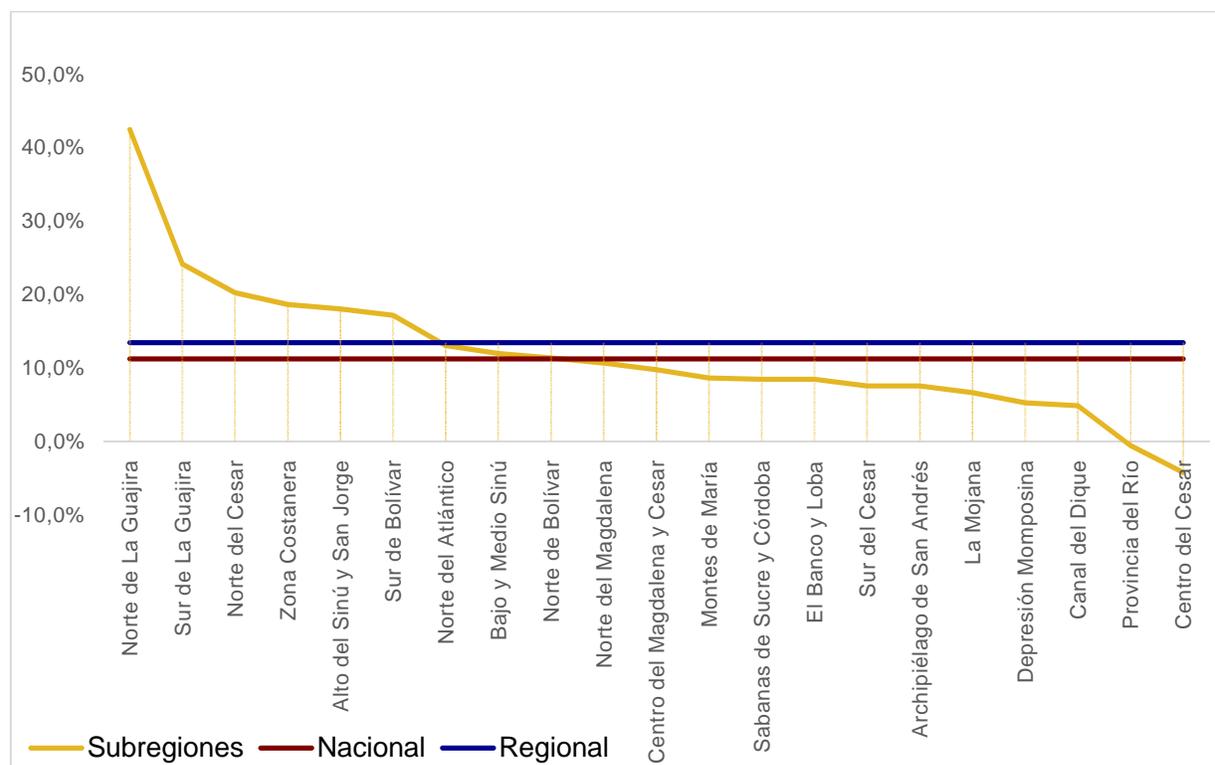
¹⁸ **Área rural o resto municipal:** se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas. Conceptos básicos, sobre las divisiones territoriales existentes en Colombia y la reglamentación para su constitución y/o existencia. DANE

La Mojana	119,999	135,316	12.8%	158,432	161,489	1.9%
Depresión Momposina	70,973	80,409	13.3%	100,599	100,057	-0.5%
Canal del Dique	136,433	146,537	7.4%	52,855	51,835	-1.9%
Provincia del Río	61,935	65,024	5.0%	70,630	66,759	-5.5%
Centro del Cesar	73,957	79,701	7.8%	57,421	46,007	-19.9%

Fuente DANE. Cálculos propios.

Como se indica arriba, las poblaciones de las sub-regiones Norte y Sur de La Guajira, son las que registraron mayor crecimiento. El aumento de la población en 3 de los 6 municipios de la sub-región Norte fue notable: Riohacha (51%), Manaure (50%) y Uribia (44%). En la sub región Sur de la Guajira, por su parte, se destacan los crecimientos de Hatonuevo (49%), Distracción (31%) y Barrancas (30%), todos vinculados con la actividad minera del Cerrejón.

Grafica 1. Crecimiento Demográfico 2004-2013



Fuente: DANE. Cálculos propios

Con relación a los municipios cuya población disminuyó entre 2004 y 2013, se destacan: González, de la sub-región Sur del Cesar (24%); Campo de la Cruz de Canal del Dique (15%); Salamina de Provincia del Río (14%) y Chiriguaná y

Curumaní del Centro del Cesar con disminuciones del 10% cada uno. La disminución de las poblaciones de Rioviejo (17%) y San Andrés Sotavento (34%) obedecen a que de ellos se desprendieron los municipios de Norosí y Tuchín respectivamente. Montelíbano registra un crecimiento del 8% a pesar de que parte de su población pertenece ahora a San José de Uré. Ver anexo 7.

Respecto a la estructura etaria, un estudio reciente del Observatorio del Caribe¹⁹, señala que entre 1993 y 2013 el proceso de envejecimiento de la población tanto en cabecera como en resto ha sido evidente, aunque con mayor incidencia en áreas urbanas. De acuerdo con el mismo estudio, “Entre 1993 y 2005, aumentó la participación de las cohortes mayores a 34 años, mientras que durante los años 2005 y 2013, se presenta un incremento en las cohortes mayores a 44 años tanto en la cabecera como en el resto”.

3.3.1 Género y grupos poblacionales

Las mujeres representan el 50,1 % de la población de la región Caribe y, al igual que las de otras regiones del país, han sido frecuentemente discriminadas, hecho que aumenta en las zonas rurales.

El reciente informe elaborado por Vargas y Villarreal para Oxfam, establece que las mujeres rurales han sido objeto de una triple discriminación por convivir culturalmente en una estructura patriarcal, que les impide acceder de manera equitativa a los recursos y activos productivos rurales y por ser víctimas directas de la violencia, el desplazamiento y el reclutamiento forzado²⁰.

El acceso a la tierra por parte de las mujeres es sumamente limitado, como queda consignado en el auto 098 de 2013 proferido por la Corte Constitucional, mediante el cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado²¹.

¹⁹ **OBSERVATORIO DEL CARIBE** (2014). *Fortalecimiento de las Capacidades del Incoder en los procesos de planeación regional con enfoque territorial. Componente 1: Diagnóstico y Caracterización*. (Documento inédito). Cartagena.

²⁰ **VARGAS**, Carlos y **VILLARREAL**, Norma (2014). Programa Mujer Rural, Avances, Obstáculos y Desafíos. Oxfam

²¹ **CORTE CONSTITUCIONAL** (2013). Auto 098/13. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a098-13.HTM>.

Recuperada 13 de agosto de 2014.

De acuerdo con el Censo de 2005, en el Caribe colombiano reside el 42,8% de la población indígena del país, es decir un total de 596.190 indígenas y el 61,2% de la población ROM. La región también alberga el 32% de la población afrocolombiana, equivalente a 1.380.102 habitantes y cerca del 100% de la población raizal.

El estudio realizado por el Observatorio de Caribe y el PNUD²², indica que cerca de dos millones de habitantes de la región se autorreconocen miembros de una etnia determinada. Como porcentaje de la población total de la región, el 15,7% se considera afrodescendiente, el 6,8% indígena y el 77,5% no tiene pertenencia étnica. Entre las etnias de la región se encuentran: Mokana (Atlántico), Arhuaco (Cesar, La Guajira, Magdalena), Kogui (Cesar, La Guajira), Wiwa (Cesar, La Guajira, Magdalena), Yuko (Cesar), Kankuamo (Cesar), Wayuu (La Guajira), Chimila (Magdalena), Zenú (Córdoba y Sucre), San Basilio de Palenque (Bolívar) y Embera (Alto Sinú), entre otras.

La siguiente tabla muestra la pertenencia étnica de la población de la región Caribe por departamento, de acuerdo con el Censo 2005

Tabla 5. Pertenencia étnica región Caribe

Departamento	Indígena		Rom		Afrocolombiano		Pobl. total
	Total	%	Total	%	Total	%	
Atlántico	27.972	1,33	1.975	0,09	227.251	10,84	2.096.089
Bolívar	2.066	0,11	911	0,05	497.667	27,61	1.802.294
Cesar	44.835	5,15	15		105.412	12,12	869.878
Córdoba	151.064	10,39	29		192.051	13,21	1.453.465
La Guajira	278.212	44,94	1		91.773	14,82	619.135
Magdalena	9.045	0,81	1		110.349	9,83	1.123.123
Sucre	82.934	10,96	59	0,01	121.738	16,08	757.001
San Andrés*	62	0,1			33.861	56,98	59.424
Total	596.190	6,8%	2.991	0,03%	1.380.102	15,7%	8.780.409

*De acuerdo con el perfil departamental elaborado por el DANE, el 39,4% de la población se reconoce como raizal.

²² **OBSERVATORIO DEL CARIBE, PNUD. S.f. El Caribe colombiano frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).** Disponible en http://www.pnud.org.co/img_upload/3332313332316164616461646164/LIN EA%20DE%20BASE%20ODM%20CARIBE.pdf. Recuperada el 14 de agosto de 2014.

Fuente: **DANE** (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf. Recuperada 24 de agosto de 2014. Elaboración propia.

3.4 Valor agregado regional (VAR) y sub-regional

A continuación se presenta el análisis del Valor Agregado Regional per cápita, que como ya se señaló, es considerablemente inferior al nacional. En la primera parte se presenta su composición general y el valor per cápita resultante.

También se presenta el análisis del valor resultante al excluir los principales municipios mineros y las capitales departamentales.

En 2012, las actividades de servicios con el 19%, la minería con el 15% y la industria manufacturera y los establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas, cada una con el 13%, dieron cuenta del 60% del valor agregado regional. Las actividades agropecuarias contribuyeron con el 7% del total. De este modo, las principales actividades primarias que se desarrollan en áreas rurales - las agropecuarias y la minería - aportaron un 22% del valor agregado de la región Caribe.

La siguiente tabla muestra las participaciones por las principales ramas de actividad económica.

Tabla 6. Valor Agregado Región Caribe por grandes ramas de actividad económica, precios corrientes. Miles de millones de pesos

Ramas de actividad económica	Valor 2012	Participación
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	6.784	7%
Explotación de minas y canteras	13.386	15%
Industria manufacturera	11.630	13%
Electricidad, gas y agua	4.100	5%
Construcción	8.221	9%
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	11.057	12%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.178	7%
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	12.055	13%
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	17.520	19%
Total Valor Agregado	90.931	100%

Fuente: DANE- Cuentas Departamentales. Cálculos propios.

Como ya se había mencionado, en 2011 la región Caribe contribuyó con el 13,8% del valor agregado nacional. Para ese año, el valor agregado per cápita regional se

ubicó muy por debajo del promedio nacional. Así, mientras en 2011 el valor agregado nacional per cápita era de \$12.278.835, el de la región Caribe se situaba en \$ 8.684.040, es decir un 70,1% del promedio nacional. Existen sub-regiones en que los valores agregados per cápita no alcanzan ni siquiera al 50% del regional, como son los casos de El Banco y Loba con \$3.954.836 y Canal del Dique con \$4.203.202.

Es importante mencionar también que el 42% del valor agregado regional se genera en dos sub-regiones: Norte del Atlántico, con una participación del 23%, y Norte de Bolívar con el 19%. Le sigue, muy de lejos, el Centro del Cesar. Así mismo, debe indicarse que el 52% del Valor Agregado Regional, se genera en las capitales departamentales más Soledad en el Atlántico.

Los primeros lugares de Centro del Cesar y Sur de la Guajira responden a la contribución de importantes municipios mineros.

Tabla 7. Valor Agregado Regional y sub-regional con capitales y municipios mineros 2011

	Total (Miles de millones)	Participación	Valor Agregado per cápita (pesos corrientes)
Valor agregado Región Caribe	85.685	100%	8.684.040
Centro del Cesar	6.061	7%	47.691.739
Sur de la Guajira	3.036	4%	16.223.669
Norte de Bolívar	16.117	19%	14.001.414
Sur de Bolívar	1.690	2%	12.586.673
San Andrés Islas	815	1%	11.024.687
Centro del Magdalena y Cesar	2.301	3%	9.195.283
Norte del Atlántico	19.851	23%	8.808.084
Sur del Cesar	1.726	2%	8.017.503
Norte de la Guajira	4.900	6%	7.638.788
Alto Sinú y San Jorge	3.900	5%	7.217.504
Norte del Cesar	3.704	4%	6.923.170
Norte del Magdalena	5.296	6%	6.855.433
Montes de María	3.731	4%	6.319.969
Bajo y Medio Sinú	4.927	6%	6.118.004
Provincia del Río	796	1%	6.036.980
La Mojana	1.562	2%	5.342.984
Sabanas de Sucre y Córdoba	2.061	2%	4.851.364
Depresión Momposina	818	1%	4.594.215
Zona Costanera	907	1%	4.565.796

Canal del Dique	824	1%	4.203.202
El Banco y Loba	662	1%	3.954.836

Fuente: DANE (2013). Metodología para Calcular el Indicador de Importancia Económica Municipal. Cuentas Departamentales CD- Banco de la República. Cálculos propios.

3.4.1 La contribución de la minería al valor agregado de las sub-regiones

Las sub-regiones en que se ubican municipios mineros, por su parte, presentan valores agregados per cápita muy altos, incluso muy superiores al promedio nacional, como son los casos del Centro del Cesar donde se ubican La Jagua de Ibirico, Becerril y Chiriguaná (carbón), y el Sur de La Guajira donde están los municipios de Barrancas y Hatonuevo y opera Carbones del Cerrejón.

Por su parte, el valor agregado per cápita del Alto Sinú y San Jorge se ve influido por la extracción de ferroníquel en Montelíbano, mientras que en el Sur de Bolívar se destaca la explotación petrolera de Cantagallo.

Al sustraer los municipios mineros, el Sur de La Guajira pasa de \$16.223.669 a \$3.066.206, menos de la quinta parte, mientras que el Centro del Cesar pasa de \$47.691.739, a \$4.792.151, casi la décima parte.

El caso del Centro del Cesar resulta ser el más relevante, toda vez que su valor agregado per cápita pasa de ser el más alto de la región a ocupar el puesto 15. El Sur de La Guajira, por su parte, pasa de ocupar el segundo lugar a ubicarse en el último.

La siguiente tabla muestra el valor agregado per cápita por sub- regiones sin incluir los principales municipios mineros de cada sub-región.

Tabla 8. Valor agregado per cápita por sub- regiones sin incluir los principales municipios mineros de cada sub-región

	Total (miles de millones)	Porcentaje Participación	VAR Per Cápita 2011 (pesos corrientes)
Valor Agregado Región Caribe	72.866	100%	7.536.591
Norte de Bolívar	16.117	22%	14.001.414
San Andrés Islas	815	1%	11.024.687
Centro del Magdalena y Cesar	2.301	3%	9.195.283
Norte del Atlántico	19.851	27%	8.808.084
Sur del Cesar	1.726	2%	8.017.503
Norte del Cesar	3.704	5%	6.923.170
Norte del Magdalena	5.296	7%	6.855.433
Sur de Bolívar	838	1%	6.669.638
Montes de María	3.731	5%	6.319.969

Bajo y Medio Sinú	4.927	7%	6.118.004
Provincia del Río	796	1%	6.036.980
Alto Sinú y San Jorge	2.768	4%	5.939.035
La Mojana	1.562	2%	5.342.984
Sabanas de Sucre y Córdoba	2.061	3%	4.851.364
Centro del Cesar	338	0%	4.792.151
Depresión Momposina	818	1%	4.594.215
Zona Costanera	907	1%	4.565.796
Canal del Dique	824	1%	4.203.202
El Banco y Loba	662	1%	3.954.836
Norte de la Guajira	2.412	3%	3.798.192
Sur de la Guajira	412	1%	3.066.206

Fuente: DANE (2013). Metodología para Calcular el Indicador de Importancia Económica Municipal. Cuentas Departamentales CD- Banco de la República. Cálculos propios.

3.4.2 Valor agregado regional y sub-regional sin capitales y sin municipios mineros

Finalmente, para lograr una mejor aproximación al valor agregado agropecuario, se calcularon los valores sub-regionales sin incluir las capitales ni los principales municipios mineros. Es preciso indicar que en el caso de San Andrés y Providencia, por sus particularidades, se decidió dejar ambas islas, aunque la capital es San Andrés. Para Norte del Atlántico, además de Barranquilla, se eliminó Soledad por su alto grado de integración con la capital departamental.

En este caso, el valor agregado de la región pasó de \$7.536.591 a \$5.585.203. Aunque aún con distorsiones como las que produce la inclusión de San Andrés, este valor se aproxima más a lo que podría denominarse un valor agregado per cápita rural.

La siguiente tabla ilustra los resultados.

Tabla 9. Valor Agregado Regional (VAR) por sub-regiones sin capitales departamentales y sin municipios mineros

	Total (Miles de millones de pesos)	Porcentaje Participación	VAR Per Cápita 2011 (Pesos corrientes)
Valor Agregado Región Caribe	29.051	100%	5.585.203
San Andrés Islas	815	3%	11.024.687
Centro del Magdalena y Cesar	2.301	8%	9.195.283
Sur del Cesar	1.726	6%	8.017.503
Norte del Cesar	842	3%	6.920.131
Sur de Bolívar	838	3%	6.669.638
Norte del Magdalena	2.061	7%	6.487.946
Provincia del Río	796	3%	6.036.980
Alto Sinú y San Jorge	2.768	10%	5.939.035
Montes de María	1.940	7%	5.872.719
Norte del Atlántico	2.970	10%	5.835.246
Bajo y Medio Sinú	2.098	7%	5.386.725
Norte de Bolívar	1.051	4%	5.379.013
La Mojana	1.562	5%	5.342.984
Sabanas de Sucre y Córdoba	2.061	7%	4.851.364
Centro del Cesar	338	1%	4.792.151
Depresión Momposina	818	3%	4.594.215
Zona Costanera	907	3%	4.565.796
Canal del Dique	824	3%	4.203.202
El Banco y Loba	662	2%	3.954.836
Sur de La Guajira	412	1%	3.066.206
Norte de La Guajira	1.261	4%	3.055.599

Fuente: DANE (2013). Metodología para Calcular el Indicador de Importancia Económica Municipal. Cuentas Departamentales CD- Banco de la República. Cálculos propios.

3.5 Ruralidad y estructura agraria

Con el fin de conocer qué tan rural es la región Caribe y cuál es su estructura agraria, se acudió al análisis de cuatro aspectos: ruralidad, concentración en la propiedad de la tierra, formalización y conflictos de uso rural. Para ruralidad, se utilizó el índice elaborado por el PNUD en el Informe Nacional de Desarrollo

Humano 2011²³ ponderado por área de los municipios; la concentración en la propiedad de la tierras se calculó a partir de los Gini propuestos por el IGAC²⁴, Gini de tierras o predios, en el cual cada registro catastral corresponde a un predio y el Gini propietarios sin repetición. Este último que se contruye a partir de otros dos: Gini de propietarios y Gini de calidad, permite apreciar la concentración teniendo en cuenta las capacidades y valores productivos de la tierra, por lo cual se considera el más relevante.

Los resultados del Gini de propietarios sin repetición se presentan como promedio simple y luego como promedio ponderado por el área de cada municipio. Para analizar la formalización, se utilizaron la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes y la Encuesta de Calidad de Vida. Finalmente, el conflicto de uso del suelo rural se analizó con base en la información de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). El grado de informalidad en la propiedad de la tierra de la región Caribe es uno de los más altos del país, como se analizará más adelante.

3.5.1 Índice de Ruralidad

La región Caribe presenta un índice de ruralidad ponderado por área inferior al promedio nacional, aunque con variaciones importantes entre sus distintas sub-regiones. De acuerdo con el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011²⁵, se consideran municipios menos rurales, aquéllos cuyo índice de ruralidad es igual o menor a 32,79. Como se observa en la tabla 9, mientras que el promedio ponderado nacional es de 61,8, el de la región Caribe se sitúa en 52,5.

Sur de Bolívar y Centro del Cesar son las únicas sub-regiones cuyos índices de ruralidad se encuentran por encima del promedio de la región Caribe. Las sub-regiones Norte del Atlántico, San Andrés y Norte de Bolívar presentan valores que permiten calificarlas como menos rurales.

Cabe destacar que, en general, la ruralidad aumenta a medida que nos alejamos de las zonas costeras.

²³ El índice de ruralidad se calcula con base en la densidad poblacional (habitantes/km²) y la distancia en km hasta los municipios grandes, considerando como estos a los de 100.000 habitantes o más

²⁴ **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI** (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá.

²⁵ **PNUD**. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Disponible en http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf. Recuperada 14 de julio de 2014.

Tabla 10. Índice de ruralidad Región Caribe 2011. Promedio ponderado por área

Sub-región	Índice de Ruralidad
Nacional	61,8
Región Caribe	52,5
Sur de Bolívar	56,5
Centro del Cesar	53,3
La Mojana	51,9
Norte de La Guajira	51,8
Centro del Magdalena y Cesar	50,5
Alto Sinú y San Jorge	50,1
Sur del Cesar	50,1
El Banco y Loba	49,4
Depresión Momposina	48,9
Provincia del Río	48,8
Sur de La Guajira	47,7
Norte del Cesar	45,5
Montes de María	43,0
Zona Costanera	43,0
Sabanas de Sucre y Córdoba	40,6
Canal del Dique	40,5
Norte del Magdalena	40,2
Bajo y Medio Sinú	39,8
Norte del Atlántico	32,5
San Andrés Islas	30,8
Norte de Bolívar	30,8

Fuente: PNUD 2011

3.5.2 Concentración en la propiedad de la tierra

El índice de Gini, calculado sobre la base de tierras con promedios simples, muestra que en 2009 la región Caribe presentaba una elevada concentración, aunque inferior a la de otras regiones: solo era superior a la de La Amazonía, y estaba un punto por debajo de la región Macizo y dos puntos por debajo del promedio de todas las regiones. De acuerdo con estos cálculos, entre 2004 y 2009 la concentración cayó levemente, a diferencia de lo ocurrido en Amazonía, donde pasó de 0,27 a 0,46, y al promedio de todas las regiones que registró un valor de 0,68 al iniciar el período de análisis y finalizó en 0,72.

Tabla 11. Gini Predios por regiones (promedio simple) 2004-2009

Región	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amazonía	0,27	0,28	0,28	0,42	0,41	0,46
Bogotá-Cundinamarca	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78
Caribe	0,71	0,71	0,71	0,70	0,71	0,70
Centro Oriente	0,75	0,75	0,75	0,76	0,76	0,75
Eje cafetero	0,78	0,79	0,79	0,79	0,78	0,79
Macizo	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71
Pacífico	0,81	0,81	0,81	0,82	0,81	0,82
Promedio Regiones*	0,68	0,69	0,69	0,71	0,71	0,72

Fuente: Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE-UNINADES, IGAC, Universidad de Antioquia. *Promedio simple de las regiones

1/ El Gini tierras para las regiones se calculó con el promedio simple de los Gini departamentales.
2/ No hay información para los municipios de Bogotá D.C. y Cali

Al realizar este mismo análisis con base en propietarios sin repetición, la región Caribe presentó una concentración muy superior al promedio de todas las regiones, solo superada por Eje Cafetero y Pacífico. Se destaca el hecho que durante el período de análisis pasó de 0,81 a 0,82, mientras que el incremento fue mayor en el promedio de todas las regiones y sustancialmente mayor en regiones como la Amazonía (pasó de 0,47 a 0,57).

Tabla 12. Gini propietarios sin repetición por regiones (promedio simple) 2004-2009

Región	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amazonía	0,47	0,48	0,48	0,59	0,60	0,57
Bogotá-Cundinamarca	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	0,82
Caribe	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	0,82
Centro Oriente	0,77	0,77	0,78	0,78	0,79	0,79
Eje cafetero	0,86	0,87	0,87	0,87	0,87	0,87
Macizo	0,73	0,73	0,73	0,73	0,73	0,74
Pacífico	0,84	0,84	0,84	0,84	0,84	0,85
Promedio Regiones*	0,75	0,76	0,76	0,78	0,78	0,78

Fuente: Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE-UNINADES, IGAC, Universidad de Antioquia. *Promedio simple de las regiones

1/ El Gini propietarios sin repetición para las regiones se calculó con el promedio simple de los Gini departamentales. 2/ No hay información para los municipios de Bogotá D.C. y Cali

A nivel de las sub-regiones de la Región Caribe, para las que se cuenta con información para el período 2000- 2012, se encuentran importantes diferencias en

el Gini de predios, no solo a nivel del valor del coeficiente, sino respecto a la variación que presentó durante el período.

La mayor concentración se presentó en Norte de Bolívar (0,79), mientras que en Norte del Atlántico y Norte de Bolívar fue donde más aumentó la concentración entre 2000 y 2012. Ahora bien, no en todas las sub-regiones aumentó la concentración: en 9 de ellas disminuyó destacándose la variación presentada en la sub-región El Banco y Loba.

La siguiente tabla muestra los valores para 2000 y 2012 y su variación.

Tabla 13. Gini Predios por sub-regiones (promedio simple) 2000-2012

Sub-región	2000	2012	Variación
Norte de Bolívar	0,74	0,79	0,04
Norte del Atlántico	0,62	0,72	0,10
Montes de María (Sucre y Bolívar)	0,71	0,71	0,01
Alto Sinú y San Jorge (Sucre y Córdoba)	0,70	0,71	0,01
Depresión Momposina (Magdalena y Bolívar)	0,72	0,71	-0,01
La Mojana (Sucre y Bolívar)	0,71	0,71	0,00
Zona Costanera (Sucre y Córdoba)	0,72	0,71	-0,02
Bajo y Medio Sinú (Córdoba)	0,68	0,69	0,01
Sabanas de Sucre y Córdoba	0,69	0,68	-0,01
Norte del Magdalena	0,71	0,68	-0,03
San Andrés Islas	0,66	0,64	-0,02
Centro del Cesar	0,66	0,64	-0,02
Sur de La Guajira	0,63	0,63	-0,01
Provincia del Río (Magdalena)	0,62	0,63	0,00
Sur del Cesar	0,61	0,63	0,01
Norte del Cesar	0,61	0,62	0,01
El Banco y Loba (Magdalena y Bolívar)	0,67	0,61	-0,06
Canal del Dique (Atlántico y Bolívar)	0,56	0,61	0,04
Norte de La Guajira	0,51	0,59	0,08
Centro del Magdalena y Cesar	0,59	0,57	-0,02
Sur de Bolívar	0,54	0,54	0,00
Promedio Sub-regiones*	0,65	0,66	0,01

Fuente: Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE-UNINADES, IGAC, Universidad de Antioquia.

*Promedio simple de las sub-regiones. 1/ El Gini tierras para las sub-regiones se calculó con el promedio simple de los Gini municipales.

El cálculo del coeficiente de Gini por propietarios sin repetición muestra una altísima concentración en Montes de María (0,86), seguida de Bajo y Medio Sinú (0,79) y Alto Sinú y San Jorge. Las variaciones entre regiones son notables: desde 0,86 en Montes de María a 0,52 en el Norte de La Guajira, siendo este último el más bajo probablemente debido a las propiedades colectivas de los wayúu. Durante el período, la mayor variación se dio en la sub-región de La Mojana, seguida de Montes de María.

En el taller realizado en Montes de María los asistentes manifestaron que los principales problemas eran que enfrentaban eran la falta de titulación de los predios y la concentración en la propiedad de la tierra, mientras que en La Mojana se refirieron al abandono de tierras por el conflicto armado, a la dificultad que enfrentan los campesinos para acceder a tierras y a la compra por parte de terratenientes de predios cuyas ciénagas van desecando para aumentar las áreas disponibles para ganadería.

Algunas sub-regiones presentan disminución en la concentración durante el período: Norte de Bolívar, Norte del Magdalena y Sur de La Guajira.

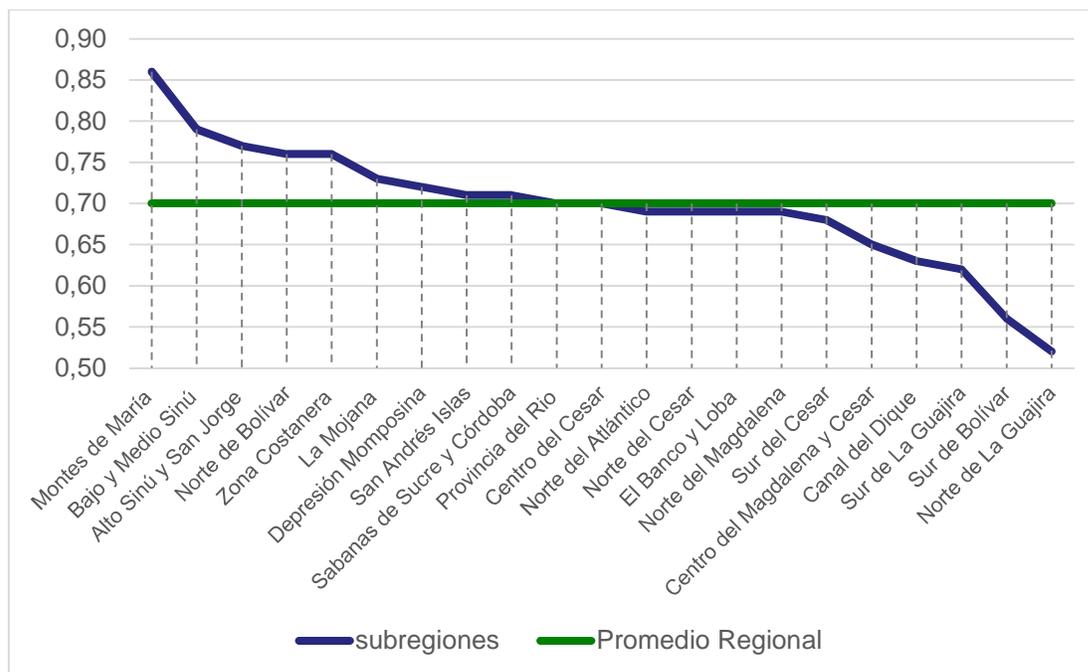
Tabla 14. Gini Propietarios sin repetición por sub-regiones (promedio simple) 2000-2012

Sub-regiones	2000	2012	Variación
Montes de María	0,77	0,86	0,09
Bajo y Medio Sinú	0,75	0,79	0,04
Alto Sinú y San Jorge	0,72	0,77	0,05
Norte de Bolívar	0,78	0,76	-0,03
Zona Costanera	0,72	0,76	0,03
La Mojana	0,55	0,73	0,18
Depresión Momposina	0,64	0,72	0,08
San Andrés Islas	0,69	0,71	0,02
Sabanas de Sucre y Córdoba	0,65	0,71	0,06
Provincia del Río	0,64	0,70	0,06
Centro del Cesar	0,70	0,70	0,00
Norte del Atlántico	0,62	0,69	0,08
Norte del Cesar	0,67	0,69	0,02
El Banco y Loba	0,66	0,69	0,03
Norte del Magdalena	0,70	0,69	-0,01
Sur del Cesar	0,66	0,68	0,02
Centro del Magdalena y Cesar	0,53	0,65	0,12
Canal del Dique	0,60	0,63	0,03
Sur de La Guajira	0,68	0,62	-0,06
Sur de Bolívar	0,54	0,56	0,02
Norte de La Guajira	0,41	0,52	0,11
Promedio Sub-regiones*	0,65	0,70	0,04

Fuente: Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE-UNINADES, IGAC, Universidad de Antioquia.

*Promedio simple de los valores sub regionales.

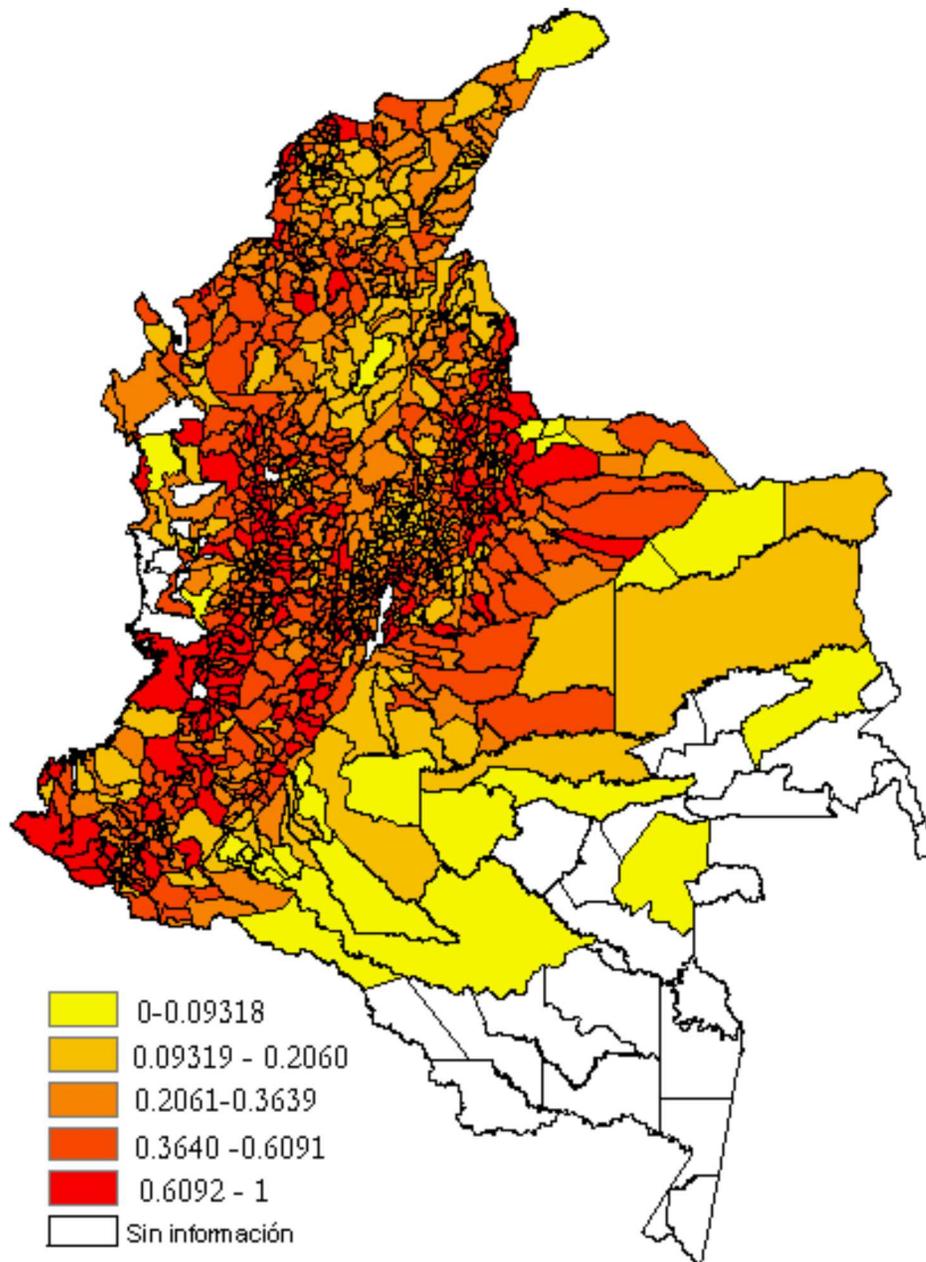
Grafica 2. Gini Propietario sin repetición por sub-regiones 2012



Fuente: Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE-UNINADES, IGAC, Universidad de Antioquia.

*Promedio simple de los valores sub regionales.

Ilustración 2. Mapa de Gini de tierras 2009



Fuente: Ibáñez y Muñoz (2010)

3.5.3 Formalización

Se estima que un alto porcentaje de los poseedores de las tierras de la región no cuentan con títulos de propiedad debidamente registrados. Situación que contribuye a exacerbar los conflictos que tradicionalmente se han presentado alrededor de la propiedad territorial y que dificulta el acceso de numerosos productores al crédito y a otros servicios gubernamentales.

No fue posible obtener información precisa sobre formalización, sin embargo, los estudios adelantados por la Universidad de los Andes (Encuesta Longitudinal Colombiana, ELCA) y el análisis de propiedad de vivienda rural, elaborado con base en la Encuesta de Calidad de Vida 2012, pueden contribuir a esclarecer la situación.

Por tipo de tenencia, en 2013 la región Atlántica Media (Córdoba) registra porcentajes de hogares con propiedad formal notablemente inferiores a los del total de las regiones, 21,42 % y 36,8% respectivamente. Se destaca que tanto a nivel regional como para el total de las regiones, los porcentajes de hogares con propiedad formal disminuyen entre 2010 y 2013, aunque en mucho mayor medida en la región Atlántica Media.

Con relación al acceso, tanto en Atlántica Media como en el total de las regiones analizadas en 2013 el mayor porcentaje de hogares accedía a la tierra mediante usufructo, empeño, anticresis y comodato, 46,6% y 45% respectivamente, seguido de herencia sin legalizar.

Los contratos para tenedores son principalmente informales tanto en Atlántica Media como en el total, con porcentajes que superan el 90%.

Tabla 15. Tipo de tenencia de la tierra (% de hogares)*

Región ²⁶ /Año	Atlántica Media		Total 4 regiones*	
	2010	2013	2010	2013
Tipo de tenencia				
Propiedad Formal	30.01	21.42	39.91	36.8
Propiedad Informal (Inadvertida)	34.32	27.79	27.65	22.73
Propiedad Informal (Autorreportada)	7.56	11.43	7.53	9.25
Tenedor	28.1	39.36	24.92	31.21
Tipo de acceso				
Arriendo	17.2	14.9	21	19.8
Aparcería	10	4.3	7.3	4
Usufructo, empeño, anticresis y comodato	52.4	46.6	49.2	45
Posesión/Ocupación	1.5	4.5	1.8	3.5
Herencia sin legalizar	16.7	17.5	18	18.6
Al Partir	2.2	12.2	2.8	9.1
Tipo de contrato para tenedores				
Informal	96.2	96	92.6	93.5
Formal	3.8	4	7.4	6.5

Fuente: Ibáñez, A.M. y Montenegro, L. (2014). Cambios en las áreas rurales entre 2010 y 2013. Tierras, choque y ayuda estatal. * El estudio contempla las siguientes regiones: Atlántica media, Cundi-Boyacense, Eje cafetero y Centro Oriente.

La Encuesta de Calidad de Vida 2012, ofrece información acerca de la propiedad de la vivienda por regiones del país. De acuerdo con la misma, en la región Caribe el 54,9% de las viviendas en la zona rural dispersa se encuentra ocupado con permiso del propietario, sin pago o de hecho, o se trata de propiedad colectiva. El porcentaje de vivienda que es ocupado bajo estas modalidades en las zonas rurales dispersas del Caribe es el más alto del país. Le siguen Bogotá- Cundinamarca (45,7%), Eje Cafetero (45,4%) y Pacífico (44,0%).

Tabla 16. Propiedad de la vivienda por regiones.

Regiones / Propiedad de la vivienda por zona	Cabecera	Centros poblados	Rural dispersa	Total
Amazonía*				
1. Propia, totalmente pagada	21,2			21,2
2. Propia, la están pagando	2,7			2,7
3. En arriendo o subarriendo	48,5			48,5
4. Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)	22,9			22,9

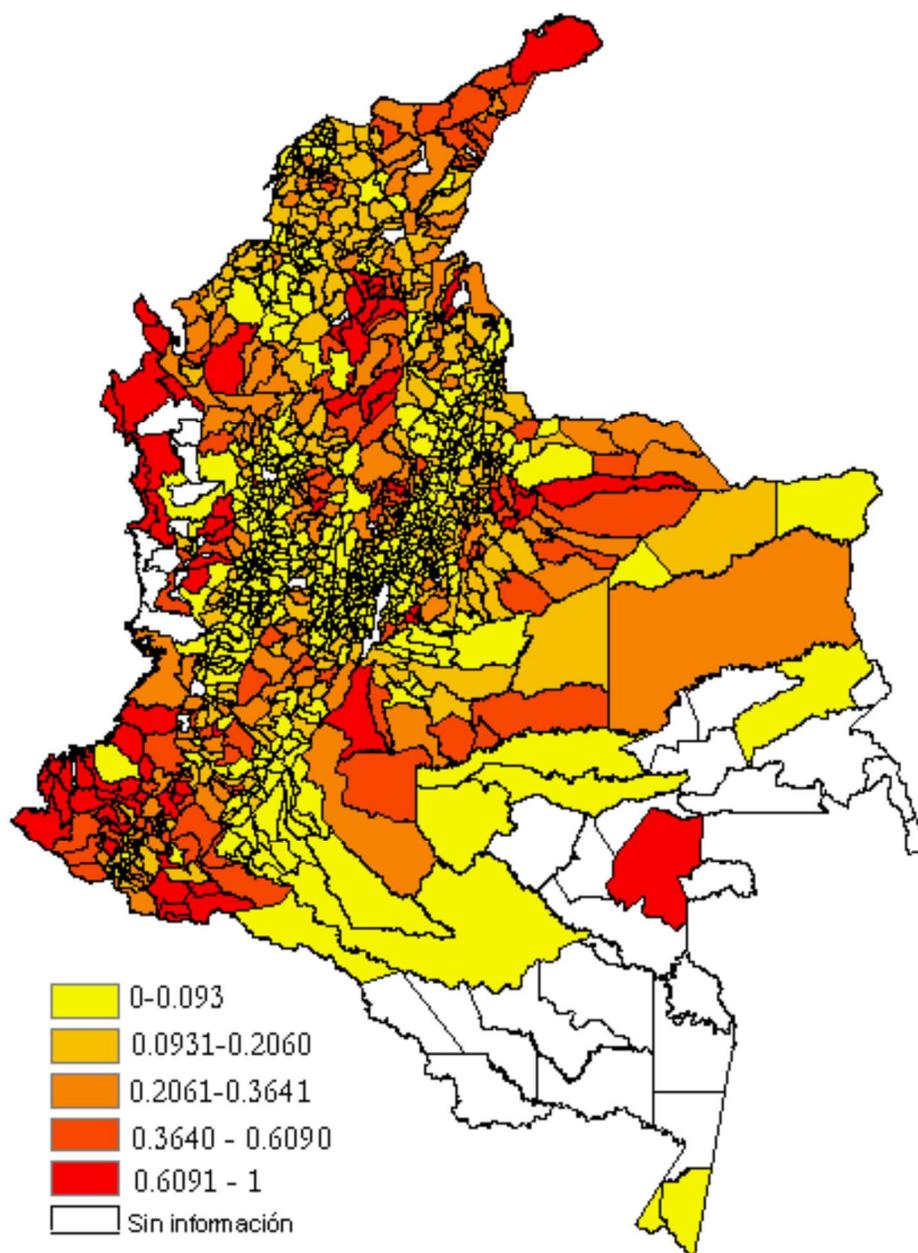
²⁶ Se consideran las siguientes regiones: Atlántica Media (Córdoba), Cundiboyacense, Eje Cafetero y Centro Oriente.

5. Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva	4,8		4,8	
Bogotá-Cundinamarca				
1. Propia, totalmente pagada	38,7	47,6	38,2	38,9
2. Propia, la están pagando	9,9	0,0	2,7	8,4
3. En arriendo o subarriendo	42,7	37,9	13,3	38,0
4. Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)	7,3	13,2	39,9	12,6
5. Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva	1,4	1,3	5,8	2,1
Caribe				
1. Propia, totalmente pagada	50,2	59,8	43,1	51,4
2. Propia, la están pagando	1,7	0,7	0,4	1,2
3. En arriendo o subarriendo	29,0	16,3	1,6	21,8
4. Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)	15,2	18,8	48,2	21,2
5. Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva	3,8	4,5	6,7	4,4
Centro Oriente				
1. Propia, totalmente pagada	42,3	49,4	54,5	47,1
2. Propia, la están pagando	5,3	1,6	3,2	4,4
3. En arriendo o subarriendo	43,2	27,2	8,3	29,9
4. Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)	7,3	11,6	30,0	15,6
5. Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva	1,8	10,2	3,9	3,1
Eje Cafetero				
1. Propia, totalmente pagada	48,3	53,5	46,9	48,7
2. Propia, la están pagando	3,9	2,0	2,2	3,1
3. En arriendo o subarriendo	35,3	28,1	5,5	25,5
4. Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)	11,2	14,2	42,8	20,8
5. Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva	1,2	2,2	2,6	1,8
Macizo				
1. Propia, totalmente pagada	46,6	58,2	59,3	52,7
2. Propia, la están pagando	5,8	3,4	5,8	5,6
3. En arriendo o subarriendo	38,2	22,5	5,8	23,7
4. Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)	9,0	8,0	27,1	16,4
5. Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva	0,4	7,8	2,0	1,6
Pacífico				
1. Propia, totalmente pagada	46,1	54,6	51,7	49,1
2. Propia, la están pagando	3,5	1,3	0,8	2,4

3. En arriendo o subarriendo	36,7	22,4	5,4	25,9
4. Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)	12,4	15,5	34,2	18,7
5. Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva	1,2	6,1	7,8	3,8

Fuente: DANE - ECV 2012. Cálculos propios.

Ilustración 3. Índice de informalidad. 2009



Fuente: Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Base en IGAC

3.5.4 Conflictos de uso del suelo rural

Como se ha venido mencionando, se presentan en la región importantes conflictos en el uso del suelo rural que causan tensiones sociales e impactos medio ambientales negativos. En todos los departamentos del área continental, se encuentran extensas superficies dedicadas a la ganadería en suelos que no son aptos para la actividad. El caso más significativo es el de Córdoba, donde la ganadería ocupa el 58,1% de los suelos productivos, siendo que solo el 11,5% de la superficie del departamento es apta para esta actividad. La situación también resulta crítica en Magdalena, Sucre y Cesar.

La siguiente tabla ilustra los conflictos por departamentos.

Tabla 17. Conflicto del uso del suelo rural

	Área (ha)	Agricultura		Ganadería		Producción Forestal	
		Apto	Uso	Apto	Uso	Apto	Uso
Bolívar	2.665.495	27,1%	7,5%	15,8%	36,6%	2,3%	0,4%
Córdoba	2.499.858	50,8%	12,8%	11,5%	58,1%	2,4%	0,2%
Magdalena	2.314.438	50,7%	10,1%	9,1%	52,8%	1,9%	0,4%
Cesar	2.256.550	39,4%	11,9%	13,1%	57%	2%	0,2%
Guajira	2.061.936	10,8%	4,8%	26,4%	21,4%	1,3%	0,0%
Sucre	1.071.860	51,4%	10,6%	20,1%	53,4%	0,7%	0,0%
Atlántico	331.159	56,3%	18,6%	9,4%	50,6%	8,9%	0,0%
San Andrés y Providencia	4.972	48,2%	No disponible	0,2%	No disponible	No disponible	No disponible

Fuente: UPRA. Elaboración propia.

Además de estos conflictos de uso, se presentan en la región otras tensiones alrededor de la propiedad de la tierra. En la isla de San Andrés, se encuentran muchas tierras en poder de la Dirección Nacional de Estupefacientes que no pueden utilizarse en actividades productivas; otras son de propiedad de personas que no viven en la isla, lo que genera escasez de tierras que puedan entregarse a los raizales.

En Dibulla, Norte de La Guajira, varios grupos étnicos de la Sierra Nevada de Santa Marta (arhuacos, wiwas, arzarios, kankuamos, etc.) están duplicando los precios de la tierra que van desde sus asentamientos hasta el mar Caribe con el fin de adquirir territorios que consideran sagrados. Este mayor precio de la tierra dificulta

el acceso a la misma de los campesinos de la región. El conflicto entre indígenas y campesinos por la tierra se da también en otras zonas de la sub-región

También en el Norte de La Guajira se están presentando conflictos con la tierra que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural está adjudicando. De acuerdo con los habitantes de la zona, se ha privilegiado en exceso a la población desplazada, en detrimento de los intereses de los nativos. Además, en algunos casos, los participantes de las reuniones sub-regionales manifestaron que una vez los desplazados reciben la tierra, la venden.

Con base en estos análisis se concluye que la Región Caribe es menos rural que otras regiones del país, que la concentración en la propiedad es muy distinta en las diferentes sub-regiones y que su grado de informalidad es el más alto del país. Si se evalúa la concentración a partir de Gini propietarios sin repetición ponderado, se encuentra que doce de las 21 sub-regiones presentan valores superiores al promedio regional. Finalmente hay que destacar que el área ocupada por la ganadería supera con creces el total de tierras con vocación ganadera disponibles en la región.

3.5.5 ZRC - Zonas de reserva campesina

Las zonas de reserva campesina, figura jurídica vigente desde 1994, están definidas como “un área geográfica delimitada que tiene en cuenta las características ambientales, agroecológicas y socioeconómicas regionales para el ordenamiento territorial, social y cultural de la propiedad, para la estabilización y consolidación de la economía campesina”²⁷ y se crearon como “un mecanismo encaminado a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico, y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos”²⁸.

La región Caribe cuenta con dos zonas de reserva campesina (ZRC), ambas en el departamento de Bolívar. La primera, denominada ZRC del Sur de Bolívar, está ubicada en los municipios de Morales y Arenal, comprende cerca de 29.110 ha y fue aprobada mediante Resolución 054 del 22 de junio de 1999; la segunda, llamada ZRC del Valle del Río Cimitarra cuenta con 184.000 ha y está ubicada en

²⁷ Ley 160 de 1994.

²⁸ Acuerdo 024 de 1996.

los municipios de Cantagallo (Bolívar) y Yondó y Remedios (Antioquia) y fue autorizada mediante la Resolución 028 del 10 de diciembre de 2002.

Ilustración 4. ZRC- Sur de Bolivar

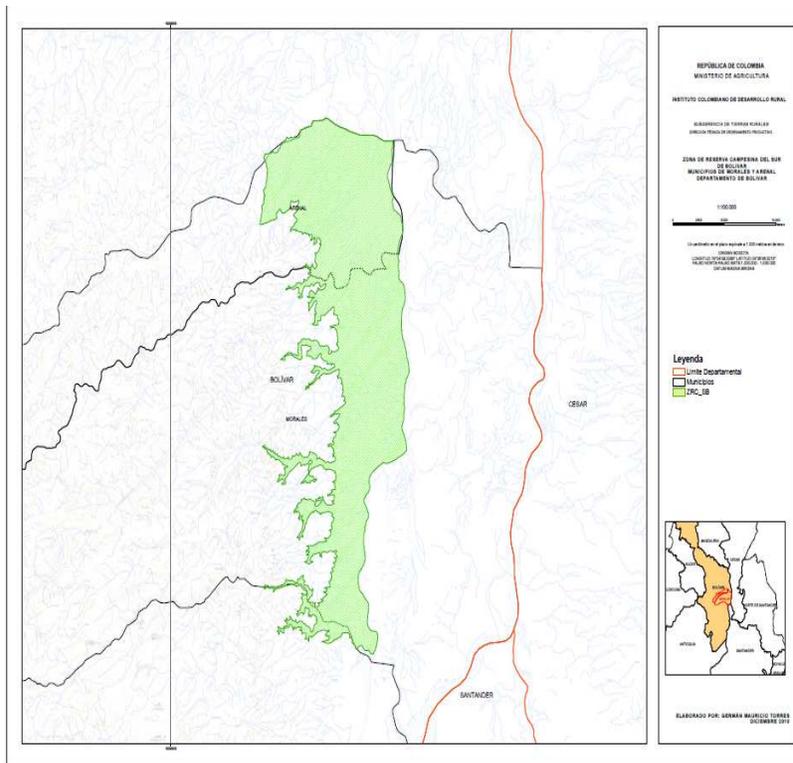
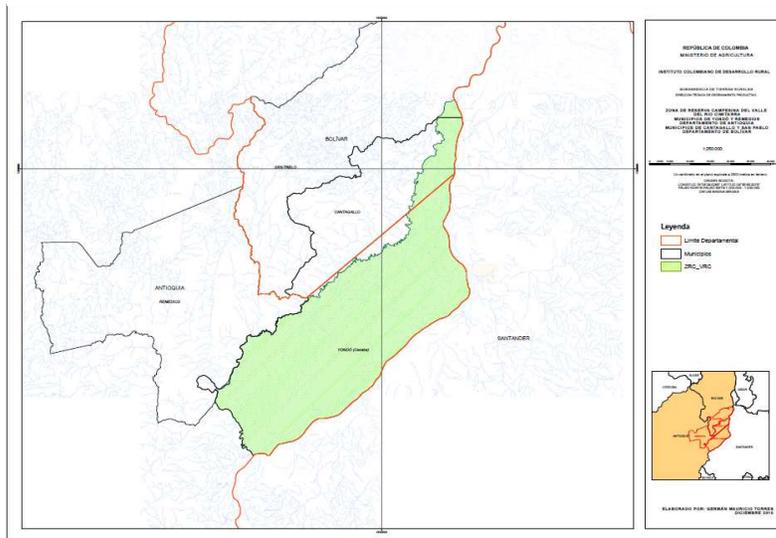


Ilustración 5. ZRC - Valle del río Cimitarra



Estas ZRC vienen enfrentado dificultades en su implementación desde que se crearon, hasta el punto que la ZRC del Valle del Río Cimitarra fue suspendida del 2003 al 2011. En un informe de la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo del INCODER se señalan, entre otras dificultades: poco apoyo y participación de las entidades territoriales, resultados económicos inferiores a las expectativas generadas, estigmatización y amenazas a la organización campesina, conflictos por el territorio entre comunidades, grupos armados y multinacionales de explotación de oro y poca capacidad de las organizaciones para administrar recursos y acceder a información.

3.5.6 Tierras en calidad de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras

Como se indicó en el aparte correspondiente a demografía, habitan en la región numerosos pueblos indígenas, muchos de los cuales afrontan dificultades para demostrar la propiedad de la tierra.

El siguiente cuadro muestra la situación de las tierras de pueblos indígenas del Caribe que se encuentran atendidos por el *Programa Nacional de Titulación, Saneamiento, Ampliación y Dotación de Tierras en calidad de Resguardos Indígenas, de Clarificación y Reestructuración de Resguardos de Origen Colonial y de Fomento al Desarrollo Rural apropiado culturalmente en beneficio de Pueblos Indígenas* del INCODER.

Tabla 18. Tierras de pueblos indígenas del Caribe en el programa de titulación

Comunidad	Proceso	Etnia	Hectáreas	Municipio
Pitulumana	Constitución	Wayúu	1.305	Albania
Dochama Alto Uré	Constitución	Emberá Katío	340	Montelíbano
Reparo Torrente	Constitución	Zenú	250	Coveñas
Yuma de Las Piedras	Constitución	Zenú	94,6	Tolúviejo y Morroa
Campo Alegre	Ampliación	Wiwa Arzario	180	Becerril
Caño Padilla	Ampliación	Yukpa	117	La Paz
Menkue-Misaya La Pista	Ampliación	Yukpa	321	Codazzi
Socorpa	Ampliación	Yuko-Yukpa	411	Becerril
El Rosario, Bellavista y Yucatán	Ampliación	Yukpa	395	La Paz
Iroka	Ampliación	Yoko-Yukpa	680	Codazzi

Fuente:

<http://www.incoder.gov.co/documentos/Gesti%C3%B3n%20INCODER/Programas%20y%20Proyectos/PROG%20N.%20TITULACI%C3%93N,%20SANEAMIENTO,%20AMPLIACI%C3%93N%20Y%20DOTACI%C3%93N%20DE%20TIERRA%20EN%20CALIDAD%20DE%20> Elaboración propia.

Con relación a la titulación de territorios colectivos de comunidades negras, desde 2013 el INCODER está ejecutando el *Programa Nacional de Legalización*,

Adquisición, Adjudicación de Tierras Rurales y Desarrollo Productivo para comunidades negras. De acuerdo con lo presupuestado, en la región se legalizarán 13.000 ha y se adquirirán 701 ha para comunidades negras que aún no tienen tierra. Estas 701 ha beneficiarán a comunidades negras de El Retén, para las cuales se adquirirán 5 predios en El Plato con una extensión total de 651 ha y a los miembros de la Asociación de Pescadores Artesanales La Luisa a quienes se entregará un predio de 51 ha ubicado en San Onofre.

Tabla 19. Legalización presupuestada de territorios colectivos 2013

Consejo Comunitario	Municipio	Departamento	Área (ha)
Amanzaguapo	San Jacinto	Bolívar	2.400
Los Olivos	Calamar	Bolívar	2.000
Arroyo de Piedra	Cartagena	Bolívar	2.000
La Sierra, El Cruce y La Estación	Chiriguaná	Cesar	600
Puerto Rey	Cartagena	Bolívar	6.000
Total			13.000

Fuente: INCODER

Finalmente, cabe mencionar que durante el actual gobierno se han expedido títulos colectivos a los Consejos Comunitarios Alejo Durán Díaz (Altos del Rosario), Mankakanamá (Mahates) y La Boquilla, de 36,68, 3.354 y 39,7 ha respectivamente.

3.6 Estructura y dinámica de la producción agropecuaria

La región tiene un enorme potencial para la producción agrícola, cuenta con más de cuatro millones de hectáreas con vocación para la agricultura, de las cuales actualmente solo se cultivan menos de 700.000, de acuerdo con el Anuario Estadístico 2012²⁹ del MADR.

De acuerdo con el informe final de Caribe Sin Hambre³⁰, la producción agrícola regional ha venido disminuyendo y casi el 60% de los alimentos que se consumen en la región provienen de otras zonas del país, a excepción de la carne, la leche y los tubérculos.

²⁹ Se presentan algunas diferencias respecto a la información suministrada por la UPRA, según la cual el total de ha disponibles para agricultura es del orden de 5 millones de ha. La UPRA trabaja con información escala 1:100.000, se espera avanzar para este año en la escala 1:25.000 en dos regiones.

³⁰ **BID.** *Caribe Sin Hambre.* Informe final. Noviembre de 2011.

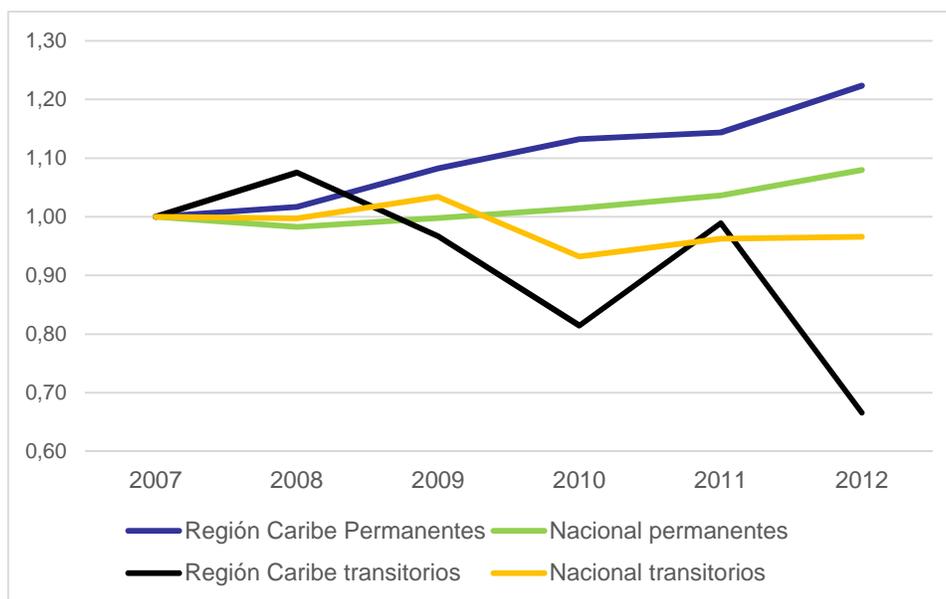
Según lo expresado en los diferentes talleres, las precarias condiciones de las vías, el acompañamiento técnico deficiente, la deficiencia en la infraestructura de riego y drenaje, y las dificultades para acceder a créditos, le han restado competitividad a la producción regional. Se suma a lo anterior un intenso conflicto del uso del suelo rural, con ampliación permanente de las áreas destinadas a ganadería.

3.6.1 Producción agrícola

De acuerdo con el Anuario Estadístico 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en ese año se cosecharon en la región Caribe 624.386 ha, de las cuales el 45% correspondió a cultivos permanentes y el 55% a transitorios. En el mismo año, la participación de la región Caribe en el área nacional cosechada fue del 11% en cultivos permanentes y del 22% en transitorios.

Entre 2007 y 2012 el área cosechada de cultivos permanentes³¹ creció tanto a nivel nacional como en la región Caribe. Sin embargo este crecimiento fue mucho mayor en la región Caribe (22,3%) que a nivel nacional (7,96%).

Grafica 3. Evolución de área cosechada 2007-2012. Región Caribe vs Nacional (índice)



Fuente: Anuario Estadístico 2012. Cálculos propios.

³¹ El Anuario Estadístico del MADR incluye al ñame como cultivo permanente.

Muy distinto fue el comportamiento del área cosechada en cultivos transitorios, que cayó tanto nacionalmente como a nivel regional. Entre 2007 y 2012 las áreas cosechadas de cultivos transitorios se redujeron en 3,4% en el país, mientras que la caída a nivel regional fue del 33,4%. La participación del Caribe también disminuyó sensiblemente, del 32,2% en 2007 al 22% en 2012.

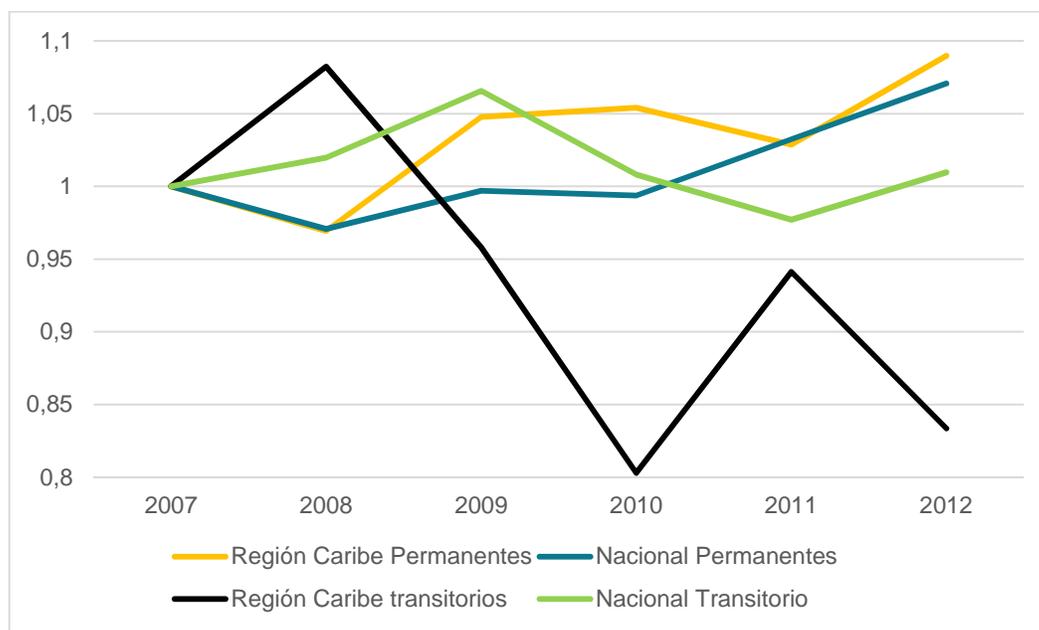
Tabla 20. Areas cosechadas total nacional y región Caribe 2007-2012. Hectáreas

Area Cosechada en hectáreas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Part. 2012
Región Caribe Permanentes	233.256	237.130	252.513	264.060	266.790	285.314	11%
Nacional permanentes	2.401.737	2.360.545	2.396.478	2.437.297	2.488.843	2.593.093	100%
Región Caribe transitorios	509.278	547.600	492.446	414.731	503.790	339.072	22%
Nacional transitorios	1.580.334	1.575.911	1.634.151	1.472.994	1.521.379	1.526.197	100%

Fuente : Anuario Estadístico 2012. Cálculos propios.

Respecto a la producción en toneladas, en 2012 la región Caribe participó con el 10,7% del total nacional en cultivos permanentes y con el 21,1% de los transitorios

Grafica 4. Evolución de la producción en toneladas 2007-2012. Región Caribe vs Nacional (índice)



Fuente : Anuario Estadístico 2012. Cálculos propios.

La evolución de la producción de cultivos permanentes de la región Caribe, muestra un comportamiento muy similar al nacional, excepto para el período 2010-2011 durante el cual la región Caribe registró una reducción del 2,5%, mientras que la producción nacional creció en 3,7%. En 2012 respecto a 2011, la producción de cultivos permanentes de la región Caribe creció el 5,9%, mientras que el incremento a nivel nacional fue del 3,6%.

Por el contrario, entre 2007 y 2012, la evolución en la producción de cultivos transitorios a niveles nacional y regional fue diferente. A nivel nacional creció un muy modesto 0,9% mientras que en la región Caribe cayó el 16,6 %. Esta caída también representó una disminución de su participación en la producción nacional: del 25,4% en 2007 al 21% en 2012.

Tabla 21. Producción total nacional y región Caribe 2007-2012. Toneladas

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Part. 2012
Región Caribe Permanentes	1.687.126	1.635.709	1.767.478	1.778.442	1.735.663	1.838.330	10,7%
Nacional Permanentes	16.036.286	15.565.424	15.988.040	15.933.800	16.556.385	17.168.802	100,0%
Región Caribe transitorios	2.236.018	2.419.756	2.142.051	1.795.487	2.104.528	1.864.143	21,1%
Nacional Transitorio	8.769.285	8.942.517	9.344.500	8.840.238	8.567.759	8.853.358	100%

Fuente : Anuario Estadístico 2012. Cálculos propios.

Entre los cultivos permanentes se destaca el área dedicada a palma de aceite con el 35,44 % de participación, seguida del café con el 16,34%, el plátano con el 12,97% y el ñame con el 10,37%. En total, estos cuatro cultivos representan el 75,12% del área total cosechada en cultivos permanentes en 2012.

En toneladas, en 2012 la región Caribe aportó el 10,7% de la producción de cultivos permanentes, de la cual el 75,18% se concentró en cuatro cultivos: banano (22,26%), palma de aceite (19,77%), ñame (17,75%) y plátano (15,39%).

Tabla 22. Región Caribe. Ranking de cultivos permanentes 2012

Cultivo	Área Cosechada (ha)	Participación %	Producción (t)	Participación %	Rendimiento (t/ha)
Banano	14.162,00	4,96	409.292,00	22,26	26,9
Palma de aceite	101.122,00	35,44	363.493,06	19,77	3,8
Ñame	29.580,55	10,37	326.244,27	17,75	9,5
Plátano	37.012,13	12,97	282.939,59	15,39	6,3
Mango	5.854,70	2,05	66.590,87	3,62	11,1
Aguacate	6.560,80	2,30	58.302,40	3,17	7,2
Cítricos	2.547,00	0,89	50.776,00	2,76	18,7
Papaya	2.022,70	0,71	42.347,40	2,30	15,3
Naranja	3.313,51	1,16	40.901,71	2,22	9,4
Café	46.610,00	16,34	38.177,20	2,08	0,7
Coco	4.931,75	1,73	31.731,70	1,73	6,0
Caña panelera	5.067,00	1,78	30.072,50	1,64	7,0
Limón	1.175,94	0,41	20.000,20	1,09	9,0
Malanga	1.676,21	0,59	13.954,05	0,76	8,6
Maracuyá	1.237,50	0,43	12.191,70	0,66	7,9
Guayaba	1.149,84	0,40	11.710,90	0,64	8,6
Cacao	14.850,00	5,20	8.725,74	0,47	0,7
Piña	334,20	0,12	6.997,40	0,38	29,5
Tomate de árbol	554,00	0,19	4.594,20	0,25	7,9
Lulo	474,00	0,17	3.353,50	0,18	6,7
Tabaco negro	1.914,25	0,67	3.275,70	0,18	1,6
Caña flecha	495,00	0,17	2.133,00	0,12	3,4
Mora	204,00	0,07	1.521,00	0,08	7,0
Zapote	75,00	0,03	1.500,00	0,08	20,0
Ciruella	280,15	0,10	1.468,00	0,08	6,1
Sábila	48,00	0,02	1.425,00	0,08	28,8
Guandul	859,50	0,30	987,55	0,05	0,9
Níspero	90,00	0,03	900,00	0,05	10,0
Marañón	731,00	0,26	674,00	0,04	10,8
Arracacha	68,00	0,02	534,00	0,03	7,5
Lima	22,00	0,01	352,00	0,02	16,0
Guanábana	43,60	0,02	315,80	0,02	6,7
Pomelo	7,00	0,00	245,00	0,01	35,0
Batata	13,00	0,00	156,00	0,01	12,0
Achiote	150,00	0,05	150,00	0,01	1,0
Pitahaya	25,00	0,01	100,00	0,01	4,0
Tamarindo	13,00	0,00	98,00	0,01	8,0
Flores y follajes	12,00	0,00	48,00	0,00	4,0
Eucalipto baby blue	20,00	0,01	40,00	0,00	2,0
Caucho	6,00	0,00	6,00	0,00	1,0
Stevia	2,00	0,00	4,00	0,00	2,0
Caña miel	0,21	0,00	0,53	0,00	2,5
Total permanentes	285.314,54	100,00	1.838.329,96	100,00%	7,8

Fuente: MADR, Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 2012. Cálculos propios

Con relación a los cultivos transitorios, el área cosechada de maíz, yuca y arroz representó el 93,78% del total de la región en 2012 con participaciones del 39,79%, 31,23% y 22,76% respectivamente. Cabe destacar que el anuario no reporta cultivos de algodón, relevantes en la región Caribe.

En 2012, la producción de cultivos transitorios también presentó una alta concentración en los mismos tres productos que representan el 92,99 % del total: la yuca aportó el 59,41%, el maíz el 16,90% y el arroz el 16,68%.

Tabla 23. Región Caribe. Ranking de cultivos transitorios 2012

Cultivo	Área Cosechada (ha)	Participación	Producción (t)	Participación	Rendimiento (t/ha)
Yuca	105.901,86	31,23%	1.107.505,76	59,41%	9,6
Maíz	134.904,09	39,79%	314.950,88	16,90%	1,8
Arroz	77.168,30	22,76%	311.028,19	16,68%	3,7
Patilla	3.782,86	1,12%	43.005,08	2,31%	9,6
Ahuyama	2.389,80	0,70%	30.509,45	1,64%	10,0
Melon	2.135,10	0,63%	15.326,35	0,82%	9,5
Ají	1.928,90	0,57%	13.499,88	0,72%	7,2
Tomate	784,00	0,23%	12.604,50	0,68%	15,1
Frijol	6.986,15	2,06%	4.681,22	0,25%	0,7
Berenjena	253,95	0,07%	2.190,40	0,12%	9,9
Tabaco Rubio	1.261,10	0,37%	1.976,07	0,11%	1,5
Cebolla de bulbo	100,00	0,03%	1.654,00	0,09%	15,4
Sorgo	495,00	0,15%	1.249,60	0,07%	2,0
Cebolla de rama	57,00	0,02%	1.096,00	0,06%	14,0
Cilantro	198,00	0,06%	868,50	0,05%	5,0
Pepino	39,30	0,01%	408,30	0,02%	8,3
Pimenton	55,00	0,02%	398,00	0,02%	7,0
Hortalizas varias	80,75	0,02%	386,00	0,02%	5,0
Col	193,30	0,06%	256,15	0,01%	3,5
Habichuela	74,20	0,02%	242,75	0,01%	3,5
Ajonjoli	260,00	0,08%	187,00	0,01%	0,7
Batata	17,85	0,01%	104,05	0,01%	5,6
Arveja	5,00	0,00%	15,00	0,00%	3,0
Total					
Transitorios	339.071,51	100,00%	1.864.143,12	100,00%	5,9

Fuente: MADR, Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 2012. Cálculos propios

En general, los rendimientos por hectárea de los principales cultivos de la región Caribe, son inferiores al promedio nacional reportado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y/o los gremios. Sin embargo, los rendimientos de palma y cacao, con importantes áreas en la región son superiores. Se destaca la diferencia en

palma, 3,8 en la región Caribe frente a 3,3 promedio nacional, lo que representa un 15% adicional, lo que puede explicar el crecimiento de las áreas cosechadas en este producto en la región.

Tabla 24. Rendimientos de productos principales

Cultivo	Nacional	Región Caribe
Yuca	10,81	9,6
Ñame	10,97	9,5
Plátano	8,11	6,3
Palma	3,3	3,8
Arroz*	4,55	3,7
Maiz**	3,51	1,8
Cacao	0,6	0,7

Fuente: Anuario Estadístico 2012. Evaluaciones Agropecuarias Municipales
Rendimiento nacional reportado por Fedearroz

**Rendimiento promedio nacional reportado por Fenalce (incluye maíz tecnificado y tradicional, amarillo y blanco). APR_consolidado_2012_vs_2013

A continuación se presenta un análisis más detallado del comportamiento de los cultivos permanentes y transitorios en la región Caribe por producto y por sub-regiones.

Cultivos permanentes

Entre 2007 y 2012 la producción de cultivos permanentes registró un incremento en toneladas del 9%, con enormes diferencias de comportamiento entre cultivos.

Es así como, por ejemplo, el níspero, pasó de 71 a 900 toneladas, mientras que la arracacha se redujo a menos de la tercera parte, de 1.667 toneladas en 2007 a 534 en 2012; sin embargo su participación en la producción total puede considerarse marginal. Los cultivos de marañón, cacao, coco y palma de aceite registraron crecimientos superiores al 50% durante el período. Las producciones de ñame y mango también presentaron aumentos importantes del 35% y 31,1% respectivamente.

Durante el mismo período, la población regional creció 7,22 %, lo que que aumentó la producción per cápita de cultivos permanentes en la región.

Tabla 25. Región Caribe. Producción de cultivos permanentes en toneladas (t)

Cultivos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Crecimiento
Níspero	71	289	382	415	457	900	1167.6%
Marañón	300	567	743	1,098	799	674	124.7%

Cacao	5,010	5,368	5,663	7,067	6,545	8,726	74.2%
Coco	20,096	19,606	21,885	26,869	21,605	31,732	57.9%
Palma de aceite	241,698	272,967	290,516	316,085	327,444	363,493	50.4%
Caña panelera	20,605	24,614	24,166	27,906	25,793	30,073	46.0%
Guandul	690	962	774	1,117	1,722	988	43.1%
Limon	14,405	17,899	20,073	20,374	19,593	20,000	38.8%
Ñame	241,587	286,796	352,623	363,584	376,984	326,244	35.0%
Mango	50,779	53,100	60,445	64,765	63,944	66,591	31.1%
Cafe	30,688	30,898	28,816	29,779	26,780	38,177	24.4%
Tomate de arbol	3,868	4,145	4,747	4,639	4,647	4,594	18.8%
Citricos	47,792	47,610	48,294	41,480	17,446	50,776	6.2%
Piña	6,683	3,575	3,441	2,263	4,223	6,997	4.7%
Guayaba	11,540	12,186	10,397	9,852	10,429	11,711	1.5%
Papaya	41,805	34,677	62,300	41,531	43,602	42,347	1.3%
Aguacate	60,172	60,634	54,941	51,575	53,921	58,302	-3.1%
Platano	308,654	195,590	209,403	229,622	215,155	282,940	-8.3%
Tabaco negro	3,577	1,916	1,719	2,379	2,011	3,276	-8.4%
Malanga	15,861	13,298	12,171	13,153	14,173	13,954	-12.0%
Naranja	47,532	49,800	53,722	47,766	76,195	40,902	-13.9%
Banano	478,104	464,862	464,909	443,408	397,773	409,292	-14.4%
Lulo	4,089	3,952	4,291	3,740	3,160	3,354	-18.0%
Guanabana	390	535	677	168	174	316	-19.0%
Mora	1,985	2,013	1,574	1,513	762	1,521	-23.4%
Maracuya	22,801	16,752	17,484	14,232	13,566	12,192	-46.5%
Ciruela	3,801	3,375	3,036	1,573	2,202	1,468	-61.4%
Arracacha	1,667	408	479	548	637	534	-68.0%
Total cultivos tradicionales permanentes	1,686,249	1,628,394	1,759,669	1,768,500	1,731,738	1,832,072	8.6%
Otros cultivos permanentes	877	7,315	7,809	9,942	3,925	6,258	613.5%
Total Permanentes	1,687,126	1,635,709	1,767,478	1,778,442	1,735,663	1,838,330	9.0%

Fuente: MADR, Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 2012. Cálculos propios

Sin embargo, si a la producción total se resta palma, se encuentra que el crecimiento durante el período solo alcanzó un 2,0%, cifra muy inferior al crecimiento de la población. Estos resultados corroboran lo expresado en varios talleres sub-regionales respecto a que el cultivo de palma está afectando la producción de alimentos básicos y aumentando la dependencia de la región para su abastecimiento.

Con relación a la evolución de los rendimientos por hectárea en el período 2007-2012, se destacan los incrementos en marañón, níspero y piña. El caso del marañón refleja el trabajo que desde hace algunos años viene realizando la Nacional de Chocolates para sustituir las importaciones del producto. En lo que respecta al níspero, varios de los departamentos de la región han venido impulsando su cultivo y ya se cuenta con viveros que proveen semilla mejorada. Finalmente, el aumento de la productividad en el cultivo de piña, parece estar asociado al trabajo de Asohofrucol para fomentar su cultivo y a nuevos cultivos comerciales altamente tecnificados, como los establecidos por empresarios.

En cuanto a los cultivos permanentes cuyos rendimientos disminuyeron durante el período 2007-2012 se destacan algunos frutales. Los rendimientos que más cayeron fueron los de guanábana (51%), maracuyá (31%), naranja (19%) y guayaba (18%). El rendimiento del tabaco negro, por su parte, registró una caída del 22%.

Tabla 26. Evolución rendimientos cultivos permanentes 2007-2012 t/ha

Permanentes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2007-2012 %
Piña	16,0	26,0	17,9	10,9	14,6	29,5	84
Banano	27,4	27,5	30,9	30,6	27,2	26,9	-2
Cítricos	20,5	20,5	20,0	19,7	17,4	18,7	-9
Papaya	17,6	19,5	21,4	17,6	15,9	15,3	-13
Mango	11,0	11,6	11,6	11,4	11,3	11,1	1
Marañón	1,5	1,5	22,8	21,8	2,8	10,8	620
Níspero	5,2	6,7	8,1	8,8	7,0	10,0	93
Ñame	10,0	9,7	9,3	9,8	10,3	9,5	-5
Naranja	11,6	11,3	11,3	10,4	10,8	9,4	-19
Limón	9,5	10,2	9,5	9,0	8,5	9,0	-5
Malanga	8,3	8,4	8,3	8,8	8,6	8,6	4
Guayaba	10,5	11,1	10,0	9,5	8,7	8,6	-18
Maracuyá	11,5	12,8	10,6	10,2	9,6	7,9	-31
Tomate de árbol	7,4	7,6	7,8	8,0	7,9	7,9	7
Arracacha	7,3	8,7	8,7	8,7	8,3	7,5	2
Aguacate	7,1	7,6	7,5	6,7	6,7	7,2	1
Mora	6,0	6,3	6,8	6,7	5,9	7,0	18
Caña panelera	4,8	4,7	4,8	5,5	5,4	7,0	44
Guanábana	13,5	23,5	17,5	6,5	6,8	6,7	-51
Lulo	6,3	6,3	6,4	7,0	6,7	6,7	5
Plátano	6,6	5,8	6,0	6,0	6,0	6,3	-4

Ciruela	6,3	7,2	6,8	6,7	6,4	6,1	-3
Coco	6,0	6,9	7,5	6,6	6,1	6,0	-1
Palma de aceite	3,6	3,5	3,5	3,5	3,4	3,8	7
Tabaco negro	2,0	2,0	1,9	1,9	1,7	1,6	-22
Guandul	0,7	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	25
Café	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	12
Cacao	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	27

Fuente: MADR, Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 2012. Cálculos propios.

La evolución tanto del área cosechada como de la producción registró comportamientos muy distintos por sub-regiones. El gran crecimiento del Sur de Bolívar entre 2007 y 2012 - 148% y 138% en área y producción respectivamente - se debe principalmente al aumento en dos cultivos: cacao y palma. Así, las hectáreas cosechadas de cacao pasaron de 1.310 en 2007 a 4.035 en 2012, mientras que las de palma de aceite pasaron de 4.041 hectáreas en 2007 a 10.703 en 2012 (ver anexo 7).

El Norte de La Guajira, a su vez, registró un incremento del 37% en el área cosechada y del 95% en la producción en el mismo período, debido principalmente al aumento en el área destinada a banano, que pasó de 500 ha en 2007 a 2.250 en 2012. En la sub-región también aumentaron de manera notable las áreas destinadas a la producción de malanga y de naranja.

El importante crecimiento registrado en la sub-región Canal del Dique se relaciona principalmente con las mayores áreas dedicadas plátano, que pasaron de 377 ha en 2007 a 1.027,5 en 2012, con producciones de 3.929 y 11.350 t en 2007 y 2012 respectivamente.

También se destaca el crecimiento de El Banco y Loba, con un aumento del 229% en área y del 64% en producción entre 2007 y 2012, el cual se debe en gran medida a las nuevas áreas incorporadas a la producción de palma de aceite, en especial en los municipios de Regidor y Rioviejo. En 2007 había 556 ha dedicadas a palma, que produjeron 1.967 t., mientras que en 2012 se contaba con 5.600 ha y una producción de 20.000 t.

Sub-regiones como Alto Sinú y San Jorge y Depresión Momposina presentaron fuertes caídas tanto en áreas destinadas a cultivos permanentes como en producción. En Alto Sinú y San Jorge se destacan las disminuciones de las áreas de papaya y plátano: las áreas de papaya pasaron de 1.270 ha en 2007 a solo 434

en 2012, con producciones de 26.650t y 1.607 t en 2007 y 2012 respectivamente. Las áreas destinadas a la producción de plátano por su parte, se redujeron de 8.922 ha, con una producción de 106.199 t a 6.482 ha y un total de 61.484 t.

La reducción de cultivos permanentes en Depresión Momposina se dio principalmente en naranja, plátano, caña panelera y cítricos. En conjunto, el área dedicada a estos cultivos se redujo de 1.625,8 ha en 2007 a 1.067 en 2012, mientras que la producción cayó de 25.851 t en 2007 a 16.088 t en 2012.

El anexo 7 presenta el comportamiento de todos los cultivos permanentes por sub-regiones para el período 2007-2012.

Tabla 27. Cultivos permanentes. Producción y área cosechada por sub- regiones 2007-2012

Sub-región	2007		2012		Crecimiento	
	Área Cosechada (ha)	Producción (t)	Área Cosechada (ha)	Producción (t)	Área Cosechada (ha)	Producción (t)
Alto Sinú y San Jorge	12.184	152.087,0	9.268,6	78.645,1	-24%	-48%
Bajo y Medio Sinú	8.392	71.950,0	8.326,2	71.655,4	-1%	0%
Canal del Dique	2.849,9	35.132,9	5.136,2	56.686,5	80%	61%
Centro del Cesar	10.823,0	39.996,0	14.650,0	78.100,5	35%	95%
Centro del Magdalena y Cesar	10.650,0	36.697,0	13.530,0	51.787,5	27%	41%
Depresión Momposina	1.678,8	26.381,0	1.211,0	17.073,0	-28%	-35%
El Banco y Loba	2.454,0	35.467,7	8.069,0	58.019,2	229%	64%
La Mojana	1.462,0	6.764,0	1.798,0	10.142,6	23%	50%
Montes de María	18.875,0	181.350,5	27.324,3	240.167,6	45%	32%
Norte de Bolívar	1.904,0	17.626,0	2.456,0	23.099,8	29%	31%
Norte de La Guajira	4.049,0	21.138,4	5.558,0	41.239,6	37%	95%
Norte del Atlántico	3.170,0	27.203,7	3.384,0	38.760,1	7%	42%
Norte del Cesar	34.277,0	86.836,0	34.953,0	95.376,0	2%	10%
Norte del Magdalena	64.047,0	639.295,5	69.104,0	578.978,1	8%	-9%
Provincia del Rio	3.459,0	16.229,0	6.115,0	28.371,0	77%	75%
Sabanas de Sucre y Córdoba	4.973,7	43.556,4	7.822,3	62.967,2	57%	45%
San Andrés Islas			9,4	46,2	-	-
Sur de Bolívar	6.671,0	20.053,0	16.522,0	47.642,1	148%	138%
Sur de La Guajira	6.709,0	18.764,0	7.457,5	18.883,4	11%	1%
Sur del Cesar	18.141,9	63.870,6	23.677,0	83.447,7	31%	31%
Zona Costanera	16.486,0	146.727,4	18.943,1	157.241,5	15%	7%
Total Región Caribe	233.256,2	1.687.126,0	285.314,5	1.838.330,0	22%	9%

Fuente: MADR, Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 2012. Cálculos propios.

Durante el período analizado, en la región Caribe también se contabilizaron cultivos permanentes no tradicionales entre los que se destacan caña flecha, con una producción de 2.133 t en 2012; zapote, con 1.500 t., y sábila con 1.425 t. La producción de sábila había alcanzado las 5.550 toneladas en el 2010, pero en 2011 y 2012 cayó a 1.400 t y 1.425 t respectivamente. En 2012 se destacaron también las producciones de lima, con 352 t; pomelo, con 245 t; achiote con 150 t y pitahaya con 100 t.

La producción de tamarindo sufrió una importante caída durante el período, al pasar de 595 toneladas en 2007 a 98 en 2012.

Finalmente, es preciso indicar que a partir del 2010, las estadísticas³² no registran los cultivos de higuera que habían alcanzado las 220 toneladas en 2009. A partir de 2011, tampoco muestran cultivos de ají, del que en 2010 se habían producido 1.448,9 toneladas.

Cultivos transitorios

En conjunto, los cultivos transitorios tradicionales presentaron una caída del 16,6% entre 2007 y 2012, con comportamientos muy diferentes entre ellos. Entre los cultivos transitorios tradicionales de la región, se encuentra el algodón, sin embargo, en 2012, el anuario no registra producción. Se decidió consultar a Conalgodón sobre el particular, y el gremio informó que las agremiaciones sí habían reportado producción. Entre otros cultivos, aunque de menor importancia que el algodón en la región, se destaca la desaparición de la soya a partir de 2010.

El tabaco rubio fue el cultivo que registró mayor crecimiento entre 2007 y 2012 (1,022,8%), jalonado por Coltabaco (Philip Morris) que financia los insumos y ofrece acompañamiento a los productores. Otros cultivos que presentaron crecimientos notables en el período fueron la cebolla de rama, la ahuyama, el pimentón y el melón, todos por encima del 50%.

Respecto a los que registraron caídas en el período, se destacan el ajonjolí (92,4%), el sorgo (91,8%), la col (89,8%) y la cebolla de bulbo (89%). Sin embargo es necesario señalar que de los 21 cultivos transitorios que se presentan, solo 8 registraron crecimiento en el período.

Las producciones de maíz y arroz, de gran importancia en la región presentaron fuertes caídas durante el período. La producción de maíz pasó de 516.897 t en 2007 a 314.951 t en 2012, lo que representa un descenso del 39,1%, mientras que

³² Es importante señalar que para los cultivos cuyas áreas no son significativas pueden presentarse inconsistencias en la información.

el arroz pasó de 377.513 t en 2007 a 311.028 en 2012 lo que indica una reducción del 17,6%. Finalmente la yuca, de gran importancia para la dieta de la región Caribe, registró un crecimiento de solo 0,9%, muy inferior al aumento de la población.

Tabla 28. Región Caribe. Producción de cultivos transitorios (t)

Cultivos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Crecimiento
Tabaco rubio	176	160	50	675	1.405	1.976	1022,8%
Cebolla de rama	266	470	268	201	484	1.096	312,8%
Ahuyama	16.949	19.866	17.244	19.701	24.016	30.509	80,0%
Pimentón	234		240	60	432	398	70,1%
Melón	10.137	9.103	14.502	7.726	8.214	15.326	51,2%
Batata	76	351	252	180	178	104	36,9%
Berenjena	1.661	1.827	1.602	2.057	3.116	2.190	31,8%
Yuca	1.098.029	1.116.305	1.088.746	944.337	1.046.480	1.107.506	0,9%
Arroz	377.513	521.066	398.087	263.943	386.001	311.028	-17,6%
Ají	16.749	15.433	12.596	13.042	15.297	13.500	-19,4%
Patilla	64.139	66.280	46.976	52.236	56.697	43.005	-33,0%
Maíz	516.897	531.998	444.675	397.627	435.710	314.951	-39,1%
Pepino	672	552	488	470	360	408	-39,2%
Cilantro	1.540	2.344	1.133	1.410	1.153	869	-43,6%
Tomate	23.887	24.750	21.559	12.959	19.781	12.605	-47,2%
Frijol	9.894	10.428	9.493	6.486	8.966	4.681	-52,7%
Habichuela	679	396	570	317	492	243	-64,2%
Cebolla de bulbo	15.030	12.758	5.430	1.485	2.720	1.654	-89,0%
Col	2.515	3.718	2.691	1.768	313	256	-89,8%
Sorgo	15.194	13.644	9.701	10.318	7.652	1.250	-91,8%
Ajonjolí	2.455	1.733	1.863	1.630	2.517	187	-92,4%
Total cultivos tradicionales transitorios	2.174.691	2.353.182	2.078.163	1.738.629	2.021.982	1.863.742	-14,3%
Otros cultivos transitorios	61.328	66.574	63.888	56.859	82.547	401	-99,3%
Total transitorios	2.236.018	2.419.756	2.142.051	1.795.487	2.104.528	1.864.143	-16,6%

Fuente: MADR, Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 2012. Cálculos propios.

La cebolla de rama con un aumento del 6,67 % y las hortalizas varias con un 5% fueron los cultivos que presentaron mayor crecimiento en los rendimientos por hectárea, mientras que la col y el tomate fueron los que presentaron caídas más

fuerzas con disminuciones de 5,38 % y 4,08% respectivamente. No se considera la variación en calabaza ya que solo se registra producción en un año.

Tabla 29. Evolución rendimientos cultivos transitorios 2007-2012 t/ha

Permanentes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Diferencia 2007-2012
Cebolla de bulbo	19,2	22,0	16,6	12,7	14,3	15,4	-3,76
Tomate	19,1	17,1	14,4	16,3	14,0	15,1	-4,08
Cebolla de rama	7,3	6,8	8,2	5,7	8,5	14,0	6,67
Ahuyama	8,4	8,7	8,8	9,9	9,4	10,0	1,59
Berenjena	8,5	8,9	10,8	11,9	9,3	9,9	1,38
Yuca	9,7	9,5	9,1	9,8	10,1	9,6	-0,10
Patilla	9,7	9,4	9,3	9,4	9,3	9,6	-0,08
Melón	6,9	7,8	7,9	9,5	10,2	9,5	2,60
Pepino	12,9	9,2	9,3	9,8	7,2	8,3	-4,58
Ají	8,5	8,0	7,0	7,9	7,1	7,2	-1,32
Pimentón	11,5	-	8,0	4,0	4,0	7,0	-4,50
Batata	10,1	13,0	12,0	12,0	6,3	5,6	-4,45
Cilantro	6,2	5,2	5,4	3,9	3,8	5,0	-1,15
Hortalizas varias	-	-	3,0	3,0	6,4	5,0	5,00
Arroz	3,7	3,7	3,4	3,2	3,4	3,7	-0,01
Habichuela	6,1	4,5	6,1	5,4	4,8	3,5	-2,61
Col	8,9	8,5	7,0	6,8	2,8	3,5	-5,38
Arveja	-	-	-	-	-	3,0	3,00
Sorgo	1,9	2,1	1,9	2,0	1,9	2,0	0,12
Maíz	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7	1,8	-0,09
Tabaco rubio	2,0	2,0	2,0	1,6	2,0	1,5	-0,49
Frijol	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,01
Ajonjolí	0,7	0,7	0,7	0,7	1,3	0,7	0,07
Algodón	1,8	2,0	1,8	1,9	1,9	-	-1,82
Calabaza	20,0	-	-	-	-	-	-20,00
Soya	2,0	2,8	2,4	0,2	-	-	-2,00

Fuente: MADR, Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 2012. Cálculos propios

El comportamiento de los cultivos transitorios es muy variado por sub-regiones. El área cosechada en 2012 fue menor a la del 2007 en todas las sub-regiones, excepto en La Mojana, donde aumentó 3%.

La producción en toneladas registró aumentos en algunas sub-regiones: La Mojana (35%), Depresión Momposina (33%), El Banco y Loba (31%), Alto Sinú y San Jorge

(19%) y Canal del Dique (15%). A continuación se analizan los mayores cambios que se presentaron por sub-regiones.

Las principales variaciones durante el período 2007 -2012 en La Mojana se debieron al aumento de las áreas cosechadas en maíz, que pasaron de 6.988 con una producción de 10.964 t en 2007 a 10.927 ha con 17.381 t en 2012. El área dedicada a yuca también creció considerablemente, de 2.495 ha que produjeron 16.913 t en 2007 a 4.536 ha con una producción de 49.716 t en 2012. En arroz, hubo una ligera disminución en las áreas, de 33.305 ha en 2007 a 33.070 en 2012, que sin embargo arrojaron una producción de 134.180 t frente a las 115.021 obtenidas en 2007.

Los cambios más importantes en Depresión Momposina se registraron en maíz y yuca. En 2007 se cosecharon 5.306 ha de maíz, con una producción de 6.608 t, mientras que en 2012 solo se cosecharon 3.162 ha de las que se obtuvieron 3.927 t. Las hectáreas dedicadas al cultivo de yuca tuvieron un considerable aumento entre 2007 y 2012. De 1.356 ha en 2007, se pasó a 3.530 en 2012; la producción por su parte aumentó de 9.845 t en 2007 a 25.842 t en 2012.

Las variaciones en El Banco y Loba se dieron principalmente por los cambios en las áreas cosechadas y las producciones de maíz, yuca y arroz. Las hectáreas de maíz pasaron de 7.055 en 2007 a 4.190 en 2012 y la producción de 10.026 t a 7.095 t en 2007 y 2012 respectivamente. El área cosechada de arroz disminuyó entre 2007 y 2012, pasando de 955 ha a 900 ha, sin embargo, en esta menor área se obtuvo una mayor producción, en 2007 se produjeron 1.329 t mientras que en 2012 la producción alcanzó las 2.170 ha. El área de yuca registró un aumento importante, de 2.555 ha en 2007 a 3.790 en 2012 con producciones de 18.877 t y 31.365 t en 2007 y 2012 respectivamente.

Los cambios en Alto Sinú y San Jorge también corrieron por cuenta del arroz, el maíz y la yuca. Las áreas de arroz aumentaron de 17.106 ha en 2007 a 21.159 ha en 2012, con producciones de 57.765 t y 63.723 t en 2007 y 2012 respectivamente. Las áreas cosechadas de maíz presentaron una fuerte caída al pasar de 25.633 ha en 2007 a 13.887ha en 2012, lo que también implicó una importante reducción en las toneladas producidas, 54.381 en 2007 y 29.806 en 2012. Finalmente, la yuca registró un importante aumento, al pasar de 5.501 ha, con 66.198 t en 2007 a 9.672 ha con una producción de 128.829 t en 2012.

En Canal del Dique, se presentaron variaciones representativas en los cultivos de maíz y yuca. Las áreas cosechadas de maíz, pasaron de 11.581 ha en 2007 a 9.101 ha en 2012 y la producción cayó de 12.842 t en 2007 a 11.885 en 2012. La menor caída de la producción respecto al área indica que se presentó un aumento en la productividad.

La producción de algodón en el Sur del Cesar, que en 2007 ocupaba 1.934 ha y producía 5.630 t en 2007, había desaparecido en 2012 y las áreas cosechadas en arroz se habían reducido de manera importante al pasar de 9.351 ha en 2007 a 2.339 ha en 2012, con producciones que se redujeron de 57.290 ton a 11.993 ton en el mismo período. Las áreas destinadas a maíz pasaron de 12.296 ha con una producción de 26.491 t a 8.732 ha de las que se obtuvieron 17.380 t.

Finalmente, en el Sur de La Guajira en 2012 habían desaparecido completamente las áreas cosechadas de algodón y sorgo, 498,7 ha y 1.348 ha respectivamente. Los cultivos de maíz se redujeron notablemente al pasar de 6.116 ha con una producción de 11.347 t en 2007 a 1.478 ha en 2012 con una producción de 13.077t.

Tabla 30. Cultivos transitorios tradicionales. Producción y área cosechada por sub-regiones 2007-2012

Sub-región	2007		2012		Crecimiento	
	Área Cosechada (ha)	Producción (t)	Área Cosechada (ha)	Producción (t)	ha	t
Alto Sinú y San Jorge	50.019,75	193.687,03	45.245,70	230.847,62	-10%	19%
Bajo y Medio Sinú	68.676,82	344.490,84	38.279,55	233.727,72	-44%	-32%
Canal del Dique	23.619,80	108.102,65	21.405,00	123.836,37	-9%	15%
Centro del Cesar	21.810,00	74.861,16	9.544,00	48.933,00	-56%	-35%
Centro del Magdalena y Cesar	17.091,00	78.822,00	10.260,00	67.095,80	-40%	-15%
Depresión Momposina	8.269,00	25.015,00	7.311,00	33.313,50	-12%	33%
El Banco y Loba	10.905,00	34.257,00	9.445,00	44.890,00	-13%	31%
La Mojana	44.227,47	150.658,00	45.505,00	203.577,90	3%	35%
Montes de María	64.237,35	317.313,95	42.502,10	259.482,12	-34%	-18%
Norte de Bolívar	12.977,00	67.383,00	5.546,00	44.146,50	-57%	-34%
Norte de La Guajira	11.789,00	56.969,26	6.191,00	68.845,70	-47%	21%
Norte del Atlántico	12.159,12	60.896,78	8.205,55	54.460,75	-33%	-11%
Norte del Cesar	16.145,31	67.235,06	10.316,00	42.018,16	-36%	-38%
Norte del Magdalena	19.027,04	88.639,68	9.774,00	50.700,40	-49%	-43%
Provincia del Río	20.381,00	84.446,00	9.998,00	51.945,00	-51%	-38%
Sabanas de Sucre y Córdoba	30.326,70	192.141,60	24.803,45	167.064,17	-18%	-13%
San Andrés Islas			5,16	29,89	-	-
Sur de Bolívar	15.589,24	40.424,50	10.810,00	35.733,00	-31%	-12%
Sur de La Guajira	12.172,69	51.279,34	4.579,00	25.592,63	-62%	-50%
Sur del Cesar	41.173,11	160.593,60	14.346,00	57.150,70	-65%	-64%
Zona Costanera	8.681,98	38.801,75	5.000,00	20.752,20	-42%	-47%
Total Región Caribe	509.278,38	2.236.018,19	339.071,51	1.864.143,12	-33%	-17%

Fuente: MADR, Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 2012

3.6.2 Ganadería

La ganadería es la principal actividad agropecuaria de la región y también la que mayores conflictos sociales ha generado, debido al escaso empleo de mano de obra, a los medios utilizados históricamente para la ampliación de predios y a la sub-utilización de la tierra³³.

En la región se utilizan actualmente 6,1 millones de hectáreas para ganadería, aunque, de acuerdo con la UPRA, solo 2,0 millones cuentan con vocación para dicha actividad.

La ganadería bovina de la región se orienta principalmente a la producción de carne (60,1%), mientras que la dedicada exclusivamente a la leche representa solo el 0,5% y la doble propósito el 39,2³⁴.

Las capacidades de carga por hectárea son muy distintas en Caribe Seco (Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira y Magdalena) y Caribe Húmedo (Córdoba y Sucre)³⁵. En la primera, la capacidad de carga puede alcanzar hasta 1,5 cabezas por hectárea, mientras que en la segunda se pueden lograr capacidades hasta de 2,5 por hectárea, con la tecnología convencional. Sin embargo, según el MADR, hay actualmente en la región un promedio de 0,5 cabezas por hectárea, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 31. Inventario ganado bovino 2002-2012

Departamento	2002	2012	Variación	Ha total	Cabezas/ha 2012
Atlántico	314.182	192.918	-39%	305700	0,6
Bolívar	887.358	1.107.760	25%	2407137	0,5
Cesar	1.920.348	1.414.922	-26%	2289788	0,6
Córdoba	2.378.342	1.729.383	-27%	2075095	0,8
La Guajira	206.129	350.077	70%	2187284	0,2
Magdalena	1.392.036	1.355.980	-3%	2268181	0,6
San Andrés		124		4929	0,0
Sucre	895.739	908.579	1%	1664918	0,5
Total	7.994.134	7.059.743	-12%	13.203.032	0,5

Fuente: MADR. Anuario Estadístico 2012. Cálculos Propios

³³ **CORPORACIÓN PARQUE CULTURAL DEL CARIBE Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA-SEDE CARIBE** (2008). Op. Cit.

³⁴ **LOMBANA COY, J. et al.** *Caracterización del sector ganadero del Caribe colombiano*. Asoganorte y Universidad del Norte. Barranquilla. 2012.

³⁵ Como se indicó en la introducción esta sub-regionalización es la que utiliza FEDEGAN.

El departamento con mayor capacidad de carga es Córdoba, gracias a las condiciones de su ecosistema y a la fertilidad de sus suelos. Los sistemas silvopastoriles que la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) está promoviendo en la zona, pueden alcanzar capacidades de carga de hasta 7 cabezas/ha. Sin embargo, aún hay muy pocas explotaciones con este sistema.

Las sub-regiones con la mayor participación en el total de bovinos censados son: Alto Sinú y San Jorge (15%), Norte del Cesar y Centro del Magdalena y Cesar con 11% cada una, y Depresión Momposina y Sabanas de Sucre y Córdoba con una participación del 8% cada una. Estas cinco sub-regiones, concentran el 53% del total de bovinos de la región Caribe

Tabla 32. Inventario de bovinos por sub-región

Sub-región	Censo Bovino	% de Participación
Norte del Cesar	439.372	11%
Norte del Magdalena	76.037	2%
Alto Sinú y San Jorge	605.148	15%
Centro del Magdalena y Cesar	458.736	11%
Norte de Bolívar	99.291	2%
Depresión Momposina	314.063	8%
Sur del Cesar	225.196	6%
Centro del Cesar	157.642	4%
Norte de La Guajira	73.002	2%
Zona Costanera	112.765	3%
El Banco y Loba	103.680	3%
Provincia del Rio	242.732	6%
Sur de la Guajira	74.035	2%
Norte del Atlántico	49.896	1%
Montes de María	217.910	5%
La Mojana	234.679	6%
Sabanas de Sucre y Córdoba	312.123	8%
Bajo y Medio Sinú	171.383	4%
Sur de Bolívar	53.716	1%
Canal del Dique	56.125	1%
San Andrés Islas	712	0,02%
Total	4.078.243	100%

Fuente: FEDEGAN. Extracto 103 municipios 2012-2. Cálculos propios.

En algunas sub-regiones - como Provincia del Río, Norte de Bolívar y Alto Sinú y San Jorge- existe ganadería extensiva de búfalos, lo cual genera mucha preocupación en los habitantes, como lo manifestaron en los talleres, ya que por su peso compactan los suelos aún más que los bovinos y afectan los cuerpos de agua por las obras que se hacen en ellos para su manutención.

El conflicto del uso del suelo en ganadería, que se evidenció claramente en las cifras arriba presentadas, se expresó en muchos de los talleres sub-regionales. En la Depresión Momposina, Norte de Bolívar y Bajo y Medio Sinú los participantes manifestaron que la mayoría de las tierras se encuentra en poder de ganaderos latifundistas y que existe escasez de tierra para usos agrícolas. Se presenta también allí un proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra y de nuevos desplazamientos de campesinos. Esta situación también se da en Alto Sinú y San Jorge, que, como se expuso anteriormente, es la sub-región que concentra mayor número de bovinos.

En varios talleres sub-regionales se manifestó que los ganaderos tienden a desecar ciénagas para extender sus explotaciones con los consiguientes impactos negativos sobre los ecosistemas.

De otra parte, algunos grandes ganaderos, a través de distintos tipos de arreglos, permiten que se tumben pequeñas áreas de selva relictual y se establezcan allí cultivos de plátano, yuca, ñame y maíz. Luego de una o de dos cosechas, el agricultor debe migrar y dejar sembrados pastos artificiales para que el hacendado pueda extender el área destinada a ganadería³⁶.

Finalmente, en el Norte de La Guajira y Norte del Cesar existen explotaciones de ganadería ovino-caprina en general de muy baja productividad. Se destaca el trabajo realizado por la Fundación Alpina con los indígenas wayúu para el desarrollo de tecnologías apropiadas y sistemas de producción sostenibles y el que se viene adelantando desde hace ya varios años en el Sur de La Guajira para mejorar aspectos técnicos y sanitarios. Desde la creación en 2006 de Asoovinos, la producción de ganado ovino se ha venido fortaleciendo, como aspecto innovador, se destaca un proyecto que se adelanta en San Juan del Cesar, cuyo objetivo es el mejoramiento genético de reproductores de ovino caprinos, donde trabajan con la raza la Santa Inés, así como también módulos de rotación de pastoreo y conservación de forrajes, y su producción está destinada al mercado de las islas del Caribe.

³⁶ **CORPORACIÓN PARQUE CULTURAL DEL CARIBE Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA- SEDE CARIBE**

3.6.3 Pesca y piscicultura

La gran riqueza hídrica de la región y su extensa franja costera hacen de la pesca una actividad productiva tradicional. La pesca en la región es y ha sido de subsistencia, pero tiene un gran impacto en la seguridad alimentaria de la región Caribe y en la reducción de los niveles de desnutrición, por lo que *Caribe sin Hambre* propuso un programa regional de desarrollo pesquero³⁷.

En las zonas costeras la pesca en general es pobre, por la baja productividad del Caribe, aunque hay enclaves muy provechosos en áreas de surgencia frente a La Guajira. La presión sobre la pesca es superior a la oferta natural, por lo que en gran parte del Caribe (no solo en las costas colombianas) la producción pesquera está en descenso y los esfuerzos por obtenerla son cada vez mayores³⁸. Los mayores esfuerzos implican que las embarcaciones deban alejarse cada vez más de las costas para lo que deben contar con motores, cuyo costo, con frecuencia, está fuera del alcance de los pescadores artesanales que, de acuerdo con el informe del Sistema del Servicio Estadístico Pesquero Colombiano (SEPEC)³⁹ para 2012, participaron con el 80,7% de los desembarcos del Caribe⁴⁰. Las principales especies capturadas son la lisa, la cojinúa y el jurel.

El denominado sistema Magdalena – Cauca – San Jorge alcanzó a representar el 50% de la pesca del país, con más de 80.000 toneladas; hoy su contribución se ha disminuido a la cuarta parte o menos. Entre las principales razones para ello se encuentran la alteración de los ciclos hidrológicos y climáticos, la sedimentación, la desecación de las ciénagas y la contaminación y eutroficación (crecimiento de algas y hierbas acuáticas) de las mismas. Asimismo, a esta disminución han contribuido la deforestación de las cuencas altas y su impacto sobre el clima y el agua y sobre procesos de erosión y sedimentación, al igual que la contaminación de las aguas. En otros casos, la disminución de la pesca tiene que ver con la desecación y *potrerización* de cuerpos de agua y áreas inundables, que se hace para privatizar

³⁷ Para la pesca continental el plan propone 6 proyectos: a) Ordenamiento de las ciénagas para el aprovechamiento pesquero y el control a la sobreexplotación; b) Repoblamiento de ciénagas y cuerpos de agua; c) Sustitución de artes ilícitas de pesca; d) Sistemas de piscicultura, e) Evaluación de recursos pesqueros. Para la pesca marina se propone: a) Transformación y agregación de valor; b) Evaluación de recursos pesqueros; c) Modernización de la pesca artesanal marítima d) Desarrollo de la maricultura con especies promisorias de importancia comercial, y e) Estudios de mercado.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ **AUNAP – UNIMAGDALENA (2012)**. *Reporte de la actividad pesquera industrial y artesanal continental y marina de Colombia*. Convenio 005 de 2012 entre la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y la Universidad del Magdalena.

⁴⁰ Incluye Acandí, Necoclí y Turbo.

bienes comunes, y con la sobrepesca y el uso de artes inadecuados⁴¹. Estos problemas fueron frecuentemente mencionados en los talleres sub-regionales.

En la Provincia del Río y el Sur del Cesar los participantes afirmaron que la pesca ha venido disminuyendo. En esta última sub-región consideran que la reducción obedece a que los ríos no tienen un sistema de compensación natural y a que la siembra de especies no nativas ha hecho desaparecer a peces como el coroncoro. En el Bajo y Medio Sinú la disminución de la pesca fue atribuida a la reducción de ciénagas y cuerpos de agua por la ganadería, mientras que en el Norte de Bolívar consideran que los daños al ecosistema causados por la ganadería bufalina son los responsables de la caída de la producción.

La piscicultura se desarrolla en varias de las sub-regiones y enfrenta distintos retos. Así, en Chiriquaná, Centro del Cesar, proliferan los estanques piscícolas hasta de media hectárea entre los pequeños productores. En época de inundaciones especies depredadoras llegan a los ríos y acaban con las nativas. Se destaca igualmente el hecho que en Lórica (Bajo y Medio Sinú), existen hoy numerosas organizaciones de pescadores y de productores de pescado en estanques, 16 de las cuales se formaron en el marco del Proyecto Oportunidades Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En el Norte de Bolívar y Canal del Dique se registra un importante crecimiento de la actividad piscícola y en La Mojana se considera una actividad promisoriosa si se cuenta con los apoyos necesarios. En el Norte del Atlántico se ha impulsado la siembra de peces, sin embargo sus resultados no han sido los mejores por la falta de capacitación de los productores, el alto costo del alimento y la cantidad de permisos requeridos para la actividad.

En Providencia hay actualmente un proyecto de maricultura en etapa experimental cuya producción se destinaría al mercado interno. El proyecto, que incluye producción y repoblamiento, trabaja con pargo de manglar, pargo rojo, pargo de profundidad, cherna, mero, algas, cangrejo negro y cangrejo marino, este último en el futuro. El proyecto es financiado por la Unidad de Gestión de Riesgo de Presidencia y participan en su ejecución Coralina, Parques Nacionales, Sena, la Gobernación y las 3 asociaciones de pescadores.

⁴¹ **CORPORACIÓN PARQUE CULTURAL DEL CARIBE Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA- SEDE CARIBE.** Op. Cit.

La productividad pesquera marítima y continental en el Norte del Magdalena se ha reducido sensiblemente. Las actividades de cargue de carbón han contaminado las aguas marítimas, y la Ciénaga Grande y el Complejo Lagunar se han visto afectados por la entrada de agua dulce y bajos niveles en épocas secas. También el pez león ha afectado la pesca, reduciendo con parte de las especies nativas. En esta sub-región también hay un desarrollo incipiente de la camaronicultura.

3.7 Ingresos rurales no agropecuarios

La minería, el turismo y las artesanías son las actividades generadoras de ingresos no agrícolas que más se destacan en la región Caribe.

Como se señaló arriba, la minería, intensiva en capital, contribuye con el 15% del valor agregado regional y es la principal actividad primaria de la región. Representa además el 50% de las exportaciones de la región.

Las actividades relacionadas con el turismo, por su parte, se clasifican en varios grupos, por lo que no es fácil determinar su contribución al valor agregado regional. Según la cuenta satélite de turismo estimada por el DANE, el mayor aporte al valor agregado es el transporte de pasajeros con el 24,9%, seguido de hoteles y alojamientos análogos con el 20,2%; las actividades no específicas (bienes y/o servicios consumidos por los turistas) contribuyen con el 19,3%, mientras que los restaurantes concurren con el 15,3%, y el restante 20,3% está representado por industrias conexas, servicios culturales y actividades de recreo⁴².

3.7.1 Minería

En la región Caribe se encuentran 6 de los 26 distritos mineros⁴³ del país identificados por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME): Barrancas, La Jagua, Montelíbano, Luruaco, Santa Rosa y San Martín de Loba. Dos de ellos, el de Barrancas en La Guajira y el de La Jagua de Ibirico en Cesar, donde se produce carbón, son los únicos considerados en el Grupo I establecido por la UPME por producir más de 5 millones de toneladas anuales, principalmente destinadas a mercados externos⁴⁴.

⁴² AGUILERA, M., BERNAL, C. y QUINTERO, P.(2006) *Turismo y desarrollo en el Caribe colombiano. Documentos de trabajo sobre economía regional*. Banco de la República, Cartagena.

⁴³ La UPME define como distrito minero un sistema productivo localizado donde se ubica un buen número de productores dedicados a manufacturar o explotar, en distintas fases, un producto homogéneo o un mineral o grupo de minerales.

⁴⁴ UPME (2005). *Distritos mineros e infraestructura de transporte*. Bogotá.

El Distrito de Barrancas comprende los municipios de Barrancas, Maicao, Hato Nuevo y Albania, en las sub-regiones Sur y Norte de La Guajira. Sus minas son explotadas por Carbones del Cerrejón LLC, empresa del consorcio integrado por compañías subsidiarias de BHP Billiton, Anglo American Plc y Glencore International AG.

El distrito carbonífero de La Jagua está conformado por los municipios de Becerril, El Paso, Codazzi, La Jagua y La Loma, en el Centro del Cesar. La explotación la realizan varias empresas: Drummond con más del 77%, Carbones del Caribe (del Grupo Argos) con 11%, Carboandes con cerca del 7% y Consorcio Minero Unido (Glencore) con el 4%.

Le sigue en importancia el Distrito minero de Montelíbano, que comprende los municipios de Buenavista, La Apartada, Montelíbano, Planeta Rica, Puerto Nuevo y Puerto Libertador, en la sub-región del Alto Sinú y San Jorge, departamento de Córdoba. Sus minas de ferroníquel, entre las mayores del mundo, son explotadas por Cerro Matoso (BHP Billiton).

La participación de los principales municipios mineros (carbón y ferroníquel) en el valor agregado de las sub-regiones a las que pertenecen es sumamente significativa. Como se vio en el aparte correspondiente, si del valor agregado de estas sub-regiones, se eliminan los municipios de mayor actividad minera, el valor agregado sub-regional per cápita cae drásticamente, es decir que los abundantes recursos económicos que se generan en esos municipios no se irrigan en toda la sub-región. La importación de alimentos y de otros bienes y servicios desde otras regiones del país e incluso del mundo, puede explicar parcialmente este hecho.

Trabajar en las grandes empresas mineras de estas sub-regiones es el sueño de muchos de los jóvenes de las sub-regiones, quienes se preparan principalmente en el SENA para acceder a los escasos puestos de trabajo que ofrecen; los que no logran vincularse, se dedican al mototaxismo o al contrabando de gasolina (pimpineros). Es frecuente también encontrar mujeres jóvenes que se paran en las gasolineras para ejercer la prostitución.

La explotación de caliza, materiales de construcción y otros, se concentra en el distrito minero de Luruaco, del que forman parte los municipios de Arjona, Cartagena, Luruaco, Repelón, Puerto Colombia, Turbaná y Turbaco. Los materiales que se extraen se procesan principalmente en las plantas de Argos en Cartagena y Barranquilla (antes Colcklinker en Cartagena y Cementos del Caribe en Barranquilla).

La explotación de oro y plata de la región Caribe se concentra en los distritos de Santa Rosa (San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití) y San Martín de Loba (San Jacinto de Achí, San Martín de Loba, Barranco de Loba, Ríoviejo, Montecristo, Morales, Pinillos y Tiquisio).

En estos dos distritos, la extracción de oro y plata la realizan pequeños mineros sin ninguna organización empresarial y con prácticas que han contaminado las principales fuentes hídricas con mercurio. En el caso de Santa Rosa, se estima que entre el 70% y el 80% de sus habitantes genera ingresos a partir de esta actividad.

El valor agregado de las sub-regiones a las que pertenecen estos municipios - Sur de Bolívar, El Banco y Loba y La Mojana - se encuentra entre los más bajos de la región Caribe, probablemente por el escaso desarrollo tecnológico y empresarial con el que se realiza la actividad minera de la que depende gran parte de la población.

Turismo

El turismo en la región Caribe, se encuentra favorecido por su ubicación geográfica, sus 1.600 km de costas, su riqueza ambiental, la identidad de sus gentes y la existencia de numerosos atractivos culturales de gran valor histórico y monumental⁴⁵.

El turismo ha sido visto como un sector clave en regiones rezagadas por su capacidad para dinamizar el desarrollo económico; además, es intensivo en mano de obra, calificada y no calificada. Por ello, y por sus condiciones naturales y culturales, en muchas de las sub-regiones las actividades relacionadas con el turismo fueron identificadas como de gran potencial.

Aunque el turismo tradicional de sol y playa es el que más se ha desarrollado en la región, sus riquezas naturales y culturales favorecen el desarrollo de otras modalidades de turismo de gran crecimiento a nivel mundial como agroturismo, ecoturismo, historia y cultura, deportes y aventura, y ferias y fiestas.

De acuerdo con el Ministerio de Cultura, se encuentran en la región 189 bienes de interés cultural registrados. Aunque Cartagena concentra el 47% de los mismos, 14 de las 21 sub-regiones cuentan con este tipo de bienes. Además de Cartagena, se destaca la existencia de este tipo de bienes en Santa Marta, Barranquilla y Mompox. La siguiente tabla muestra la distribución de bienes de interés cultural por sub-región.

⁴⁵ AGUILERA, M., BERNAL, C. y QUINTERO, P. Op. Cit. Pág. 8.

Tabla 33. Bienes de interés cultural. Patrimonio natural o material de la Nación

Sub-región	No. de registros	Participación subregional	Observaciones
Norte de Bolívar	89	47%	Todos en Cartagena
Norte del Magdalena	27	14%	Incluye la Sierra Nevada de Santa Marta
Norte del Atlántico	21	11%	15 son de Barranquilla
Depresión Momposina	13	7%	12 en Mompos
Centro del Cesar	6	3%	
Norte del Cesar	5	3%	Incluye la Sierra Nevada de Santa Marta
Sur de La Guajira	5	3%	Incluye la Sierra Nevada de Santa Marta
Sur del Cesar	5	3%	
Centro del Magdalena y Cesar	4	2%	
Norte de La Guajira	4	2%	Incluye la Sierra Nevada de Santa Marta.
San Andrés Islas	3	2%	
Sur de Bolívar	3	2%	
Bajo y Medio Sinú	2	1%	
Canal del Dique	2	1%	
Total	189		

Fuente: Ministerio de Cultura

La región cuenta también con un importante conjunto de manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial de la Nación, algunos de ellos incluso reconocidos por la Unesco como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, como es el caso del Carnaval de Barranquilla y de San Basilio de Palenque, ubicado en el municipio de Mahates.

Tabla 34. Manifestaciones inscritas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial

Sub-región	No de registros	Nombre de la Manifestación
Norte del Atlántico	1	Espacio antropológico del Carnaval de Barranquilla
Canal del Dique	1	Espacio Cultural de San Basilio de Palenque
Norte de La Guajira	1	El sistema normativo Wayúu aplicado por el palabrero PUTCHIPU'UI
Norte del Cesar	1	La música vallenata tradicional del Caribe colombiano
Sabanas de Sucre y Córdoba	1	Cuadros Vivos de Galeras, Sucre

Fuente: Ministerio de Cultura

La región Caribe es también escenario de 123 ferias y fiestas, por lo que durante todo el año es posible visitar algún municipio que esté de celebración. Algunas de estas manifestaciones, cuentan con amplio reconocimiento incluso por fuera del país, como es el caso del Carnaval de Barranquilla, el festival de la Leyenda

Vallenata en Valledupar, el Festival de la Luna Verde en San Andrés o la Semana Santa de Mompox.

Aunque se encuentran dispersas por toda la región, las sub-regiones con mayor número de eventos son Norte de Bolívar, Montes de María, Depresión Momposina, Sur de Bolívar y la Mojana.

La realización de estas fiestas produce un número importante de empleos permanentes y temporales⁴⁶. Los eventos de mayor importancia generan empleos durante todo el año como es el caso del Carnaval de Barranquilla. En 2014, se estima que el Carnaval generó 11.000 empleos de los cuales 8.397 fueron de la economía formal y el resto correspondió a actividades informales⁴⁷ y el Festival de la Leyenda Vallenata dio empleo a 5.800 personas⁴⁸.

Tabla 35. Registro de Fiestas, Folclor, Cultura y Tradiciones del Caribe colombiano

Sub-región	No de registros	Participación subregional
Norte de Bolívar	20	16%
Montes de María	19	15%
Depresión Momposina	11	9%
Sur de Bolívar	11	9%
La Mojana	10	8%
Canal del Dique	9	7%
Norte del Atlántico	9	7%
El Banco y Loba	8	7%
Norte del Cesar	5	4%
Centro del Cesar	4	3%
Sabanas de Sucre y Córdoba	3	2%
Sur de la Guajira	3	2%
Centro del Magdalena	2	2%
Norte del Magdalena	2	2%
San Andrés	2	2%
Zona Costanera	2	2%
Alto Sinú y San Jorge	1	1%
Bajo y Medio Sinú	1	1%
Norte de La Guajira	1	1%
Total	123	

Fuente: Consejo Internacional de Organizaciones de Festivales de Folclor y Artes Tradicionales, SECCION NACIONAL DE COLOMBIA

⁴⁶El estudio de “La cadena productiva del Carnaval” dirigido por Luiz Carlos Prestes Filho, estableció que el Carnaval de Río genera 264.500 puestos de trabajo por mes.

⁴⁷ http://www.larepublica.co/negocio/el-carnaval-de-barranquilla-mueve-45000-millones_118071. Recuperada el 19 de julio de 2014.

⁴⁸ <http://elpilon.com.co/inicio/lo-que-mueve-el-festival-vallenato/>

Con relación al desarrollo del agroturismo y del ecoturismo, la región cuenta con 6 Parques Naturales y 4 Santuarios de Flora y Fauna. Hasta ahora solo se destaca el desarrollo turístico del Parque Natural Tayrona, del Corales del Rosario y San Bernardo y, en menor medida, del de la Sierra Nevada de Santa Marta, por lo que existe aún un gran campo por explorar. Los parques están administrados por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales de manera que el desarrollo del turismo en estas áreas debe hacerse mediante un trabajo conjunto entre la Unidad y los operadores interesados.

Las costas ofrecen también posibilidades de desarrollar turismo náutico, orientado a atraer a los dueños de yates y veleros que navegan el Caribe y que tienen un alto poder adquisitivo, lo que ya se está haciendo en Providencia.

Existen también iniciativas para desarrollar un itinerario fluvial por el Río Magdalena que permitan observar la flora y la fauna de sus riberas y conocer algunos bienes de indiscutible interés cultural como los de Mompox.

Recientemente se han desarrollado también algunos paquetes para el avistamiento de aves, especialmente en el Norte de La Guajira, Norte del Magdalena y Norte del Atlántico.

Las actividades relacionadas con el turismo fueron identificadas en varias sub-regiones como de gran potencial para su desarrollo. Sin embargo, es necesario que en muchas de las sub-regiones se mejoren las vías de acceso y los servicios de salud, agua potable, alcantarillado y energía.

El siguiente cuadro presenta los principales proyectos turísticos propuestos por los participantes en los talleres sub-regionales. Todos ellos enfatizan que se debe promover un turismo amigable con el medio ambiente y respetuoso con las tradiciones culturales de las comunidades

Sub-región	Propuesta
Norte del Magdalena	Desarrollo ecoturístico de la Ciénaga, avistamiento de aves, promoción de la extensión del Hay Festival a Aracataca, turismo comunitario
San Andrés y Providencia	San Andrés: promoción de la vinculación de raizales como proveedores o trabajadores de las cadenas hoteleras, promoción del turismo comunitario. Providencia Isla 5 estrellas por su tranquilidad, belleza paisajística y exclusividad; diversificación de

	las actividades que se ofrecen (kayaks, senderos ecológicos, guías ecológicos locales, careteo, buceo, observación de aves, comidas y bebidas nativas, productos agrícolas orgánicos, etc.).
Norte de La Guajira	Continuar desarrollando el turismo en Palomino y en las playas de Mayapo, Camarones, el Cabo de La Vela y el desierto en la Alta Guajira.
Sur de La Guajira	Proyecto ecoturístico.
Norte del Atlántico	Desarrollo del ecoturismo en Piojó, Usiacurí, Juan de Acosta, Tubará y Luruaco. Avistamiento de aves en el Cerro la Vieja, Serranía de Pajuancho, Luriza, Los Charcones, Los Mameyales, Machín, El Palomar y otros.
Sur del Cesar	Fomento del turismo rural
Depresión Momposina	Promoción del turismo ecológico y cultural.
Montes de María	Fomento del ecoturismo y del turismo arqueológico.
El Banco y Loba	Promover el turismo para dar a conocer los aires folklóricos de la región.
Alto Sinú y San Jorge	Incentivar el ecoturismo
Norte del Cesar	Fomentar el turismo ecológico en la Sierra Nevada, la Serranía del Perijá y la ciénaga de Zapatosa, también los deportes náuticos en esta última. Fortalecer el turismo cultural que se genera con el Festival Vallenato. Vincular territorios ancestrales a proyectos turísticos con aprobación de las autoridades indígenas.
Zona Costanera de Sucre y Córdoba	Ecoturismo. Mayor desarrollo turístico de Tolú, Coveñas, San Bernardo y San Antero
Provincia del Río	Exploración de las posibilidades de turismo que ofrecen las ciénagas de Sabana y El Playazo. Construcción de malecones al borde del río Magdalena.
Bajo y Medio Sinú	Ecoturismo y turismo cultural en Loricá.

3.7.2 Otras actividades de generación de ingresos

De acuerdo con información del Observatorio del Caribe⁴⁹, el 32,87% de los artesanos del país se encuentra en la región Caribe. De ellos, el 30,6% está en Sucre, el 28,4% en Córdoba, el 21,2% en Cesar y el 19,8% en Atlántico.

Las artesanías son fuente importante de generación de ingresos en varias sub-regiones: Montes de María, con la producción de hamacas y la fabricación de instrumentos musicales en San Jacinto y la tejeduría en hilo de algodón de Morroa; Sabanas de Sucre y Córdoba con la elaboración de sombreros *vueltaos*- artesanía emblemática zenú-, y otros tejidos de caña flecha en Tuchín; las mochilas arhuacas en la Sierra Nevada de Santa Marta que comparten varias sub-regiones; las mantas y las mochilas wayúu del Norte de la Guajira, y la filigrana momposina. En la Zona Costanera de Sucre y Córdoba se producen y comercializan artesanías elaboradas a partir de totumo, madera, caña flecha, coco y productos del mar.

En el Norte del Atlántico, se destacan las artesanías en palma Iraca de Usiacurí y las máscaras y muñecos de Carnaval elaborados en madera y papel maché. La tejeduría en palma estera sobresale en Chimichagua (Centro del Cesar), así como las artesanías en piedra jabón, coco, madera y concha elaboradas de Santa Marta (Norte del Magdalena).

La fabricación de dulces artesanales es una fuente de generación de ingresos tradicional para las mujeres del Sur de La Guajira y de San Basilio de Palenque (Mahates, Canal del Dique).

Las administraciones municipales y otras entidades territoriales, son también importantes fuentes de empleo en la mayoría de sub-regiones.

El mototaxismo se ha convertido en una significativa fuente de generación de ingresos en varias sub-regiones, especialmente en Montes de María y Norte del Cesar.

Ante la falta de alternativas, algunas actividades ilegales han venido creciendo en la región. Es el caso del narcotráfico, la vinculación a bandas criminales, y el contrabando de gasolina (desarrollado por los llamados *pimpineros*).

⁴⁹ <http://www.ocaribe.org/caracterizacion.php>. Recuperada 24 de julio de 2014.

3.8 Infraestructura para el desarrollo

El capital básico para el desarrollo agropecuario está constituido por recurso humano y su formación para el trabajo, riego y adecuación de tierras, acompañamiento integral para la innovación, política fitosanitaria, generación y uso de la información, provisión de servicios públicos y financieros e infraestructura vial.

3.8.1 Infraestructura vial

Un tema que se mencionó con insistencia en los talleres sub-regionales fue el del pésimo estado de las vías terciarias y secundarias que conectan a las zonas de producción con las zonas de consumo. Al parecer, la desaparición de Caminos Vecinales tuvo un impacto negativo muy grande en esta materia. El deterioro de estas vías ha conllevado a la pérdida de competitividad de la producción agrícola regional frente a la de otras regiones y otros países y ha contribuido al incremento de la dependencia de alimentos producidos fuera de la región, que se podrían producir internamente. En sub-regiones como La Mojana, los altos costos del transporte fluvial del que depende en gran medida la comercialización de productos del agro, reduce sensiblemente las ganancias que pueden obtener los productores.

Pero el pésimo estado de estas vías no solo influye en el mayor costo de los insumos y del transporte de las cosechas, sino que dificulta también que se pueda obtener un acceso de calidad a bienes fundamentales como la salud y la educación. Los tiempos y los costos de transporte para acceder a las entidades educativas y de salud se incrementan, la consecución de personal para escuelas y centros de salud de veredas y corregimientos se dificulta, etc.

El estado de las vías limita también el desarrollo de distintas formas de turismo (ecoturismo, turismo rural, turismo de aventura, etc.), actividades para las que se identificó un gran potencial en varias de las sub-regiones.

Las vías primarias se encuentran a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), y del Instituto Nacional de Concesiones (INCO). De estas, el 70% de la red pavimentada se considera técnicamente en buen estado; de la red sin pavimentar (vías afirmadas) solo el 13% está entre muy buen estado y buen estado.

Ilustración 6. Mapa de red vial



Bolívar es el departamento con mayor porcentaje de vías primarias pavimentadas, de las cuales el 45,74% se considera que están en muy buen estado y solo el 3% se encuentra en mal estado. Por otro lado, el departamento con menos kilómetros de vías primarias pavimentadas es el Magdalena, de las cuales ningún kilómetro se considera que está en “muy buen estado”.

Tabla 36. Estado de la red vial pavimentada por departamento. Criterio técnico

Departamento	Total pavimento	PAVIMENTADA (km)				
		Muy Bueno	Buena	Regular	Malo	Muy Malo
Córdoba	335,01	73,63	146,51	57,16	41,28	16,43
Cesar	320,68	179,16	92,28	28,94	20,29	0,00
Bolívar	197,12	90,16	87,49	12,63	6,84	0,00
La Guajira	132,48	3,13	35,39	63,33	30,63	0,00
Sucre	128,87	50,22	31,65	16,32	25,62	5,06
Atlántico	92,60	33,83	27,42	26,35	5,00	0,00
Magdalena	37,32	0,00	18,59	7,47	1,60	9,66
Total Caribe	1.244,08	430,13	439,33	212,20	131,26	31,15

Fuente: Instituto Nacional de Vías - Invias - Estado de la red vial criterio técnico semestre enero - junio 2013 distribución por territoriales , vías y tipos de superficie

Las vías primarias sin pavimentar en la región Caribe son 254,17 Kilómetros de los cuales el 82% se encuentra en regular o mal estado. El departamento con más kilómetros con este tipo de superficie es el Magdalena y de ellas el 30% está en regular estado.

Tabla 37. Estado de la red vial No Pavimentada por departamento. Criterio técnico

Departamento	Total afirmado	NO PAVIMENTADA (km)				
		Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
Cesar	42,20	0,00	0,00	25,10	17,10	0,00
Córdoba	53,73	4,03	18,35	15,24	16,11	0,00
La Guajira	10,70	0,00	0,30	0,00	3,95	6,45
Magdalena	85,99	0,00	0,00	25,54	54,47	5,98
Sucre	0,35	0,00	0,00	0,00	0,35	0,00
Atlántico	61,20	0,00	10,50	20,40	29,30	1,00
Bolívar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Caribe	254,17	4,03	29,15	86,28	121,28	13,43

Fuente: Instituto nacional de vías - INVIAS - estado de la red vial criterio técnico semestre enero - junio 2013 distribución por territoriales , vías y tipos de superficie

Las vías terciarias, cuya construcción y mantenimiento corresponde a las administraciones municipales, se encuentran en muy mal estado, como se evidenció en todos los talleres, y los municipios manifestaron en el Foro Caribe Siglo XXI que no disponen de los recursos para garantizar su mantenimiento o ampliación.

A partir del estudio de la Sociedad de Ingenieros del Atlántico y la Universidad del Norte, en 2010, se requerían inversiones cercanas a los 1,7 billones de pesos, para obras de drenaje y mejoramiento de las condiciones de la rodadura.

Bolívar y La Guajira son los departamentos que tienen más kilómetros de vías terciarias que requieren intervención.

Tabla 38. Inversiones requeridas en la red terciaria en la región Caribe

Departamento	Longitud km	No. de proyectos	Costo estimado en millones
Bolívar	2387	86	239.297
La Guajira	1012,6	99	149.730
Córdoba	955	72	36.000

Sucre	542	26	381.028
Magdalena	223	7	111.000
Atlántico	193	17	263.040
Cesar	89	89	468.865

Fuente: <http://www.elheraldo.co/econom-a/sin-v-terciarias-el-agro-caribe-no-tiene-salida-36068>

3.8.2 Riego y drenaje

Las necesidades de infraestructura de riego fueron frecuentemente mencionadas en los talleres. A continuación se presenta un inventario de distritos de riego de pequeña, mediana y gran escala, que incluye el número de hectáreas que se benefician de las obras. Muchas de ellas, se encuentran sin funcionar.

En 15 de las sub-regiones se cuenta con distritos de pequeña irrigación que benefician a cerca de 14.000 ha.; sin embargo, de los 134 existentes en la región, únicamente están en funcionamiento 19.

La siguiente tabla muestra la distribución de los distritos de pequeña escala por sub-regiones y su estado.

Tabla 39. Distritos de riego pequeña escala por sub- región

Sub Región	Área (ha)	No. Familias	No. Distritos	No. Distritos en funcionamiento
Centro del Magdalena y Cesar	100	30	1	Ninguno
Depresión Momposina	ND	ND	1	Ninguno
Norte del Cesar	743	494	8	4
Centro del Cesar	862	255	10	2
Sur del Cesar	165	59	2	1
Canal del Dique	6.317	1.014	9	1
Norte del Atlántico	955	575	25	5
Norte de Bolívar	67	50	2	Ninguno
Montes de María	1.560	1.010	42	4
La Mojana	50	24	1	Ninguno
Sur de Bolívar	376	22	1	Ninguno
Zona Costanera	360	523	5	1
Sabanas de Sucre y Córdoba	1.210	1.099	21	Ninguno
Alto Sinú y San Jorge	1	34	1	Ninguno
Bajo y Medio Sinú	982	226	5	1
Totales	13.748	5.415	134	19

Fuente: Incoder. Elaboración propia

Existen también en la región distritos de mediana y gran irrigación, de los cuales un alto porcentaje se encuentra en funcionamiento. La siguiente tabla muestra su distribución entre las distintas sub-regiones.

Tabla 40. Distritos de mediana y gran irrigación

Sub Región	Área (ha.)	No. Familias	No. Distritos	No. Distritos en funcionamiento
Sur de la Guajira	18.536	1.029	1	Ninguno
Norte del Magdalena	36.092	2.176	5	5
Provincia del Río	29.500	1.050	1	Ninguno
Norte del Cesar	8.838	270	1	Ninguno
Canal del Dique	30.291	2.769	4	3
Montes de María	9.688	1.700	1	1
Zona Costanera	3.200	244	1	1
Bajo y Medio Sinú	97.200	9.508	3	2
Totales	233.345	18.746	17	12

Fuente: Incoder. Elaboración propia

Con relación a obras de drenaje y control de inundaciones, cabe destacar que durante el taller realizado en la sub-región Depresión Momposina, los asistentes mencionaron insistentemente que debía retomarse el proyecto de adecuación de tierras cuyos estudios de factibilidad adelantó en 1996 la firma canadiense SNC Lavalin en el marco de un convenio suscrito con el INAT. El Plan Agropecuario de dicho estudio contemplaba áreas destinadas a los cultivos de cítricos, algodón, maíz y soya, y a la ganadería. En Canal del Dique los participantes informaron que se han presentado problemas no solo de inundaciones sino de daño en la infraestructura de drenaje y riego así como salinización de los suelos.

3.8.3 Cobertura de servicios públicos

El servicio público de mayor cobertura en el región es la energía, sin embargo, se presentan diferencias considerables entre cabeceras, centros poblados y rural disperso. Como lo indica la tabla que se presenta a continuación, a nivel nacional la región Caribe es la que presenta la menor cobertura en rural disperso, sin considerar Amazonía.

Tabla 41. Cobertura en Energía Eléctrica

Regiones	Cabecera	Centros poblados	Rural disperso
Amazonía	100	-	-
Bogotá-Cundinamarca	99,9	99,1	96,1
Caribe	99,7	97,2	72,2
Centro Oriente	99,5	99,7	94,6
Eje Cafetero	99,7	98,4	96,0
Macizo	99,6	93,1	82,2
Pacífico	99,7	94,2	89,9

Fuente: DANE, con base en ENCV 2012. Cálculos propios.

La cobertura de acueducto en la región Caribe es la más baja del país, en cabecera incluso se encuentra por debajo de la reportada para Amazonía⁵⁰. Especialmente crítica es la cobertura en rural disperso, donde se concentra la actividad productiva agropecuaria.

Tabla 42. Cobertura en Acueducto

Regiones	Cabecera	Centros poblados	Rural disperso
Amazonía	79,18	-	-
Bogotá-Cundinamarca	100,0	93,7	46,0
Caribe	76,5	54,9	19,3
Centro Oriente	96,3	69,2	43,1
Eje Cafetero	97,5	87,5	46,3
Macizo	94,3	86,4	30,3
Pacífico	94,8	82,9	66,5

Fuente: DANE, con base en ENCV 2012. Cálculos propios.

También en alcantarillado, la cobertura de la región Caribe presenta índices críticos, muy por debajo de las otras regiones, incluso en cabeceras. La cobertura en rural disperso es prácticamente inexistente.

Tabla 43. Cobertura en Alcantarillado

Regiones	Cabecera	Centros poblados	Rural disperso
Amazonía	94,19795222	-	-
Bogotá-Cundinamarca	99,6	49,5	1,5
Caribe	55,5	11,8	0,5

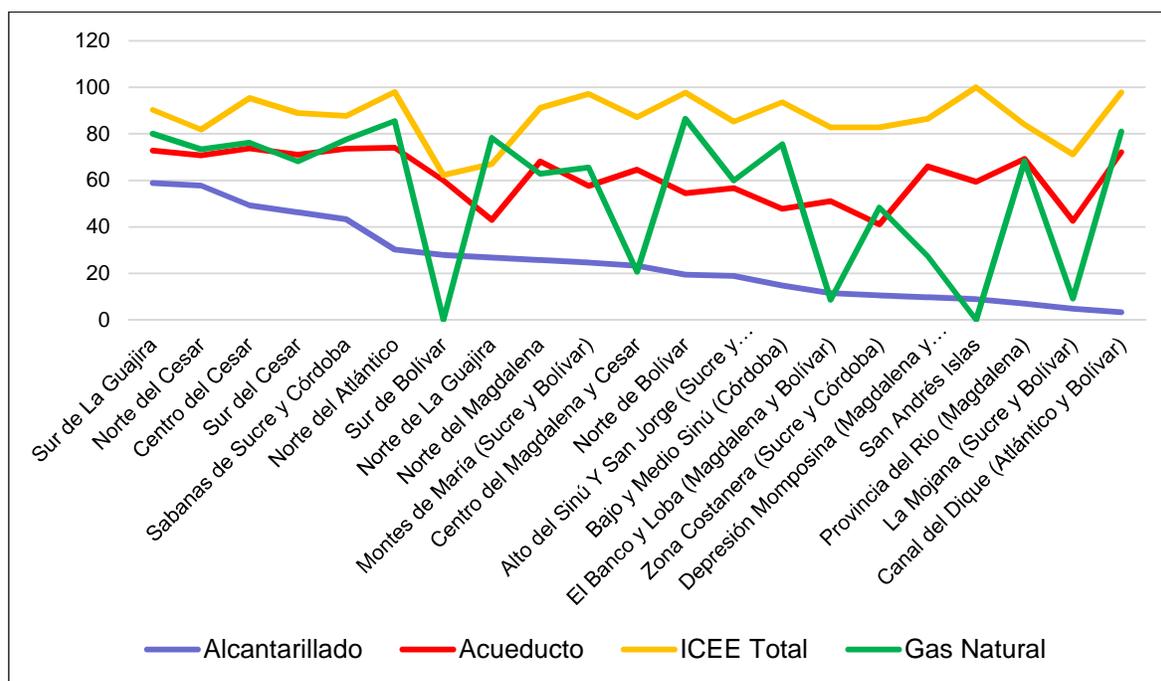
⁵⁰ Cubre Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonas y Putumayo

Centro Oriente	96,1	77,8	1,5
Eje Cafetero	92,0	69,3	6,3
Macizo	93,1	62,3	3,5
Pacífico	90,3	58,4	9,0

Fuente: DANE, con base en ENCV 2012. Cálculos propios.

La baja cobertura de servicios públicos básicos como agua y alcantarillado de la Región Caribe es alarmante, al igual que el alto riesgo para la salud que presenta el agua que se suministra en todas las sub-regiones, excepto en el Norte del Atlántico.

Grafica 5. Cobertura servicios públicos Subregional (Promedio %)



Fuente: Cobertura de alcantarillado y acueducto 2012, Superservicios; Cobertura de electricidad 2012, UPME; Internet dedicado Segundo Trimestre 2011; MINTIC; Nivel de Riesgo del Agua, *Promedio IRCA 2007-2011 –Instituto Nacional de Salud (INS).

La cobertura del servicio de energía eléctrica en las cabeceras es cercana al 100%, mientras que en la zona resto presenta un promedio de 87,1%. No obstante, la calidad deja mucho que desear, pues los cortes del servicio son frecuentes y, en ocasiones, hay demoras en solucionarlos, tal y como lo expresaron en diferentes talleres.

El servicio de gas natural tiene coberturas muy distintas por sub-regiones. Las mejores se registran en Norte de Bolívar, Norte del Atlántico y Sur de La Guajira, con porcentajes iguales o superiores al 80%, mientras que en San Andrés y Providencia y el Sur de Bolívar no se cuenta con el servicio.

Tabla 44. Cobertura de servicios públicos y nivel de riesgo de consumo del agua

Sub-región	Promedio de Cobertura Alcantarillado	Promedio de Cobertura de Acueducto	Nivel de Riesgo	ICEE * cabecera municipal	ICEE resto	ICEE Total	Gas Natural
Sur de La Guajira	58,9	72,8	Medio	100	76,6	90,4	80
Norte del Cesar	57,8	70,8	Alto	100	66,6	81,9	73,3
Centro del Cesar	49,2	73,7	Alto	100	81,8	95,4	76,2
Sur del Cesar	46,3	71,0	Alto	100	71,5	89	68,2
Sabanas de Sucre y Córdoba	43,2	73,6	Alto	92,3	85,6	87,8	77,6
Norte del Atlántico	30,2	74,0	Bajo	100	86,5	98	85,6
Sur de Bolívar	27,9	59,9	Alto	100	29,4	62,3	0
Norte de La Guajira	26,8	43,0	Medio	100	53,3	67,1	78,3
Norte del Magdalena	25,7	68,2	Alto	100	65,3	91,2	62,8
Montes de María (Sucre y Bolívar)	24,6	57,6	Alto	100	92,9	97,2	65,6
Centro del Magdalena y Cesar	23,2	64,6	Alto	100	68,3	87,2	20,6
Norte de Bolívar	19,4	54,4	Alto	100	93,7	97,7	86,5
Alto del Sinú Y San Jorge (Sucre y Córdoba)	18,8	56,7	Alto	100	79,6	85,3	60
Bajo y Medio Sinú (Córdoba)	14,8	47,8	Alto	100	92	93,6	75,5
El Banco y Loba (Magdalena y Bolívar)	11,4	51,0	Alto	94,86	72,9	82,8	8,6
Zona Costanera (Sucre y Córdoba)	10,5	41,0	Alto	100	78,1	82,8	48,3
Depresión Momposina (Magdalena y Bolívar)	9,7	66,0	Alto	100	76	86,5	27,4
San Andrés Islas	8,9	59,4	Medio	100	100	100	0
Provincia del Río (Magdalena)	7,0	69,3	Alto	100	46,6	84	68,3
La Mojana (Sucre y Bolívar)	4,7	42,5	Alto	88,25	67,6	71,2	9,2
Canal del Dique (Atlántico y Bolívar)	3,3	72,1	Medio	100	91,9	97,9	81
Promedio Región Caribe	24,9	61,4	Medio	98,8	75,1	87,1	54,9

*Índice de cobertura del Servicio de Energía Eléctrica

Fuente: Cobertura de alcantarillado y acueducto 2012, Superservicios; Cobertura de electricidad 2012, UPME; Internet dedicado Segundo Trimestre 2011; MINTIC; Nivel de Riesgo del Agua, *Promedio IRCA 2007-2011 –Instituto Nacional de Salud (INS).

3.8.4 Cobertura y calidad de la educación

Para comprender el sistema educativo en Colombia se debe considerar su estructura por niveles: Primera Infancia (de 0 a 6 años), Básica (1^o a 5^o, para niños de entre 7-11 años de edad), Media (6^o a 9^o, para niños de 12 y 13 años) y secundaria o vocacional (10^o 11^o para jóvenes de entre 14 y 15 años).

Ya después de superar los niveles básicos de educación se considera en educación superior la formación profesional, técnica y tecnológica y los postgrados que incluyen las especializaciones, maestrías y doctorados.

La demanda educativa

Se puede considerar que en la región Caribe hay una demanda insatisfecha de educación, lo que se puede expresar en la cantidad de niños y jóvenes que no pudieron acceder al sistema educativo. El analfabetismo en la región fue del 10,4%⁵¹ para el 2012, el cual es mayor que el que se presenta a nivel nacional que corresponde al 5.9%. Esto se hace más evidente en la zonas rurales (resto), donde el analfabetismo tiene una tasa para el mismo año de 20,3% muy superior a la nacional que se ubica en el 13,3%

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional⁵², para el año 2011, la región Caribe registró 241.374 niños, niñas y jóvenes por fuera del sistema educativo, lo que corresponde a cerca del 22% del total de la la población en edad escolar del país que está por fuera del sistema.⁵³

Tabla 45. Reporte de matrícula 2011* y Población Fuera del Sistema 2010 Región Caribe

	Matricula oficial 2011	Matricula privada 2011	Matricula total 2011	Población total escolar (5 a 16 años) 2010	Poblacion por fuera del sistema 2010
Región Caribe	2.332.640	321.956	2.654.596	2.473.135	241.374
Total Nacional	9.014.275	1.337.263	10.351.538	10.509.185	1.100.000

Fuente: MEN. Perfil Región Caribe. Costa Atlántica en Educación

⁵¹ DANE. ECV2012

⁵² Perfil Región Caribe. Costa Atlántica en Educación. Disponible en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-283230_archivo_pdf_perfil.pdf

⁵³ La edad teórica para la educación básica y media va de los 5 a los 16 años, donde para el grado de transición deberían estar los niños y niñas de cinco años y para el grado once los jóvenes de 16 años.

Cobertura educativa

En el nivel de atención integral a la primera infancia (entre las edades de 0 a 5 años y 11 meses), el porcentaje de cobertura de la región Caribe está por encima de la media nacional en cuatro puntos porcentuales aproximadamente. De esta población, en la región Caribe, el 58% está en condiciones de vulnerabilidad⁵⁴ y, de esta, el 78% se encuentra sin cubrimiento integral, que incluye el acceso a los servicios de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección.

Tabla 46. Atención integral a primera infancia 2011

Población	País		Región Caribe		
Población de 0 a 5 años y 11 meses	4.280.363		1.055.555		
Población Vulnerable	2.244.264	52,43%	615.805	58,34%	de la población total
Población con atención integral	567.737	25,30%	131.387	21,34%	de la población vulnerable
Población por atender	1.676.527	74,70%	484.418	78,66%	de la población vulnerable

Fuente: Ministerio de Educación. Programa PAIPI

De acuerdo con información del Ministerio de Educación Nacional, para este cubrimiento en la región Caribe, en el año 2011 se invirtieron \$ 171.578⁵⁵ millones, logrando beneficiar a menores con la suscripción de 531 convenios, 203 prestadores y la adhesión de cerca del 85% de los municipios de la región.

Tabla 47. Inversión Educación Primera infancia 2011

Fondo	Región Caribe
Inversión Total \$	\$ 171.578.312.859
Inversión MEN\$	\$ 92.734.805.812
Inversión Municipios	\$ 78.843.507.048
No. Municipios adheridos al fondo para la primera infancia	324
% de municipios adheridos al Fondo sobre el total de municipios	85.13%
Número de convenios suscritos	531
Número de prestadores	203
Número de niños atendidos	196.186

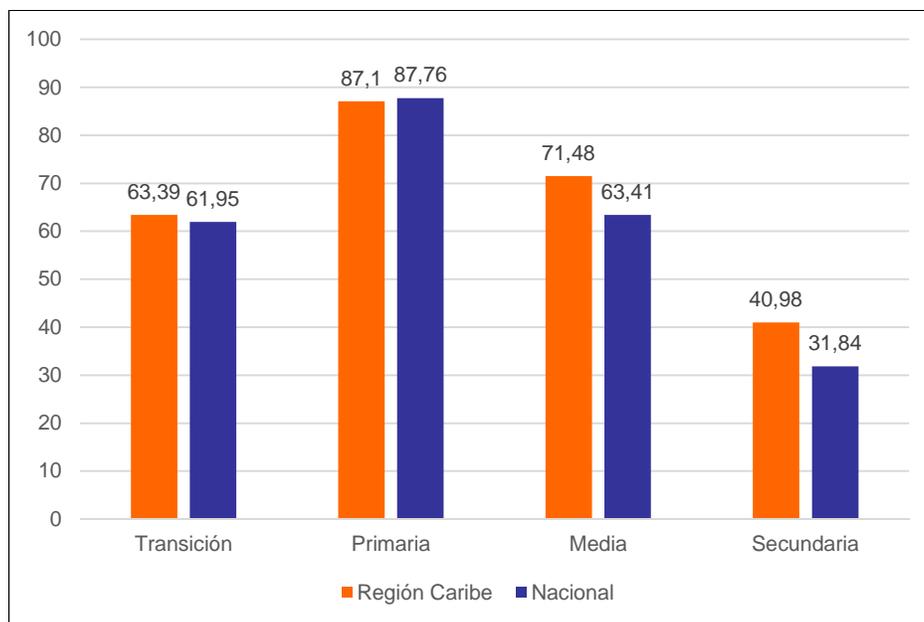
Fuente: MEN. Perfil Región Caribe. Costa Atlántica en Educación

⁵⁴ Se entiende por población vulnerable, aquella que se encuentra clasificada en los niveles de Sisbén uno y dos; desplazados, indígenas y estudiantes con discapacidad.

⁵⁵ Aportes MEN \$ 92.735 millones; Aportes municipios \$ 78.844 millones

En 2012, la región Caribe registró un promedio de cobertura neta superior al promedio nacional para los niveles de la educación hasta el grado 11. Como se observa en la tabla 46, el nivel con mayor cubrimiento es el de básica primaria con 87,10%.

Grafica 6. Cobertura Promedio por Niveles de Educación 2012



Fuente: Ministerio de Educación

Por sub-regiones, la menor cobertura se presenta para la educación media (grados 10 y 11) en el Norte de La Guajira con solo el 17,28% y la mayor en el Centro del Cesar con el 116,18%, sub-región que a su vez tiene la mejor cobertura promedio de la región en transición y secundaria.

En los niveles de preescolar (transición) y básica primaria (grados de 1 a 5), la sub-región con menor cobertura es El Banco y Loba, con el 44,84% y 67,18% respectivamente, muy por debajo de los promedios regional y nacional.

Para los niveles de educación básica secundaria (grados de 1 a 9) y media (grados 10 y 11), la sub-región con menor cobertura es el Norte de La Guajira con 38,22% y el 17,28 respectivamente.

Tabla 48. Cobertura Promedio por Niveles de Educación 2012

	Transición	Primaria	Media	Secundaria
Región Caribe	63,39	87,10	71,48	40,98
Nacional	61,95	87,76	63,41	31,84
Norte de La Guajira	45,83	73,64	38,22	17,28
Sur de La Guajira	54,08	76,51	55,81	28,09
Norte del Magdalena	72,62	86,76	64,65	33,00
Centro del Magdalena y Cesar	70,48	94,14	62,35	27,04
Provincia del Río	86,29	95,68	63,47	31,53
Depresión Momposina	64,08	87,41	59,29	30,02
El Banco y Loba	44,84	67,18	42,11	18,55
Norte del Cesar	58,72	91,00	62,57	30,81
Centro del Cesar	87,44	116,18	81,40	38,30
Sur del Cesar	72,88	91,44	61,83	28,18
Canal del Dique	54,24	85,18	65,10	35,43
Norte del Atlántico	57,75	91,29	76,21	43,53
Norte de Bolívar	56,60	81,54	69,13	38,12
Montes de María	63,19	95,59	71,88	34,34
La Mojana	55,98	88,34	54,49	20,97
Sur de Bolívar	52,43	72,34	40,47	18,08
Zona Costanera	58,39	89,42	66,20	29,58
Sabanas de Sucre y Córdoba	57,95	82,85	65,98	37,39
Alto Sinú Y San Jorge	63,60	89,49	61,99	28,00
Bajo y Medio Sinú	62,00	91,47	75,62	43,34
San Andrés Islas	73,77	77,53	66,75	46,32

Fuente: Ministerio de Educación Nacional *Datos subregional es promedio simple de los municipios

La cobertura en Educación Superior de la región se encuentra muy por debajo de la tasa nacional, excepto en el departamento del Atlántico que cuenta con una cobertura del 43%, que es del 42%. El departamento con menor nivel de cobertura es La Guajira.

En cuanto a la absorción de los graduados de bachillerato por el sistema de educación superior, la tasa promedio de la región Caribe es del 42% siendo de nuevo el departamento del Atlántico el que tiene la tasa más alta, y el departamento de San Andrés el de la tasa más baja, donde solo acceden a algún tipo de educación superior el 8% de los bachilleres.

Tabla 49. Educación Superior. Cobertura y Absorción 2013

Departamento	Tasa de cobertura (%)	Tasa de Absorción (%)
Atlántico	43,00	67,20
Bolívar	31,70	47,10
Magdalena	28,60	60,20
Cesar	26,40	43,00
Córdoba	20,00	30,40
Sucre	19,50	42,00
San Andrés	18,10	8,00
La Guajira	15,50	39,00
Nacional	42,40	82,90

Fuente: MEN-SNIES -SENA. A marzo de 2013

En la región Caribe hay preferencia por cursar programas de titulación profesional, exceptuando el caso de San Andrés donde el 93,6% de los estudiantes de educación superior cursan niveles técnicos y tecnológicos.

La región cuenta con 1.512 programas con registro calificado y de ellos solo 77 tienen acreditación de calidad, lo que representa el 15% de la oferta nacional de programas con registro calificado y el 10% de los que tienen acreditación de calidad.

Atlántico y Bolívar son los departamentos con mayor oferta de programas en educación superior de la región, concentrando el 67% de programas con registro calificado y el 77% de los programas con acreditación de calidad.

Tabla 50. Educación Superior. Niveles de formación y calidad

Departamento	Participación por nivel de formación (%)			Programas con registro calificado	Programas con acreditación de calidad
	Tec y Tecnolog.	Universitaria	Posgrado		
Atlántico	20,40	76,20	3,30	568	30
Bolívar	42,20	56,60	1,30	452	29
Córdoba	17,70	80,30	2,00	138	7
Magdalena	29,70	68,00	2,40	132	7
Sucre	15,10	80,70	4,10	86	3
Cesar	22,50	76,80	0,70	64	1
La Guajira	32,80	64,90	2,30	51	0
San Andrés	93,60	3,50	3,00	21	0
Nacional	31,8	62,2	6	9801	785

Fuente: MEN-SNIES - SACES -SENA. A marzo de 2013

De acuerdo con el Observatorio Laboral del Ministerio de Educación Nacional, de los graduados en educación superior en cada departamento aproximadamente el 42% se vincula laboralmente en su departamento; otros destinos son departamentos de la propia región, y Antioquia y Bogotá.

Tabla 51. Emisión y Recepción de Graduados

Departamento	EMISION Donde trabajan los graduados		RECEPCIÓN. Procedencia de los trabajadores	
		%		%
San Andrés	San Andrés	72,22	San Andrés	12,03
	Atlántico		Bogotá	30,55
			Caldas	17,59
			Atlántico	13,88
			Bolívar	6,48
			Antioquia	5,55
Magdalena	Magdalena	42,7	Magdalena	67,53
	Bogotá	4,7	Atlántico	14,92
	La Guajira	4,1	Bogotá	7,34
	Cesar	3,7	Santander	1,87
	Atlántico	2,9	Cesar	1,63
	Antioquia	1	Bolívar	1,46
Córdoba	Córdoba	37,4	Córdoba	61,2
	Bogotá	6,2	Antioquia	9
	Antioquia	3,4	Sucre	8,5
	Sucre	2	Atlántico	7,5
	Atlántico	1,6	Bogotá	6,2
	Bolívar	1,4	Bolívar	4,6
Sucre	Sucre	37,1	Sucre	63,7
	Bogotá	12,3	Atlántico	10,2
	Córdoba	6,1	Bolívar	6,2
	Bolívar	3,7	Bogotá	6,1
	Cesar	1,8	Córdoba	4,1
	Atlántico	1,3	Antioquia	2,9
Cesar	Cesar	47,05	Atlántico	11,04
	Bogotá	5,31	Atlántico	8,89
	La Guajira	5,31	Bogotá	8,34
	Atlántico	1,5	Santander	6,49
	Santander	1,15	Norte de Santander	6,49
	Magdalena	1,15	Magdalena	4,85
La Guajira	La Guajira	43,94	La Guajira	47,82
	Bogotá	4,28	Atlántico	15,45
	Cesar	2,09	Cesar	9,54
	Magdalena	0,85	Bogotá	8,19
	Atlántico	0,85	Magdalena	8,19
	Sucre	0,57	Norte de Santander	3
Bolívar	Bolívar	53,44	Bolívar	72,48
	Bogotá	5,09	Atlántico	11,04

	Sucre	1,51	Bogotá	6,81
	Atlántico	1,46	Sucre	2,11
	Córdoba	1,38	Antioquia	1,59
	Antioquia	1,22	Norte de Santander	1,56
Atlántico	Atlántico	45,25	Atlántico	87,36
	Bogotá	8,98	Bogotá	4,28
	Bolívar	4,3	Bolívar	1,49
	Magdalena	2,47	Magdalena	1,46
	Guajira	2,01	Antioquia	1,02
	Cesar	1,76	Córdoba	0,81

Fuente: MEN - Observatorio Laboral para la Educación

Calidad educativa

Con las pruebas Saber el gobierno mide y evalúa la calidad de todas las instituciones educativas. Con ellas se busca conocer el nivel de competencias académicas que tienen los estudiantes y que brindan los establecimientos educativos.

Los resultados en las pruebas Saber 2013 para tercero, quinto y noveno grados dan cuenta de la baja calidad de la educación en la región Caribe. Los departamentos están en su mayoría por debajo del promedio nacional en las áreas básicas de lenguaje, matemáticas y pensamiento ciudadano. El departamento con los mejores puntajes en las tres áreas del conocimiento analizadas por el ICFES para esta región es Atlántico y el de los puntajes más bajos La Guajira.

Tabla 52. Puntaje promedio de las pruebas Saber para grados 3, 5 y 9

Competencia del conocimiento	Grado	Puntaje promedio en Lenguaje			Puntaje promedio en Matemática			Puntaje promedio en Pensamiento Ciudadano	
		3	5	9	3	5	9	5	9
Bolívar		270	266	261	268	263	263	265	257
Cesar		289	282	272	293	279	274	276	271
Córdoba		268	268	264	271	263	261	264	263
San Andrés		278	271	260	264	261	263	266	256
La Guajira		259	257	261	260	254	258	254	257
Magdalena		272	263	254	272	261	254	263	252
Atlántico		298	294	290	299	291	288	288	281
Sucre		266	271	267	268	265	268	265	265
Nacional		301	303	299	300	299	300	297	298

Fuente: ICFES- resultados pruebas 2013

En esta evaluaciones también se puede evidenciar la brecha entre los colegios de las áreas urbanas y rurales⁵⁶ (ver anexo 7), siendo estos últimos los que tienen menores puntajes promedio en la mayoría de las áreas evaluadas, excepto en lenguaje en el departamento de Bolívar.

En general, los colegios oficiales a nivel nacional no superan el puntaje de 300, en una escala de 100 a 500, y se presenta una diferencia de aproximadamente 20 puntos a favor de los colegios considerados del área urbana. Únicamente en cuatro casos se iguala o se supera el promedio nacional, a saber: Tercer grado rural del departamento de San Andrés en lenguaje, noveno grado rural del departamento de Bolívar en lenguaje, tercer grado rural del departamento del Cesar en matemáticas y quinto grado urbano del departamento del Magdalena en matemáticas.

Por otro lado, los colegios privados o “no oficiales”, presentan mejores promedios que los oficiales tanto a nivel nacional como regional, pero de los regionales solo en dos casos presentan puntajes iguales o superiores al promedio nacional: el quinto grado del departamento de Bolívar en pensamiento ciudadano y el tercer grado del departamento del Cesar en matemáticas.

Tabla 53. Puntaje promedio de las pruebas Saber para grados 3, 5 y 9 de Colegios No oficiales

Colegios no oficiales	Puntaje promedio en Lenguaje			Puntaje promedio en Matematica			Puntaje promedio en Pensamiento Ciudadano		
	3	5	9	3	5	9	5	9	
Bolivar	340	326	327	331	322	323	349	313	
Cesar	353	352	335	358	344	333	337	321	
Cordoba	344	342	341	340	336	339	331	334	
San andres	341	318	288	310	296	286	307	291	
La Guajira	336	332	341	336	331	341	321	237	
Magdalena	330	321	326	329	316	322	318	322	
Atlantico	340	329	335	339	324	339	324	322	
Sucre	352	354	343	341	343	353	339	335	
Nacional	360	358	352	353	351	355	349	344	

Fuente: ICFES- resultados pruebas 2013

⁵⁶ De acuerdo con el Directorio Único de Establecimientos Educativos “DUE” Se clasifica como establecimiento educativo de la Zona Rural, si el establecimiento se encuentra ubicado fuera de los límites urbanos definidos en el ordenamiento territorial.

En lo referente al último grado de la educación secundaria, a partir de los resultados de las pruebas Saber aplicadas a estudiantes de grado 11, se observa que el promedio regional para las áreas evaluadas se encuentra en nivel Medio⁵⁷, igual que el promedio nacional. Se destaca el promedio departamental de San Andrés en el área del inglés, con un promedio de puntaje superior al promedio nacional y al de toda la región Caribe, lo que responde a la condición bilingüe de su población.

El área del conocimiento con menores puntajes promedio en la región Caribe es filosofía y la de mejores puntajes promedio es lenguaje.

Tabla 54. Puntaje Promedio por Departamento de las Pruebas Saber 11- 2013

DEPARTAMENTO	Matemática	Ingles	Química	Física	Biología	Filosofía	Lenguaje	Sociales
Atlántico	44,24	44,54	43,51	43,29	43,41	38,55	45,95	42,52
Bolívar	42,58	41,94	42,77	41,93	42,24	37,71	44,52	41,73
Cesar	42,37	41,50	43,08	42,75	42,78	37,81	44,65	42,13
Córdoba	42,08	41,64	42,97	43,13	42,56	38,06	44,86	42,58
La Guajira	42,39	41,70	42,61	41,72	42,29	37,28	44,51	41,84
Magdalena	41,22	40,23	41,35	40,88	41,32	36,42	43,57	40,44
San Andrés	44,23	53,69	42,12	40,59	42,72	38,05	45,24	42,07
Sucre	42,09	40,93	42,62	41,96	41,99	37,25	44,05	41,71
Nacional	44,14	43,98	44,22	43,52	43,93	39,11	46,46	43,75

Fuente: ICFES. Resultados agregados 2013. puntajes promedio

Para la educación superior están los resultados de las pruebas Saber pro 2013⁵⁸, antes ECAES, que muestran que los mejores 10 promedios de la región Caribe están concentrados en 5 universidades:

Fundación Universidad del Norte
Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla
Universidad de Cartagena
Universidad del Atlántico
Universidad Tecnológica de Bolívar

⁵⁷ Resultado cuantitativo expresado en una escala que va de 0 a 100. Interpretada de acuerdo al siguiente rango: Bajo (0 – 30); Medio (31 – 70); Alto (Superior a 70)

⁵⁸ **ICFES. Resultados Agregados Saber Pro 2013- Módulos Competencias Genéricas -Institución- Programas Universitarios.**

3.8.5 Acceso a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones

El Atlántico es el departamento que presenta el mejor índice de penetración de internet dedicado de toda la región Caribe, mientras que La Guajira, como en otros servicios, se ubica en último lugar.

Bolívar, por su parte, tiene el mayor número de municipios que cuentan con fibra óptica y también el mayor número de instituciones conectadas y de trámites en línea.

Tabla 55. TIC. Indicadores Trimestrales por Departamento (4T-2013)

Departamento	Atlántico	Bolívar	Cesar	Magdalena	Sucre	San Andrés	Córdoba	La Guajira
Índice de penetración[1]	9,61	6,39	4,62	4,46	3,91	3,38	3,36	1,91
Ranking de penetración*	7	13	16	17	19	20	21	27
Principal proveedor de internet	Metrotel	Movistar	Movistar	Movistar	Movistar	Movistar	Edatel	Movistar
Municipios con fibra óptica	0	26	13	21	15	0	14	10
Computadores para educar**	13636	20896	13136	14203	9485	5560	19280	9461
Instituciones conectadas	53	308	194	251	244	0	265	74
Entidades con trámites en línea	21	47	26	31	27	2	31	16

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones. Informes trimestrales 2013 *32 departamentos más Bogotá **Terminales entregadas

La siguiente tabla presenta los municipios con mayores índices de penetración de internet dedicado. Los valores en las capitales superan ampliamente los índices de penetración de los demás municipios de sus departamentos.

Tabla 56. Ranking de Penetración municipal 2013 (4 Trimestre)

Atlántico	Barraquilla	Puerto Colombia	Soledad	Malambo	Santo Tomás
	13,7%		9,2%	8,5%	6,7%
Bolívar	Cartagena	Turbaco	Arjona	Mompox	El Carmen de Bolívar
	12,4%		7,6%	1,6%	1,4%
Cesar	Valledupar	Aguachica	La Paz	San Alberto	Codazzi
	8,9%		3,9%	3,4%	2,9%
Magdalena	Santa Marta	Ciénaga	Fundación	Pivijay	Plato
	10,1%		3,4%	2,1%	2,0%
					1,9%

Sucre	Sincelejo	Corozal	Santiago	Sampués	Coveñas
	9,0%		5,0%	4,3%	2,1%
San Andrés	San Andrés	Providencia			
	3,3%		0		
Córdoba	Montería	Montelíbano	Cereté	Planeta Rica	Sahagún
	7,5%		4,6%	3,9%	3,3%
La Guajira	Riohacha	San Juan	Villanueva	Albania	Fonseca
	4,7%		3,7%	3,3%	2,7%

Fuente: Ministerio de tecnologías de la información y telecomunicaciones. Informes trimestrales 2013

Los kioscos Vive Digital, que son puntos de acceso comunitario a internet para niños, jóvenes y adultos de corregimientos y veredas, se encuentran en todas las sub-regiones y en la mayoría de municipios de la región Caribe como se detalla a continuación. Las sub-regiones con mayor número de kioscos son Alto Sinú y San Jorge con 87, Montes de María con 59, y Bajo y Medio Sinú con 47.

Tabla 57. Internet. Kioscos Vive Digital por sub-región

Sub-región	Kioscos Vive Digital
Alto Sinú y San Jorge	88
Montes de María	59
Bajo y Medio Sinú	47
Zona Costanera	45
Sur de La Guajira	42
El Banco y Loba	41
Norte del Magdalena	40
Sabanas de Sucre y Córdoba	39
Norte de La Guajira	38
Centro del Magdalena y Cesar	38
La Mojana	57
Norte de Bolívar	32
Norte del Cesar	38
Depresión Momposina	30
Provincia del Río	24
Canal del Dique	22
Centro del Cesar	21
Sur de Bolívar	21
Sur del Cesar	16
Norte del Atlántico	14
San Andrés Islas	2

Total Región Caribe

754

Fuente: <http://www.vivedigital.gov.co/kvd/mapa.php>. Elaboración propia.

A continuación se presentan los municipios (46) que no cuentan aún con kioscos Vive Digital por sub-regiones. Ello indica que cerca de la cuarta parte de los 197 municipios de la región no tienen aún este servicio.

Tabla 58. Municipios sin kioscos Vive Digital

Sub-región	Municipios		
Sur de la Guajira	Distracción	El Molino	
Centro del Magdalena y el Cesar	Chivolo		
Provincia del Río	Concordia	El Piñón	
Depresión Momposina	San Zenón	Mompox	Pijiño del Carmen
El Banco y Loba	San Martín de Loba	El Peñón	
Norte del Cesar	Agustín Codazzi		
Centro del Cesar	Curumaní	Chiriguaná	
Sur del Cesar	Río de Oro	San Martín	
	González	San Alberto	
Canal del Dique	Santa Lucía	San Cristóbal	
	Manatí	Soplaviento	
Norte del Atlántico	Galapa	Santo Tomás	Sabanagrande
	Barranquilla	Palmar de Varela	Polonuevo
	Soledad	Baranoa	Puerto Colombia
Montes de María	Chalán	Tolú Viejo	Zambrano
	Morroa	Maria La Baja	
Zona Costanera	Santiago de Tolú	Moñitos	Coveñas
Sabanas de Sucre y Córdoba	Sahagún	Sampués	San Luis de Sincé
Alto Sinú y San Jorge	San Jose de Uré	La Unión	Caimito
	Montelíbano		
Bajo y Medio Sinú	Chimá		

Fuente: <http://www.vivedigital.gov.co/kvd/mapa.php>. Elaboración propia.

Los llamados Puntos Vive Digital, ubicados en cabeceras, ofrecen una amplia gama de servicios: acceso a internet, sala de capacitaciones, trámites en línea, actividades de entretenimiento y servicios complementarios. Se encuentran en todos los departamentos de la Región Caribe aunque en Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre solo hay 1. Del total de 71 Puntos Vive Digital del país, solo 13 se encuentran en la región Caribe.

Tabla 59. Internet. Puntos Vive Digital por departamento

Departamento	Puntos vive digital
Atlántico	4
Bolívar	2
San Andrés	2
Cesar	1
Córdoba	1
La Guajira	1
Magdalena	1
Sucre	1
Nacional	71

Fuente: <http://www.vivedigital.gov.co/kvd/mapa.php>. Elaboración propia.

3.8.6 Servicios financieros y créditos

Las dificultades de acceso al crédito fueron frecuentemente mencionadas en los talleres sub-regionales como limitante para el desarrollo productivo de la región.

La tabla que se presenta a continuación muestra el número, el valor total y el valor promedio de los créditos aprobados por el Banco Agrario, principal financiador de las actividades del campo, en 2010 y 2013 por sub-región.

Entre 2010 y 2013, el número de créditos aprobados creció en todas las sub-regiones, sin embargo su monto total y su monto promedio disminuyeron. El valor total aprobado en pesos corrientes disminuyó el 2,4% entre 2010 y 2013 y el monto promedio de los créditos de 2013 cayó notablemente respecto a 2010 en todas las sub-regiones, excepto en San Andrés.

En 2010, la sub-región del Bajo y Medio Sinú fue la que registró un mayor valor total de créditos aprobados; sin embargo, en 2013 este monto se había reducido drásticamente. Mientras en 2010 se aprobaron operaciones en la sub-región por valor de \$ 56.606 millones, con un valor promedio de 66 millones, en 2013 el valor total aprobado fue de solo \$32.280 millones, con un valor promedio por crédito de \$14 millones.

El monto promedio de los créditos aprobados en la mayoría de las sub-regiones permite calificarlos como microcréditos, ya que, de acuerdo con la Ley 590 de 2000, en Colombia son microcréditos las operaciones cuyo monto individual no supere los 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes (Smmlv), sin que el saldo de endeudamiento del deudor exceda de ciento veinte (120) SMMLV, al momento de

la aprobación de la respectiva operación de crédito⁵⁹. Para 2013, ello equivalía a \$ 14,7 millones.

Tabla 60. Evolución de créditos otorgados por el Banco Agrario 2010-2013 por sub-regiones en millones de pesos corrientes

Sub-región	2010			2013			Crecimiento		
	Valor Total	Num. Cred.	Valor Prom.	Valor Total	Num. Cred.	Valor Prom.	Valor Total	Num. Cred.	Valor Prom.
Provincia del Río	6.912	251	28	14.573	1.158	13	110,8%	361,4%	-54%
Zona Costanera	5.472	526	10	14.010	1.827	8	156,0%	247,3%	-26%
El Banco y Loba	7.813	232	34	9.149	727	13	17,1%	213,4%	-63%
Depresión Momposina	7.416	269	28	11.188	798	14	50,9%	196,7%	-49%
Bajo y Medio Sinú	56.606	852	66	32.280	2.370	14	-43,0%	178,2%	-79%
La Mojana	14.795	601	25	20.064	1.576	13	35,6%	162,2%	-48%
Norte de Bolívar	3.074	199	15	3.741	483	8	21,7%	142,7%	-50%
San Andrés Islas	139	17	8	985	41	24	609,9%	141,2%	194%
Canal del Dique	3.706	281	13	6.653	675	10	79,5%	140,2%	-25%
Norte del Cesar	25.753	715	36	22.350	1.587	14	-13,2%	122,0%	-61%
Sur de Bolívar	12.368	556	22	14.619	1.199	12	18,2%	115,6%	-45%
Norte del Atlántico	12.084	359	34	7.649	688	11	-36,7%	91,6%	-67%
Alto Sinú y San Jorge	37.602	1.429	26	38.993	2.680	15	3,7%	87,5%	-45%
Montes de María	13.590	913	15	18.171	1.657	11	33,7%	81,5%	-26%
Centro del Cesar	14.117	685	21	15.330	1.149	13	8,6%	67,7%	-35%
Norte del Magdalena	13.187	999	13	13.287	1.631	8	0,8%	63,3%	-38%
Sur de La Guajira	6.286	257	24	5.298	404	13	-15,7%	57,2%	-46%
Sabanas de Sucre y Córdoba	24.634	1.598	15	23.240	1.982	12	-5,7%	24,0%	-24%
Centro del Magdalena y Cesar	24.475	777	31	16.335	926	18	-33,3%	19,2%	-44%
Sur del Cesar	34.696	1.398	25	29.092	1.576	18	-16,2%	12,7%	-26%

⁵⁹ http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/Tema1_sept.pdf. Recuperada 24 de julio de 2014.

Norte de La Guajira	6.410	474	14	6.304	492	13	-1,7%	3,8%	-5%
Promedio Región Caribe	15.768		24	15.396		13	-2,4%		-46%

Fuente: Agronet. Cálculos propios

En 2012, la región Caribe contaba con 4,02 puntos de contacto financiero por cada 10.000 habitantes. Con importantes diferencias entre sub-regiones. Diez de ellas se encuentran por encima del promedio regional, destacándose Norte del Atlántico y San Andrés Islas, mientras que otras como La Mojana, Canal del Dique, Provincia del Río y El Banco y Loba cuentan prácticamente con la mitad de puntos de contacto del promedio de la región Caribe.

Ahora bien, de acuerdo con los reportes de la Superintendencia Financiera⁶⁰, si se incluyen cajeros automáticos y datáfonos, el promedio regional aumenta a 6,66 puntos de contacto por cada 10.000 habitantes. La cobertura a nivel nacional reportada por la misma fuente para 2012 es muy superior, de 13,2⁶¹.

La siguiente tabla ilustra esta situación.

Tabla 61. Puntos de contacto financiero por sub-regiones 2012

Sub – Región	Cobertura cada 10.000 Habitantes	Total Oficinas (Bancos, CF, Coop, CB y total ONG)
Norte del Atlántico	7,4	3032
San Andrés Islas	6,8	40
Sur del Cesar	6,2	95
Centro del Cesar	5,5	39
Norte del Magdalena	5,4	603
Norte del Cesar	5,1	269
Centro del Magdalena y Cesar	5,1	80
Norte de Bolívar	4,5	554

⁶⁰ Reporte de Inclusión Financiera 2012. SFC (Formatos 398, 322 y 444) y BdO. Incluye cooperativas SES y ONG. Disponible en http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Reporte%20Inclusion%20Financiera/2do_reporte/Reporte_inclusion_2012.pdf . Recuperado el 24 de julio de 2014.

⁶¹ Debe precisarse que los cálculos por sub-regiones que se presentan abajo se hicieron con población 2012, mientras que las coberturas reportadas por la Superfinanciera para ese mismo año son sobre la base de población 2011. No fue posible recalcular la cobertura que reporta la Superfinanciera ya que no se puede acceder a la base del total de puntos de contacto a nivel nacional.

Sur de La Guajira	4,4	57
Sur de Bolívar	4,1	30
Bajo y Medio Sinú	3,8	254
Sabanas de Sucre y Córdoba	3,8	113
Montes de María	3,6	203
Zona Costanera	3,2	36
Alto Sinú y San Jorge	2,9	98
Depresion Momposina	2,9	34
Norte de La Guajira	2,7	121
El Banco y Loba	2,5	31
Provincia del Rio	2,2	20
Canal del Dique	2,2	26
La Mojana	1,7	33
Regional	4,02	

Fuente: DANE, Cálculos propios.

3.9 Situación social

3.9.1 Cobertura y calidad de la salud

El porcentaje de afiliados al régimen contributivo de la región Caribe se encuentra muy por debajo del promedio nacional y en algunas sub-regiones con cifras realmente preocupantes. Solo en tres sub-regiones - San Andrés, Norte de Bolívar y Norte del Atlántico - la afiliación al régimen contributivo presenta tasas superiores al promedio nacional y, por supuesto, al regional. Las sub-regiones en las que se ubican las capitales departamentales presentan en general las mejores tasas de afiliación al régimen contributivo, seguramente por la mayor formalidad de las actividades económicas que allí se desarrollan. Ninguna de las sub-regiones de intensa actividad minera - Sur de La Guajira, Centro del Cesar y Alto Sinú y San Jorge - alcanza el promedio regional de los afiliados al régimen contributivo.

Finalmente, las sub-regiones con menor valor agregado per cápita, sin corregir por capitales ni por municipios mineros, son también aquellas que cuentan con menor porcentaje de población afiliado al régimen contributivo.

De acuerdo con estándares internacionales, se considera que existe cobertura universal cuando los porcentajes de afiliación son del 95% o más⁶². En estas condiciones solo Sur de la Guajira, Zona Costanera, Sur de Bolívar y Provincia del Río no tendrían cobertura universal.

Ahora bien, los porcentajes de afiliación no pueden confundirse con la calidad de los servicios ni con las condiciones reales de acceso a los servicios de salud. En la mayoría de los talleres sub-regionales se hizo referencia a las pésimas condiciones en que operan los puestos de salud de las zonas rurales e incluso de algunas urbanas. Se dispone de médico una vez por semana y no se cuenta con los medicamentos necesarios. En muchos casos las distancias a los puntos de atención son muy largas. Además, el traslado hacia capitales y cabeceras para acceder a mejores servicios puede tomar varias horas debido a las precarias condiciones de las vías terciarias y los costos del transporte se encuentran fuera del alcance de parte importante de la población.

Tabla 62. Afiliación a los regímenes contributivo y subsidiado por sub-regiones

Sub- región	% de afiliados al régimen contributivo	% de afiliados al régimen Subsidiado	% Total Personas afiliadas*
Promedio Nacional	47,00	53,00	91,10
Promedio Región Caribe	29,50	78,20	103,70
San Andrés Islas	61,6	38,4	ND
Norte de Bolívar	48,5	51,5	98,8
Norte del Atlántico	47,3	52,7	98,3
Norte del Magdalena	40,6	59,4	109,3
Norte del Cesar	32,9	67,1	112,1
Sur de La Guajira	26,8	73,2	86,2
Bajo y Medio Sinú	26,1	73,9	ND
Sur del Cesar	24,1	75,9	101,6
Montes de María	18,3	81,7	119,8
Norte de La Guajira	16,3	83,7	98,5
Centro del Cesar	14,3	85,7	123,9
Centro del Magdalena y Cesar	12,6	87,4	107,6
Alto Sinú y San Jorge	12,2	87,8	98,1
Sabanas de Sucre y Córdoba	10,5	89,5	99,3
La Mojana	8,8	91,2	105,8
Zona Costanera	8,1	91,9	92,8

⁶² http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Agosto/Paginas/20130802_03-Presidente-destaca-que-en-salud-se-tiene-cobertura-universal.aspx

Sur de Bolívar	5,5	94,5	75,7
El Banco y Loba	5,1	94,9	95,6
Depresión Momposina	4,8	95,2	98,8
Canal del Dique	2,8	97,2	ND
Provincia del Río	2,6	97,4	90,7

Fuente: Elaboración propia, cifras del Ministerio Salud de protección social

*Se calcula dividiendo el número total de afiliados por el total de la población. Los porcentajes superiores a 100 sugieren que hay personas afiliadas en un municipio que residen en otro o problemas de múltiples afiliaciones.

3.9.2 Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Región Caribe

Pese a algunos avances logrados la Región Caribe, después de la región Pacífica, registra los indicadores más preocupantes del país en esta materia. Para avanzar en la política de seguridad alimentaria y nutricional, departamentos y municipios, deberán abordar estrategias integrales que cobijen no solamente la generación de ingresos sino programas de salud, priorizando los programas preventivos de atención a la población materno infantil, y educación en buenas prácticas de alimentación y nutrición.

La alimentación es considerada en el mundo un derecho fundamental esencial para el desarrollo digno de cada persona que integra una sociedad, razón por la cual adquiere un carácter de derecho fundamental y el acceso al mismo debe procurarse que sea garantizado por el Estado y la Sociedad en su conjunto. Dada su trascendencia para la existencia y desarrollo integral del individuo su referencia se hace obligada dentro de cualquier análisis de pobreza y desigualdad.

Cabe recordar que, como afirma Alderman: *“Una disminución del 1% en las tasas de desnutrición, disminuye la pobreza en 4%. Una disminución del 1% en las tasas de pobreza, logra una disminución del 0,25% en las tasas de desnutrición”*⁶³.

La seguridad alimentaria se propuso como concepto en el año de 1996 durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO, que convirtió la seguridad alimentaria en un objetivo explícito de la ONU. Seguridad alimentaria es “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y

⁶³ **WORLD BANK.** Alderman, Harold (2004). *Linkages between Poverty Reduction Strategies and Child Nutrition.* Disponible en http://www.dps.gov.co/documentos/7847_Primer_Consejo_SANversion_junio25.pdf, el 16 de julio de 2014.

permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar a cabo una vida saludable y activa”⁶⁴.

Observando las estadísticas de la tabla siguiente se concluye que 7 de los departamentos de la región Caribe registran indicadores de seguridad alimentaria bastante más bajos que los del promedio nacional y que tan solo el Departamento de San Andrés y Providencia presenta un indicador más favorable que el del promedio nacional. La inseguridad alimentaria se encuentra presente en más de la mitad de los hogares de la Región Caribe, siendo la situación más crítica en los departamentos de Sucre, Bolívar y Magdalena, sin dejar de ser representativamente preocupante en los demás. El grado de inseguridad alimentaria severa es más del doble en el Magdalena que en el promedio nacional y un poco más del 50% en el resto de departamentos, a excepción de San Andrés que muestra los menores indicadores en inseguridad alimentaria en su población. (Ver más detalle en la tabla siguiente).

Entre los factores que se han identificado como determinantes de la inseguridad alimentaria del hogar se encuentran: insuficiencia de alimentos en el mercado y otros canales de comercialización de alimentos; la inestabilidad de los suministros alimentarios, la incapacidad de los hogares para adquirir los alimentos que ofrece el mercado, la cual depende de los niveles de ingresos y de los precios de los alimentos⁶⁵.

Para brindar alternativas reales que coadyuven a superar los factores determinantes de inseguridad alimentaria, se considera necesario ir más allá de los programas de asistencia social y generar al interior de cada departamento estrategias que aumenten el poder adquisitivo de los grupos más vulnerables.

Tabla 63. Seguridad Alimentaria por Departamentos 2010 (porcentajes)

Departamento	Seguros	Inseguridad Alimentaria 2013	Grado de Inseguridad Alimentaria		
			Leve	Moderada	Severa
Atlántico	45,6	54,4	32,0	17,8	4,5
Bolívar	38,3	61,7	31,6	25,7	4,4
Cesar	46,1	53,9	32,7	16,5	4,7
Córdoba	39,8	60,2	36,9	20,5	2,8

⁶⁴DNP. Documento Conpes 113 (2008) . Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). Bogotá D.C.

⁶⁵ DEHOLLAIN, P. (1995) *Conceptos y factores condicionantes de la seguridad alimentaria en hogares*. Arch Latinoamericanos de Nutrición.

La Guajira	40,9	59,1	34,2	20,3	4,6
Magdalena	38,6	61,4	34,7	20,3	6,5
San Andrés	59,8	40,2	25,9	13,2	1,1
Sucre	37,1	62,9	33,3	25,4	4,3
Total Nacional	57,3	42,7	27,9	11,9	3

Fuente: Ministerio de Protección Social, ICBF y otros. Bogotá, agosto de 2011. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010

(*) Coeficiente de variación igual o mayor a 20% y menor a 30%, la precisión es “Regular” y por lo tanto debe ser utilizado con precaución.

Respecto a la desnutrición crónica en los niños menores a 5 años, la situación en La Guajira es crítica; 27,9% frente a 13,2% a nivel nacional.

Respecto a desnutrición global o bajo peso para la edad, el departamento de La Guajira registra nuevamente el indicador más alto (11,2%), casi 3 veces por encima del nivel nacional (4%). Los departamentos del Caribe se evidencian alejados significativamente de la meta que tiene Colombia dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en este indicador (2,6%). El detalle puede ser observado en la tabla siguiente.

Tabla 64. Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y niñas menores de 5 años (porcentajes)

DEPARTAMENTO	Retraso en Talla (%)	Desnutrición Global (%)
Atlántico	15,5	3,4*
Bolívar	10,8	4,3*
Cesar	11,7	3,3*
Córdoba	16,4	4,3*
La Guajira	27,9	11,2
Magdalena	18,0	6,8
San Andrés	3,8*	1,1**
Sucre	14,3	5,9
Meta al 2015 - ODM	8,0	2,6
Total Nacional	13,2	4,0

Fuente: Ministerio de Protección Social, ICBF y otros. Bogotá, agosto de 2011. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010

3.9.3 Cobertura y calidad de la vivienda

El déficit de vivienda total según el DANE permite determinar hasta qué punto las necesidades habitacionales de la población están satisfechas; para ello se contempla la cantidad de viviendas que en un municipio se deben construir para

que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares; dicho indicador también evalúa la calidad de las unidades habitacionales⁶⁶.

De acuerdo con los datos del Censo del 2005 la sub-región donde existe el mayor promedio en déficit de vivienda es La Mojana con el 93,26%, por encima del promedio de la Región Caribe en 33,36 p.p En esta sub-región se pueden encontrar municipios con déficit cercanos al 100% como Achí con el 99,08%, Sucre con el 98,65% y Guaranda con el 98,01%

La sub-región con menor promedio en déficit total de vivienda (cabecera y resto), es el Norte del Cesar con el 56,82%, y donde se encuentra uno de los 5 primeros municipios con menor déficit de vivienda de la región que es Valledupar con el 34.19%.

Tabla 65. Deficit de Vivienda por sub-regiones - Censo 2005

Sub – Región	% Hogares en Déficit Cabecera	% Hogares en Déficit Resto	% Hogares en Déficit Total
La Mojana	95.46	93.18	93.26
Canal de Dique	98.86	73.05	90.46
El Banco y Loba	89.06	87.49	88.06
Depresión Momposina	91.98	85.43	86.52
Provincia del Rio	95.47	76.93	85.00
Zona Costanera	90.86	84.57	84.97
Norte de La Guajira	75.22	91.12	83.81
Centro del Magdalena y Cesar	87.76	84.55	83.46
Alto Sinú y San Jorge	80.88	83.02	82.72
Bajo y Medio Sinú	85.79	82.02	82.46
Montes de María	81.87	82.93	81.59
Norte de Bolívar	86.29	76.58	81.41
Sur de Bolívar	68.96	84.43	77.19
Norte del Magdalena	82.00	76.20	73.40
San Andrés Islas	96.31	42.35	71.76
Sabanas de Sucre y Córdoba	63.74	80.02	70.90
Norte del Atlántico	76.90	61.06	69.35
Centro del Cesar	61.53	80.86	67.94
Sur del Cesar	52.22	75.51	62.65

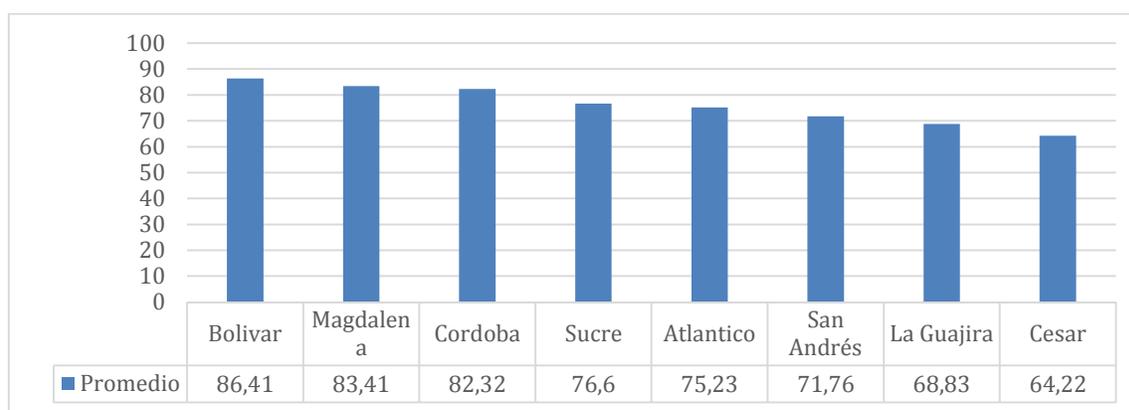
⁶⁶ DANE. Metodología Déficit de vivienda. Colección de documentos- Actualización 2009 No. 79.

Sur de La Guajira	45.11	88.01	58.84
Norte del Cesar	41.30	81.11	56.82
Promedio regional	78.46	79.54	77.74

Fuente: DANE Censo 2005. Elaboración propia

A nivel departamental, se observa que el departamento de Cesar presenta el menor promedio en déficit de vivienda con el 64,22%, y Bolívar es el departamento con mayor promedio en déficit de vivienda, con el 86,41%, seguido de Magdalena y Córdoba.

Grafica 7. Región Caribe. Déficit de vivienda departamental (promedio)



Fuente: Censo 2005. Elaboración propia

3.9.4 Mercado Laboral

En 2013 la tasa de ocupación para todo el país fue de 58,1 y la de desempleo se situó en 9,6. En todos los departamentos de la región Caribe para los que se cuenta con información, la tasa de ocupación fue inferior a la nacional, excepto en La Guajira. La tasa de desempleo de todos los departamentos de la región es inferior a la nacional.

Entre 2009 y 2013 la tasa de ocupación aumentó en todos los departamentos continentales de la región Caribe, excepto en Córdoba, donde pasó de 55,66 en 2009 a 54,90 en 2013. Durante el período, el único departamento que creció todos los años fue Atlántico, en todos los demás la tasa de ocupación disminuyó entre 2012 y 2013. En 2013, La Guajira registra la mayor tasa de ocupación con 63,90%, seguido de Atlántico con 55,61%, Bolívar con 54,92% y Córdoba con 54,90%.

Durante el período analizado, la tasa de desempleo presentó una tendencia a la baja en todos los departamentos, aunque en Magdalena y Sucre aumentó entre

2012 y 2013. En 2013, el departamento con menor tasa de desempleo en la región fue La Guajira con el 7,08 %, seguido de Bolívar con 7,30 % y Atlántico con 7,52%

Tabla 66. Tasa General de Participación, Tasa de Ocupación y Tasa de Desempleo por departamentos 2009 -2013

	Año	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	La Guajira	Magdalena	Sucre
TGP	2009	55,87	52,19	55,32	65,45	58,72	53,28	51,86
	2010	57,08	54,28	57,10	64,87	65,58	55,46	53,48
	2011	58,98	58,42	56,37	65,62	62,98	55,32	55,46
	2012	59,59	59,78	57,41	63,30	71,67	57,08	59,09
	2013	60,13	59,25	55,92	60,06	68,77	55,80	59,14
TO	2009	50,08	46,92	49,43	55,66	52,83	48,06	46,94
	2010	51,58	49,85	51,05	56,06	59,61	50,87	47,52
	2011	54,21	53,90	50,65	57,34	57,57	49,90	49,73
	2012	54,84	55,22	52,14	55,86	65,58	52,61	53,64
	2013	55,61	54,92	51,28	54,90	63,90	51,39	53,55
TD	2009	10,37	10,10	10,64	14,95	10,03	9,79	9,49
	2010	9,64	8,16	10,60	13,59	9,10	8,27	11,16
	2011	8,09	7,72	10,14	12,61	8,60	9,80	10,33
	2012	7,98	7,62	9,19	11,74	8,50	7,83	9,23
	2013	7,52	7,30	8,29	8,60	7,08	7,90	9,45

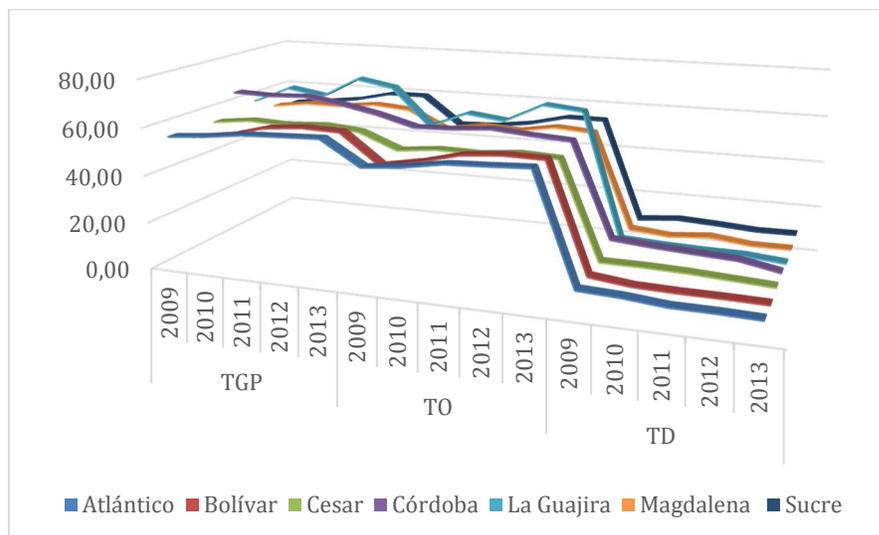
Fuente Dane: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Disponible en

<https://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/por-departamentos>

TGP: Tasa General de Participación - TO: Tasa de Ocupación - TD: Tasa de Desempleo

La siguiente gráfica muestra la evolución de la tasa general de participación, la tasa de ocupación y la tasa de desempleo de los departamentos continentales de la región Caribe.

Grafica 8. Evolución de la tasa general de participación, la tasa de ocupación y la tasa de desempleo 2009-2013



Fuente: DANE. Elaboración propia

3.9.5 Pobreza y desigualdad

Las deficiencias que a nivel de salud, educación, seguridad alimentaria, servicios públicos y empleo presenta la región Caribe, se sintetizan en sus condiciones de pobreza, mucho más severas que las del país en su conjunto, aunque algo menos desigual.

De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)⁶⁷ en 2013, el porcentaje de personas en pobreza en el nivel nacional fue del 24,8%⁶⁸, en tanto en la región Caribe fue del 37,4%, siendo superada marginalmente solo por la región Pacífico (37,6%).

El coeficiente de Gini registró un valor de 0,500, mientras que el nacional fue de 0,539, lo que parece indicar que se trata de una región menos desigual que el país.

⁶⁷ El índice de Pobreza Multidimensional (IPM), es un indicador desarrollado por Alkire y Foster de la Universidad de Oxford, adaptado por el Departamento Nacional de Planeación Nacional DNP, para Colombia. Evalúa cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; salud; trabajo; y acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. A su vez, estas cinco dimensiones involucran 15 indicadores, que se obtienen a través de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Así, son considerados pobres los hogares donde la suma ponderada de las privaciones sea igual o superior al 33%, es decir que tenga 5 o más privaciones.

⁶⁸https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_13.pdf

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en la Región Caribe

Conforme a los resultados del IPM, en el año 2013 el 24,8% de la población en Colombia era pobre. Entre 2012 y 2013 todas las regiones, a excepción de la Pacífica que registró un incremento en su pobreza de un 1,3%, presentaron disminución: 2,2 puntos porcentuales a nivel nacional, 4,3% en el Valle del Cauca y 3,7% para las regiones Atlántica y Oriental. Los cambios para las tres últimas regiones enunciadas, estadísticamente se consideran significativos.

Existen hoy dos regiones que preocupan por su pobreza: la Caribe y la Región Pacífica, sin incluir al Valle del Cauca. En general, las variables y/o privaciones que siguen pesando en estas regiones continúan siendo el aseguramiento en salud, acceso a fuente de agua mejorada, hacinamiento crítico, analfabetismo, inasistencia escolar, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos, trabajo infantil y material inadecuado de las paredes exteriores.

Tabla 67. Porcentaje de personas pobres por regiones según IPM (porcentajes)

Departamento	2012	2013	2013/2012
Atlántica	41,1	37,4	-3,70
Oriental	28,5	24,8	-3,70
Central	26,7	26,1	-0,60
Bogotá	11,1	8,7	-2,40
Antioquia	21,8	22,4	0,60
Valle del Cauca	20,5	16,2	-4,30
Pacífica (sin Valle)	36,3	37,6	1,30
Total nacional	27,0	24,8	-2,20

Fuente: DANE, cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2012 y 2013.

Boletín de prensa pobreza monetaria y multidimensional 2013

Nota: El signo negativo significa que el indicador del 2013 respecto al 2012 disminuyó.

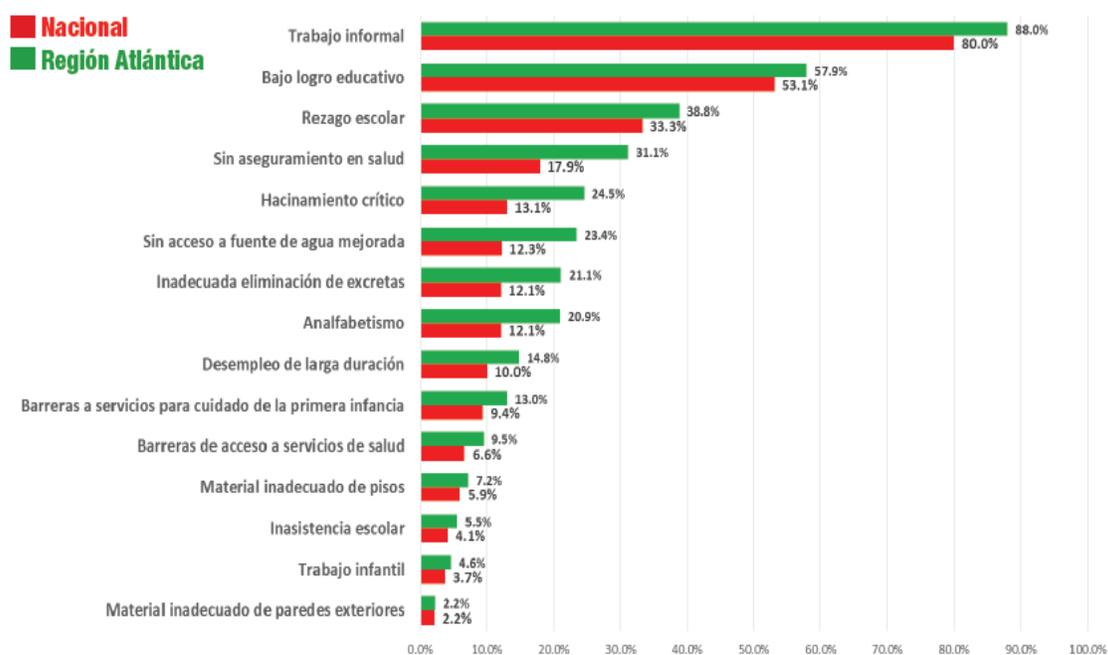
A continuación y con base en un estudio realizado por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE, se presentan los indicadores que miden las privaciones para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional en la Región Caribe, con base en la Encuesta de Calidad de Vida del año 2012, y en paralelo con los indicadores del nivel nacional.

En el estudio *Porcentaje de personas pobres por regiones según IPM*, se registró que la Región Caribe presentó indicadores IPM del 41,1% y del 37,4% para los años 2012 y 2013 respectivamente. Dentro de la medición para el 2012 (gráfico 6) se observa que en todas las variables que componen el IPM, la Región Caribe se encuentra por encima del promedio nacional, lo que indica mayor nivel de

privaciones, excepto en material inadecuado de paredes exteriores, en que los valores regional y nacional son iguales.

Las variables más críticas son: trabajo informal (88%), bajo logro educativo (57,9%) y rezago escolar (38,8%), sin aseguramiento en salud (31,1%), el hacinamiento crítico (24,5%), sin acceso a una fuente de agua mejorada (23,5%), inadecuada eliminación de excretas (21,1%), analfabetismo (20,9%). En un plano intermedio (1 persona de cada 10) se pueden considerar el desempleo de larga duración (14,8%), barreras a cuidado de la primera infancia (13%) y barreras de acceso a servicios de salud (9,5%).

Grafica 9. Índice de Pobreza Multidimensional Región Atlántica y Nivel Nacional 2012



Fuente: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE. Departamento para la Prosperidad Social. *Informe de Pobreza Córdoba 2013*.

Pobreza y pobreza extrema

En el año 2013, de las 6 ciudades principales y 1 área metropolitana de la Región Caribe, la mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema la tuvo Riohacha, con 43,3% y 12,7%, respectivamente, siendo superada en el concierto nacional tan solo por la capital del Chocó, Quibdó. En la región le sigue Sincelejo con 37,2 % de pobreza y 6,1% de pobreza extrema, única ciudad de la región donde ambos indicadores se incrementaron respecto al año 2012. Montería aumentó igualmente

la pobreza extrema en 0,2% respecto al 2012. La ciudad de Cartagena presentó la mayor disminución de pobreza en la región respecto al 2012 (3,5%), aunque aumentó mínimamente la pobreza extrema (0,1%). Barranquilla como área metropolitana presentó la menor incidencia en pobreza y en pobreza extrema: 29,1% y 4,2% respectivamente, aunque bastante alejada del promedio del conjunto de las áreas metropolitanas (19,5% pobreza y 3,0% pobreza extrema). En general se puede afirmar que la pobreza en el 2013 respecto al 2012 bajó en la Región Caribe.

Tabla 68. Pobreza y Pobreza Extrema en Ciudades y Áreas Metropolitanas de la Costa Caribe 2012-2013

Ciudad	Pobreza			Pobreza Extrema		
	2012	2013	2013/2012	2012	2013	2013/2012
Riohacha	45,5	43,3	-2,2	14,4	12,7	-1,7
Sincelejo	36,9	37,2	0,3	5,6	6,1	0,5
Montería	36,9	34,8	-2,1	6,3	6,5	0,2
Santa Marta	36,3	33,8	-2,5	7,6	6,5	-1,1
Valledupar	32,8	31,4	-1,4	6,2	4,4	-1,8
Cartagena	32,7	29,2	-3,5	5,9	5,8	-0,1
Barranquilla A.M.	30,4	29,1	-1,3	3,8	4,2	0,4
23 ciudades	21,6	19,5	-2,1	3,8	3,4	-0,4
13 áreas	18,9	17,5	-1,4	3,3	3	-0,3

Fuente: DANE 2014. Elaboración con base en *Pobreza Monetaria y Multimidimensional 2013*.

Incidencia de la Pobreza y de la Pobreza Extrema

Como ya se había mencionado, en el 2013 el porcentaje de personas clasificadas como pobres con respecto al total de la población de la región Caribe en promedio fue del 37,4%, frente a un 24,8% del nivel nacional. Los departamentos de la Guajira (55,8%)⁶⁹, Córdoba (51,8%)⁷⁰ y Magdalena (50,5%)⁷¹, son en su orden los que mayores indicadores de pobreza presentan. Internamente se presentan diferencias importantes. La mayor reducción de la pobreza se presenta en el departamento de Córdoba, con una significativa disminución del 8,4%, al pasar del 60,8% en el 2012 al 51,8% en el 2013.

⁶⁹https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Guajira_Pobreza_2013.pdf

⁷⁰https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Cordoba_Pobreza_2013.pdf

⁷¹https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Magdalena_Pobreza_2013.pdf

En lo que respecta al fenómeno de la pobreza extrema, se encuentra que al interior de la región Caribe, existe una diferencia abismal entre el indicador de La Guajira (25,7%) y el del Atlántico (4,7%), 5,5 veces relativamente mayor. Córdoba, igual que en el indicador anterior, presenta el mayor avance respecto a la superación de la pobreza extrema. En el 2013, los departamentos del Atlántico y Bolívar, muestran mejoras muy reducidas frente a la lucha contra la pobreza extrema.

Tabla 69. Incidencia de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en los Departamentos 2012-2013 (porcentajes)

Departamento	Pobreza			Pobreza Extrema		
	2012	2013	2013/2012	2012	2013	2013/2012
Atlántico	33,9	32,4	-1,50	4,7	4,3	-0,4
Bolívar	44,2	41,8	-2,40	13,2	12,6	-0,6
Cesar	46,8	44,8	-2,00	16,0	12,5	-3,5
Córdoba	60,2	51,8	-8,40	27,3	18,6	-8,7
La Guajira	58,4	55,8	-2,60	27,7	25,7	-2,0
Magdalena	52,3	50,5	-1,80	17,4	15,6	-1,8
Sucre	51,5	47,3	-4,20	12,7	10,1	-2,6
Total Nacional	32,7	30,6	2,10	10,4	9,1	1,3

Fuente: DANE - *Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH*.

Nota: El signo negativo significa que el indicador del 2013 respecto al 2012 disminuyó.

Desigualdad de ingresos

En 2013, Colombia era uno de los países con mayor desigualdad en el mundo, presentaba un coeficiente de Gini⁷² de 0,539 Para el mismo año, la región Caribe presentó un coeficiente promedio de 0,500, con una disminución de 1,1 p.p. con respecto al 2012.

A nivel departamental, la desigualdad en la distribución de los ingresos más alta se presentó en el departamento de La Guajira (0,562), seguido por Córdoba (0,527) y Bolívar (0,501). El departamento del Atlántico presentó el coeficiente más bajo de la región.

Tabla 70. Coeficiente de Gini 2012-2013 (porcentajes)

Departamento	2012	2013	2013/2012
Atlántico	0,464	0,453	-1,10
Bolívar	0,507	0,501	-0,60

⁷² El indicador que se utiliza con más frecuencia para medir el grado de desigualdad en la distribución del ingreso en un país es el coeficiente de Gini, que es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad.

Cesar	0,518	0,489	-2,90
Córdoba	0,542	0,527	-1,50
La Guajira	0,556	0,562	0,60
Magdalena	0,510	0,496	-1,40
Sucre	0,483	0,469	-1,40
Total Nacional	0,539	0,539	0,0

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH.

A nivel de ciudades, la mayor desigualdad de ingresos en la región Caribe la registra Montería con un coeficiente de Gini de 0,525, seguida por Riohacha con 0,523. Las ciudades con menor desigualdad en la región, con un coeficiente de Gini de 0,457, fueron Valledupar y Cartagena, seguidas por Barranquilla con 0,458. Sincelejo, por su parte, presentó el mayor incremento en el indicador de desigualdad en la distribución de los ingresos, de un año a otro. Cabe resaltar que la mayoría de ciudades de la región Caribe muestran indicadores de desigualdad menores con respecto al promedio del conjunto de las 23 ciudades principales (0,507) y al de las 13 áreas metropolitanas del nivel nacional (0,505). Situación contraria registran Montería (0,525) y Riohacha (0,523). Ver detalle en la Tabla 81.

Tabla 71. Índice de Gini en Ciudades y Áreas Metropolitanas de la Costa Caribe 2012-2013

Ciudad	Gini		
	2012	2013	2013/2012
Riohacha	0,529	0,523	-0,006
Sincelejo	0,467	0,476	0,009
Montería	0,501	0,525	0,024
Santa Marta	0,485	0,458	-0,027
Valledupar	0,481	0,457	-0,024
Cartagena	0,482	0,457	-0,025
Barranquilla A.M.	0,464	0,458	-0,006
23 ciudades	0,502	0,507	0,005
13 áreas	0,499	0,505	0,006

Fuente: DANE 2014. Elaboración con base en *Pobreza Monetaria y Multidimensional 2013*.

Líneas de Pobreza por departamento

La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten a una persona de ingresos bajos, en una región determinada, contar con un nivel de vida apropiado. Para 2013 el costo per cápita mínimo necesario a nivel nacional fue de \$206.091,

frente a \$183.799 en los departamentos de Córdoba y la Guajira. El umbral más alto en la Región para la línea de pobreza lo tiene el Atlántico con \$ 224.649, lo que representa que una familia para no considerarse como pobre debe contar con ingresos mayores a \$ 898.596 mensuales.

Por su parte, la línea de pobreza extrema es el costo per cápita mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios de la población de ingresos bajos, que permiten a la persona un nivel de sobrevivencia, en una región determinada. A nivel nacional la línea de pobreza extrema aumentó un 0,5%, por encima de casi todos los departamentos de la Región Caribe. Atlántico, Bolívar y Cesar tienen en su orden las líneas de pobreza extrema o indigencia más alta en la Región y Córdoba la más baja. La tendencia alcista presentada en el 2012 se detuvo significativamente en el 2013, a nivel de todos los departamentos.

Tabla 72. Líneas de Pobreza e Indigencia a Nivel Departamental 2012-2013 (pesos corrientes y porcentajes)

Departamento	Pobreza			Indigencia		
	2012	2013	Cambio	2012	2013	Cambio
Atlántico	220.510	224.649	1,88	96.967	97.243	0,3
Bolívar	204.876	208.950	1,99	93.301	93.391	0,1
Cesar	201.561	205.365	1,89	91.963	91.928	0,0
Córdoba	180.067	183.799	2,07	86.467	86.784	0,4
La Guajira	180.067	183.799	2,07	87.187	87.630	0,5
Magdalena	197.891	202.003	2,08	90.980	91.366	0,4
Sucre	192.800	196.599	1,97	90.150	90.493	0,4
Total Nacional	202.083	206.091	1,98	91.207	91.698	0,5

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH

Brecha⁷³ y Severidad de la Pobreza⁷⁴

Para el año 2013, la brecha en la Región Caribe en promedio alcanzó un valor del 19,6%, frente a un promedio nacional de 11,8%. Lo anterior indica que en promedio el ingreso de los caribeños en el 2013 estuvo por debajo de la línea de pobreza en

⁷³ La brecha o intensidad de la pobreza mide la cantidad de dinero que le falta al hogar o persona para superar la línea de pobreza y dejar la condición de pobre. El concepto de brecha de la pobreza es un indicador compuesto que incluye tanto la incidencia como la distancia entre los pobres y la línea de pobreza

⁷⁴ El indicador de severidad de la pobreza integra al indicador de incidencia y brecha de la pobreza. Las diferencias entre el ingreso per cápita de cada unidad pobre con respecto a la línea de pobreza es ponderada para darle mayor importancia a las unidades pobres que están más lejos de la media, para incluir el efecto de la desigualdad entre los ingresos de los pobres. DANE Marzo de 2014. Boletín de Prensa: *Pobreza Monetaria y Multimimensional 2013*.

un 19,6%. El departamento del Magdalena muestra el mejor registro en la mejoría de los ingresos de su población al disminuir la brecha en un 6,4%.

Para el año 2013 la severidad de la pobreza en la Región Caribe alcanzó en promedio el 9,7%, presentando una disminución de 1,5 respecto al año 2012. A su interior, el departamento que registra mayor severidad de la pobreza (16,1%) y más baja reducción respecto al 2012 (0,5%) es la Guajira, 1,51 veces más que el promedio nacional (6,4%). A nivel subregional solamente el departamento del Atlántico (4,6%) registra un indicador menor al promedio nacional en cerca del 28% de su valor.

Tabla 73. Brecha y Severidad de la Pobreza en los Departamentos de la Costa Caribe 2012-2013 (porcentajes)

Departamento	Brecha			Severidad		
	2012	2013	2013/2012	2012	2013	2013/2012
Atlántico	10,8	10,1	-0,7	4,9	4,6	-0,3
Bolívar	17,6	16,4	-1,2	9,4	8,8	-0,6
Cesar	19,5	17,0	-2,5	11,1	9,0	-2,1
Córdoba	26,9	20,5	-6,4	15,4	10,6	-4,8
La Guajira	27,4	26,4	-1,0	16,6	16,1	-0,5
Magdalena	26,9	20,5	-6,4	12,1	11,3	-0,8
Sucre	27,4	26,4	-1,0	8,8	7,5	-1,3
Total Nacional	12,9	11,8	1,1	7,0	6,4	0,6

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH

Nota: El signo negativo significa que el indicador del 2013 respecto al 2012 disminuyó

Brecha y Severidad de la Pobreza Extrema

La pobreza extrema en la Región Caribe alcanzó en el 2013 una brecha promedio del 4,8%, superando el indicador nacional en 1,5%. Es decir, que el ingreso de la población en pobreza extrema estuvo por debajo del umbral de la línea de pobreza extrema en un 4,8%. La mayor brecha se presenta en el departamento de La Guajira (10,8) y su disminución en el 2013 respecto al 2012, fue mínima. La relación entre la brecha de este departamento con la de menor brecha (Atlántico) es exactamente de 9 veces, situación de desigualdad territorial alarmante en cuanto a pobreza extrema.

En lo que respecta a la severidad se puede observar que para el año 2013, el indicador en la Región Caribe en promedio alcanzó un 2,4%, superando el indicador de severidad de pobreza extrema de la nación en un 33%, pese a que bajó de un 3,2% en que se encontraba en el año 2012. El departamento del Atlántico presenta igualmente el menor indicador y el departamento de Córdoba se destaca

nuevamente al alcanzar una disminución significativa en la severidad de la pobreza extrema del 2,8% (ver tabla 84).

Tabla 74. Brecha y Severidad de la Pobreza Extrema 2012-2013 (porcentajes)

Departamento	Brecha			Severidad		
	2012	2013	2013/2012	2012	2013	2013/2012
Atlántico	1,3	1,2	-0,1	0,6	0,6	0,0
Bolívar	4,4	4,0	-0,4	2,2	2,1	0,1
Cesar	6,4	4,3	-2,1	3,6	2,3	1,3
Córdoba	9,6	5,1	-4,5	4,9	2,1	2,8
La Guajira	11,2	10,8	-0,4	6,2	6,0	0,2
Magdalena	6,1	5,5	-0,6	3,3	2,9	0,4
Sucre	3,4	2,5	-0,9	1,5	1,0	0,5
Total Nacional	3,8	3,3	0,5	2,1	1,8	0,3

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH

Nota: El signo negativo significa que el indicador del 2013 respecto al 2012 disminuyó

3.10 Recursos fiscales y desempeño de las administraciones municipales

Se examinan aquí la estructura y la dinámica de los ingresos fiscales de las 21 sub-regiones en que se dividió la Región Caribe y el desempeño de las administraciones municipales. Con base en este análisis, en el aparte correspondiente se recomendarán acciones para fortalecer las capacidades gerenciales de esas administraciones y se señalarán las prioridades que debería tener el gasto público hacia el futuro.

Para estos fines se utilizó, de una parte, la base de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) “Ejecuciones Presupuestales Municipales 2000 – 2012” y, de otra, la “Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios. Informe de resultados vigencia, 2012”, preparado también por el DNP.

3.10.1 Estructura y dinámica de los ingresos fiscales

En cuanto a lo fiscal se optó por estudiar sólo los ingresos, y no la composición del gasto porque ella ha estado gobernada por regulaciones de orden nacional que, en principio, le restan variabilidad a la estructura de esas obligaciones.

Para el análisis de los ingresos fiscales de las sub-regiones se excluyeron las ciudades capitales de los departamentos – con excepción de San Andrés que, como se comentará más adelante, es un caso especial – por cuanto dado el mayor

tamaño de ellas en términos de población, y de potencial económico, su inclusión produciría distorsiones apreciables en las sub-regiones en donde ellas se sitúan.

Aun cuando el título de la base de datos del DNP sobre las “Ejecuciones Presupuestales Municipales” se refiere al período 2000 – 2012, la falta de información, para algunos de los municipios de algunas de las sub-regiones en algunos años, obligó, en aras de la homogeneidad de la información, a que el período de análisis se restringiera al período 2004 -2012, con la excepción de las sub-regiones del Norte del Atlántico y de El Banco y Loba para las cuales el examen abarca el lapso 2003- 2012, según se detalla en tabla del anexo 7.

Hechas esas aclaraciones procedimentales, es preciso señalar que el total de los ingresos fiscales se clasificó en cuatro grandes componentes: las transferencias del Gobierno Nacional que reciben los municipios en virtud de las normas del Sistema General de Participaciones (SGP); las regalías provenientes de los recursos naturales no renovables (RNNR); los ingresos tributarios, y otros ingresos que están constituidos por los corrientes (no tributarios y transferencias) y por otros de capital (cofinanciación y otros).

El SGP está regulado constitucional y legalmente⁷⁵ y obliga a la nación a entregar una parte de sus ingresos a las entidades territoriales, los cuales se destinan en un 4% para las asignaciones especiales y en un 96% son distribuidos sectorialmente así: 58.5% para educación, 24.5% para salud, 5.4% para agua potable y saneamiento básico y 11.6% para propósito general (Bonet, J. et al, 2014).

Antes de la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011 y de la Ley 1530 de 2012, las regalías se distribuían, en virtud de disposiciones legales⁷⁶, en cerca del 80% del total a los municipios y departamentos productores de los RNNR y a los puertos de embarque de las exportaciones. El 20% restante iba al Fondo Nacional de Regalías (FNR) para ser distribuido en todo el país (Hernández, 2010).

La primera de esas participaciones, que con el correr de los años se llegó a conocer como regalías directas, estaba destinada a satisfacer necesidades básicas de las entidades territoriales beneficiarias (educación, salud, lucha contra la mortalidad infantil y agua potable y saneamiento básico, principalmente), mientras que los recursos del FNR se distribuían mediante aprobaciones específicas a muy diversas actividades (Comisión, 2008).

Con la expedición del Acto Legislativo de 2011 y de la Ley 1530 de 2012 esas reglas de distribución cambiaron, ya que una parte significativa de las regalías puede,

⁷⁵ Las principales disposiciones vigentes son el Acto Legislativo 04 de 2007 y la ley 1176 de este último año, que remontan sus orígenes a la reforma de 2001 (Acto Legislativo 01 y Ley 715) y a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 y a la Ley 60 de ese año.

⁷⁶ En especial las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002.

según el ciclo de ingresos totales, destinarse al ahorro (hasta el 28.2 % del total puede ir al Fondo de Ahorro y Estabilización) mientras que el 9.4% va al Fondo de Pensiones Territoriales para financiar el pasivo pensional territorial.

El 62.4% restante se destina al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), al de Desarrollo Regional (FDR), al de Compensación Regional (FCR), a las Asignaciones Directas, a los municipios del río Magdalena y el Canal del Dique, a la fiscalización y a la investigación geológica, y a fines administrativos y de seguimiento y control.

Las asignaciones de los distintos Fondos de inversión de las regalías (FCTI, FDR, FCR) y las Asignaciones Directas a los municipios y departamentos productores de los RNNR y a los puertos de embarque de las exportaciones, si bien son distribuidas territorialmente en la ley cuando se aprueban los presupuestos bianuales del Sistema General de Regalías (SGR) por el Congreso de la República, no constituyen una autorización automática de gasto. Las entidades territoriales a quienes se asignen esas partidas presupuestales deben acceder a esos recursos mediante la presentación de proyectos de inversión, que deben ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración (OCAD).

Es de anotar que el SGR tuvo como propósito explícito reducirle las regalías a los entes territoriales productores de RNNR y a los puertos de embarque de las exportaciones, pero en virtud del régimen de transición aún no se ha sentido a plenitud el impacto de esa decisión.

En efecto, la totalidad de los recursos destinados para las Asignaciones Directas y los Fondos de Desarrollo y de Compensación Regional se deben distribuir entre 2012 y 2015 porcentualmente, así:

Tabla 75. Régimen de transición para las Asignaciones Directas y los Fondos (porcentajes)

Año	Asignaciones Directas	Fondo de Compensación y Fondo de Desarrollo Regional
2012	50	50
2013	35	65
2014	25	75
2015	20	80

Fuente: Basado en el Acto Legislativo 05 de 2011

A partir del año 2015 el 20% se distribuirá entre los entes territoriales productores de RNNR y los puertos de embarque de las exportaciones y el 80% será para el FDR y el FCR.

Los ingresos tributarios de los municipios están constituidos por el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, la sobretasa a la gasolina y otros tributos, y constituyen el sacrificio que de sus ingresos hacen directamente los habitantes de los municipios para sufragar el gasto público que en ellos se lleva acabo..

Los otros ingresos son o bien corrientes o bien de capital, donde se incluyen principalmente otras transferencias y cofinanciaciones de la nación en proyectos municipales.

La tabla 76 muestra la significación de las transferencias y de las regalías en el total de los ingresos de los municipios de las 21 sub-regiones.

Tabla 76. Significación de las transferencias y las regalías en los ingresos totales 2012 (porcentajes)

Sub-región	Transferencias	Regalías	Subtotal
La Mojana	82,9	2,3	85,2
El Banco y Loba	82,6	1,1	83,8
Canal del Dique	77,8	0,5	78,3
Provincia del Rio Magdalena	77,0	2,9	79,8
Centro del Magdalena y Cesar	74,9	0,8	75,7
Norte de Bolívar	74,0	1,9	76,0
Norte del Atlántico	73,1	1,5	74,6
Depresión Momposina	72,5	2,1	74,6
Bajo y Medio Sinú	70,6	10,1	80,6
Montes de María	70,6	12,8	83,4
Norte de La Guajira	70,3	9,5	79,8
Norte del Cesar	69,3	3,3	72,6
Sabana de Sucre y Córdoba	65,9	11,3	77,2
Alto Sinú y San Jorge	63,4	21,6	85,0
Norte del Magdalena	62,8	11,4	74,2
Sur del Cesar	60,3	7,2	67,5
Sur de Bolívar	58,7	17,0	75,6
Centro del Cesar	53,0	23,2	76,2
Costanera	45,8	35,3	81,1
Sur de La Guajira	44,1	26,5	70,6
San Andrés	26,6	0,5	27,0
Promedio regional	66,1	10,5	76,6
Promedio regional sin San Andrés	67,4	10,9	78,3

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2013).

De esas cifras se concluye que:

1. Existe una muy elevada dependencia de las transferencias y las regalías para sufragar el gasto de todos los municipios, pues el promedio regional de esos dos componentes asciende al 75.2% del total de los ingresos y sólo en el sur del Cesar y en San Andrés (que como caso especial se explicará más adelante) esas fuentes de recursos representan menos del 70%. Por el contrario, en 15 de las 21 sub-regiones el peso de esos dos componentes de los ingresos es superior al 75%.
2. Como es de esperar, en todos los casos el grueso de esa dependencia se explica por las transferencias del SGR, que en promedio representaron en 2012 el 65.5%, pues si bien, en virtud de las disposiciones sobre el SGR, las regalías han empezado a llegar a todas las sub-regiones, todavía son de escasa significación, ya que en el 2012 sólo representaron el 9.7% del total y en nueve de las 21 sub-regiones no alcanzaron a significar el 3% de los ingresos. Además, en las sub-regiones donde las transferencias son relativamente menos significativas, es porque las regalías pesan significativamente más, ya que ese es el caso en el Sur de La Guajira, la Zona Costanera, el Centro del Cesar y el Alto Sinú y San Jorge.
3. En vez de aminorarse con el paso de los años, la dependencia de las transferencias se ha acentuado en 9 de las sub-regiones (Alto Sinú y San Jorge, Banco y Loba, Costanera, Norte de La Guajira, Centro del Cesar, Norte de Bolívar, Sur de Bolívar, Norte del Atlántico y Sur de La Guajira), como puede verse en la tabla del anexo 7. En las sub-regiones mineras ello fue producto de la disminución relativa que se empezó a sentir en 2012 en las regalías.
4. A pesar de la drástica reducción que supuso el SGR, en 2012 las regalías fueron significativas en la sub-región Costanera (35.3% del total) en virtud de los recursos que por ese concepto continuaron recibiendo los puertos de embarque y su zona de influencia; en el Sur de La Guajira (26.5% del total) como consecuencia de las que perciben los municipios aledaños al proyecto de Cerrejón como Barrancas, Fonseca y Hato Nuevo; en el Centro del Cesar (23.2% del total) por la explotación del carbón especialmente en la Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Becerril; y en el Alto Sinú y San Jorge (21.6%) por las que perciben los municipios de la zona de influencia del proyecto minero del níquel en Montelíbano (Córdoba).
5. Pese a esa significación los efectos de la reforma que supuso la creación del SGR ya se han empezado a sentir como puede verse en la siguiente

tabla que muestra la disminución relativa de las regalías en las sub-regiones mineras respecto al año 2004.

Tabla 77. Significación de las regalías en los ingresos totales (porcentajes)

Sub-región	Porcentajes	
	2004	2012
Costanera	41.2	35.3
Sur de La Guajira	35.3	26.5
Centro del Cesar	47.0	23.2
Alto Sinú y San Jorge	35.5	21.6
Norte de La Guajira	42.9	9.5

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2013).

Por lo que hace a los ingresos tributarios, que como se ha dicho representan los esfuerzos de las comunidades de las sub-regiones para pagar por los bienes básicos, su valor relativo es bajo pues en el 2012 en el promedio regional sólo representaron, según las cifras de la tabla 63, el 9.2%. Excluido San Andrés el promedio es de 8.8%, y sólo en 7 de las sub-regiones su significación dentro de los ingresos totales supera ese promedio. Esas sub-regiones son: Sur del Cesar (18%), Norte de Bolívar (15.4%), Centro del Cesar (15.1%), Norte del Atlántico (14.8%), Sur de La Guajira (11.2%) y Costanera (9.3%), que bien o son mineras, y por tanto perciben importantes ingresos del impuesto de industria y comercio, o bien tienen un importante entorno urbano en sus cercanías como es el caso en el Norte de Bolívar y en el Norte del Atlántico. El Sur del Cesar, que escapa a esa explicación, está influido por la significación e importancia de Aguachica.

Tabla 78. Significación de los ingresos tributarios y los otros ingresos en los ingresos totales 2012 (porcentajes)

Sub-región	Ingresos tributarios	Otros ingresos*	Subtotal
San Andrés	21,0	52,0	73,0
Sur del Cesar	18,0	14,5	32,5
Norte de Bolívar	15,4	8,7	24,0
Centro del Cesar	15,1	8,7	23,8
Norte del Atlántico	14,8	10,7	25,4
Sur de La Guajira	11,2	18,2	29,4
Costanera	9,3	9,6	18,9
Centro del Magdalena y Cesar	9,0	15,3	24,3
Sur de Bolívar	8,8	15,6	24,4

Alto Sinú y San Jorge	7,7	7,2	15,0
Bajo y Medio Sinú	7,6	11,8	19,4
Sabana de Sucre y Córdoba	7,3	15,6	22,8
Norte del Magdalena	7,3	18,5	25,8
Norte del Cesar	6,7	20,7	27,4
Norte de La Guajira	6,2	14,0	20,2
Montes de María	5,7	10,9	16,6
Provincia del Rio Magdalena	5,3	14,9	20,2
Depresión Momposina	4,9	20,5	25,4
La Mojana	3,7	11,1	14,8
El Banco y Loba	3,5	3,1	6,5
Canal del Dique	3,4	18,3	21,7
Promedio regional	9,2	14,3	23,4
Promedio regional sin San Andrés	8,8	12,9	21,7

* Sumatoria de los renglones otros ingresos corrientes (no tributarios y transferencias) y otros ingresos de capital (cofinanciación y otros)

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2013).

Múltiples son los factores que explican la baja contribución de la tributación local a los recursos de los municipios, pero sin duda ello está influido por la estructura económica que tienen, la baja capacidad gerencial de sus administraciones, la inoportuna actualización de los avalúos catastrales y, en ocasiones, por la falta de decisión para recaudar los impuestos.

Los otros ingresos, excluido San Andrés, aportan en promedio el 14,3% de los ingresos totales y, como es de esperar, no tienen un patrón definido por tipo de sub-región.

Esa estructura de los ingresos fiscales da lugar a un muy disímil valor de ellos en términos per cápita, como se muestra en la tabla 79 que contiene, para cada una de las sub-regiones, también la tasa anual implícita de crecimiento de esa variable entre el 2004 y el 2012.

Tabla 79. Ingresos fiscales per cápita (2012) y tasa de crecimiento anual implícita respecto al 2004 (pesos y porcentajes)

Sub-región	Ingreso Per cápita en pesos	Tasa anual de crecimiento
San Andrés	2.123.058	5,9
Centro del Cesar	1.474.472	8,0
Costanera	1.112.358	18,8
Norte de La Guajira	968.234	10,7
Sabana de Sucre y Córdoba	888.169	9,2
Sur de La Guajira	828.899	5,7

Bajo y Medio Sinú	828.426	9.0
La Mojana	815.164	6,9
Norte del Cesar	803.317	9.6
Montes de María	799.645	9.0
Alto Sinú y San Jorge	783.927	6.6
Canal del Dique	691.993	8.3
Provincia del Rio Magdalena	679.823	6,4
Centro del Magdalena y Cesar	670.750	8.1
Sur del Cesar	668.829	6.2
El Banco y Loba	665.333	8.1
Sur de Bolívar	638.397	1,8
Depresión Momposina	602.313	5,2
Norte del Atlántico	519.537	8,9
Norte de Bolívar	510.626	6.2
Norte del Magdalena	449.782	0.6
Promedio regional	2.123.058	
Promedio regional sin San Andrés	1.474.472	

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2013).

San Andrés, que incluye la tributación del departamento y la del municipio de Providencia, tiene el más alto nivel de ingresos fiscales per cápita entre las sub-regiones de la Región Caribe. Sin embargo, San Andrés no es estrictamente comparable con las demás sub-regiones puesto que los tributos que perciben los departamentos son distintos a los que reciben los municipios y, además, en los últimos años ha recibido un importante flujo de recursos del gobierno nacional a través de transferencias diferentes a las del SGP, como se observa en la tabla 80.

Tabla 80. Transferencias corrientes del Gobierno Nacional. San Andrés

Año	Pesos corrientes	Pesos constantes (2012)	Tasa de crecimiento real anual
2008	8.621	9.640	-
2009	21.770	23.866	147,6
2010	29.615	31.469	31,9
2011	38.735	39.680	26,1
2012	47.797	47.797	20,5

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2013).

Son esos dos factores los que explica la disímil estructura de los ingresos fiscales entre San Andrés y el resto de las sub-regiones que muestra la tabla 81.

Tabla 81. Estructura de los ingresos fiscales 2012. San Andrés.

Concepto	San Andrés	Región Caribe Sin San Andrés
Transferencias	26,6	67,4
Regalías	0,5	10,9
Tributarios	21,0	8,8
Otros	52,0	12,9
Total	100,0	100,0

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2013).

Excluido San Andrés, en el año 2012 el promedio regional de los ingresos fiscales per cápita ascendió a \$724.100. Las diez sub-regiones que tienen ingresos fiscales per cápita superiores al promedio son las minero-energéticas que siguen percibiendo las regalías (Centro del Cesar, Costanera, Norte de La Guajira, Sur de La Guajira, y Alto Sinú y San Jorge) y las que tienen altas transferencias per cápita (Sabana de Sucre y Córdoba, Bajo y Medio Sinú, La Mojana, Norte del Cesar y Montes de María).

Como puede observarse en la tabla 79 el ingreso fiscal per cápita es muy disímil pues existe una sub-región (el Centro del Cesar) que tiene ingresos fiscales per cápita superiores en 227% a la de menor ingreso (Norte del Magdalena).

Además, al interior de las sub-regiones con ingresos fiscales per cápita superiores al promedio las diferencias también son notorias, pues entre la de mayor ingreso (el Centro del Cesar) y la que tiene los menores ingresos en este grupo (Alto Sinú y San Jorge) existe una diferencia del 88%. Un rasgo que también afecta a las sub-regiones de ingresos relativamente bajos (las inferiores al promedio), porque entre la de mayor ingreso en este grupo (Canal del Dique) y la de los menores ingresos (Norte del Magdalena) la diferencia porcentual llega al 53.8%.

A pesar de esas diferencias la dinámica de los ingresos es muy satisfactoria puesto que sólo en dos de las 21 sub-regiones (Sur de Bolívar y Norte del Magdalena) los ingresos per cápita crecieron a tasas inferiores al 5% anual, que es un referente superior al crecimiento del producto interno bruto per cápita nacional para los años de referencia.

A fin de comparar los ingresos fiscales de los municipios de la Región Caribe con los de los municipios de las categorías 5 y 6 en el resto del país se construyó la tabla 67, que muestra además los componentes de esos ingresos.

Los municipios de la categoría 5 son aquellos que tienen entre 10.001 y 20.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación (ICDL)⁷⁷ anuales son superiores a 15.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), mientras que los de categoría 6 son los que tienen 10.000 habitantes, o menos, e ICDL inferiores a 15.000 SMMLV.

No obstante, para clasificar los municipios prima el criterio fiscal, ya que para todas las categorías en el primer párrafo del artículo 2 de la Ley 617 quedó señalado: *“los distritos y municipios que de acuerdo a su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales”*

Tabla 82. Comparativo de los ingresos fiscales per cápita. Región Caribe y municipios categorías 5 y 6 del resto del país 2012 (pesos y porcentajes)

Concepto	Región con San Andrés	Región sin San Andrés	Municipios 5 y 6 del resto del país	Relación de ingresos
	A	B	C	D = (C/A-1)*100
Totales	740,780	724,130	752,470	1,6
Corrientes	126,070	109,630	217,220	72,3
Tributarios	68,030	63,480	135,250	98,8
Otros Ingresos	58,040	46,150	81,970	41,2
De Capital	614,700	614,510	535,250	-12,9
Regalías	77,760	78,580	34,000	-56,3
Transferencias	489,310	488,410	437,030	-10,7
Otros Ingresos	47,630	47,510	64,230	34,9

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2013).

A pesar del mayor tamaño y la diferente estructura de ingresos fiscales que tiene San Andrés, su peso en el promedio regional no es significativo, como se puede

⁷⁷ En la Ley 617 de 2000 se estableció que: *“Para efectos de lo dispuesto en esta Ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o por acto administrativo a un fin determinado”*.

ver en la tabla 82. Por ello, el análisis comparativo con los municipios de las categorías 5 y 6 en el resto del país se hará para el total de la Región Caribe, incluido San Andrés.

Antes de entrar en el análisis es de anotar que la comparación es absolutamente válida pues todos los municipios de la Región Caribe que se estudian en este trabajo son categoría 5 y 6 con excepción de Galapa, Malambo y Puerto Colombia en el Norte del Atlántico, Aguachica en el Sur del Cesar, y Maicao, Manaure y Uribe en el Norte de La Guajira, que son categoría 4; y Soledad (Norte del Atlántico) que es categoría 2.

Como puede verse los ingresos fiscales totales per cápita son significativamente iguales, pues los municipios de las categorías 5 y 6 del resto del país sólo superan a los de la Región Caribe en un 1.6%. Sin embargo, los ingresos tributarios y los otros ingresos corrientes son significativamente superiores en los del resto del país, con lo cual la totalidad de los ingresos corrientes de estos últimos supera a los de la Región Caribe en un 72.3%.

Por el contrario, las transferencias per cápita son inferiores en el resto del país en un 10.7% y también lo son las regalías per cápita en un 56.3%. Los otros ingresos de capital son los únicos de esta categoría que son superiores en los municipios del resto del país.

De lo cual se deduce que la estructura de los ingresos fiscales es bien distinta entre los municipios de la Región Caribe y los de categorías 5 y 6 del resto del país como puede observarse en tabla 83.

Tabla 83. Comparativo de la estructura de los ingresos fiscales y sus componentes Región Caribe y municipios categorías 5 y 6 del resto del país 2012. (porcentajes)

Concepto	Región Caribe	Municipios 5 y 6 del resto del país
Totales	100,0	100,0
Corrientes	17,0	28,9
Tributarios	9,2	18,0
Otros Ingresos	7,8	10,9
De Capital	83,0	71,1
Regalías	10,5	4,5
Transferencias	66,1	58,1
Otros Ingresos	6,4	8,5

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2013).

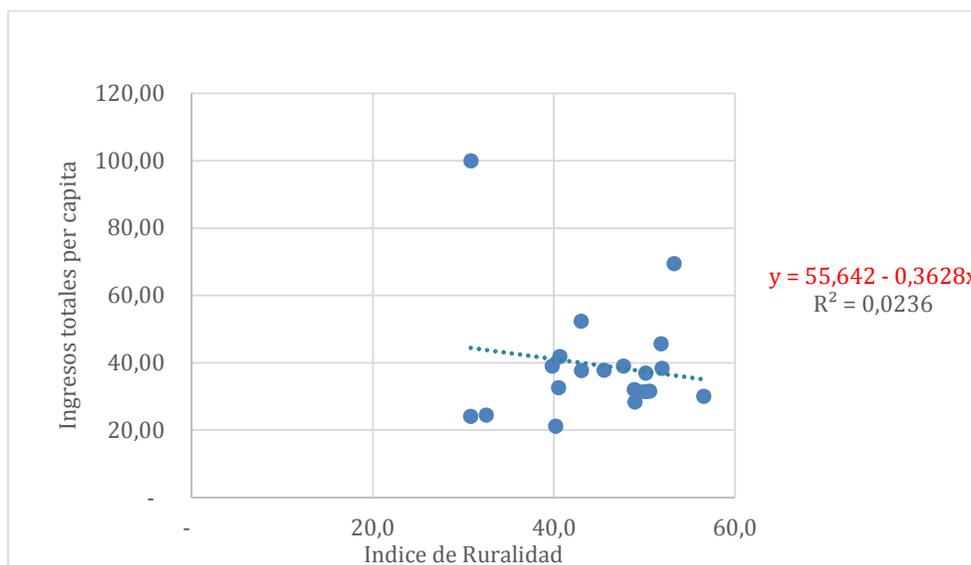
Esta comparación de la estructura de ingresos permite inferir que es necesario profundizar en las razones de la baja tributación local per cápita en los municipios

de la Región Caribe e introducir reformas que eleven el potencial de sus esfuerzos fiscales para contribuir a la financiación de su desarrollo.

Finalmente, para el análisis de los ingresos fiscales se correlacionan estos con el índice de ruralidad obteniéndose los siguientes resultados:

El gráfico No 1 muestra que a mayor grado de ruralidad menores son los ingresos totales per cápita, aun cuando la correlación entre estas dos variables es prácticamente inexistente. Como los ingresos totales son fundamentalmente el producto de las transferencias a través del SGP, la conclusión es que la política gubernamental no le ha dado relevancia a la ruralidad a la hora de asignar los recursos a los municipios de la Región Caribe.

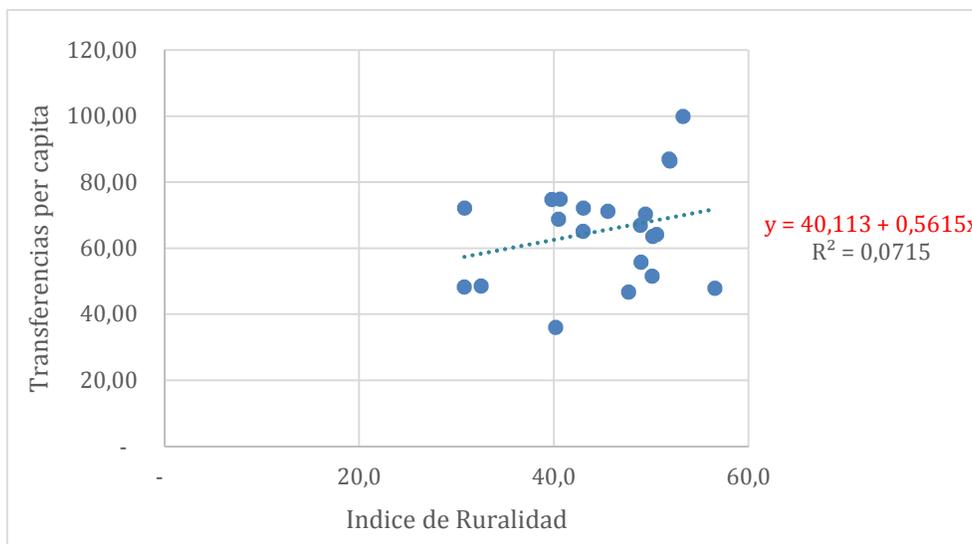
Grafica 10. Índice de Ingresos totales per cápita e índice de ruralidad



Fuente: Elaboración Propia

Una conclusión a la cual también se llega cuando se examina directamente la correlación entre las transferencias y el grado de ruralidad como se hace en el gráfico No 2, que si bien tiene una pendiente positiva, tampoco muestra el nivel de asociación que se esperaría si la ruralidad fuera un criterio a la hora de asignar las transferencias.

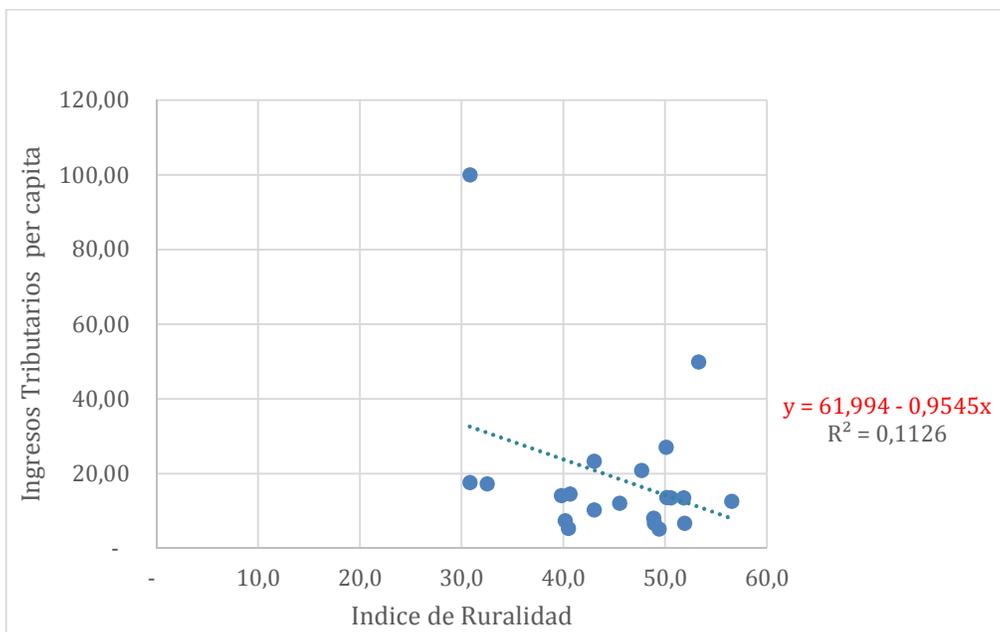
Grafica 11. Índice de transferencias percapita e índice de ruralidad



Fuente: Elaboración Propia

Lo que sí es un resultado esperable, por razones del potencial económico y de las menores capacidades administrativas, es que la tributación per cápita descienda a medida que aumenta el grado de ruralidad, como se muestra en el gráfico No 3. Aun cuando la asociación entre las dos variables tampoco es muy fuerte.

Grafica 12. Índice de Ingreso tributario per capita e índice de ruralidad



Fuente: Elaboración Propia

3.10.2 El desempeño de las administraciones municipales

Sin duda, la institucionalidad hoy existente en la Región Caribe, entendida como las normas, las convenciones, las costumbres, los valores, los incentivos y las penalidades, bajo las cuales se rige la vida social (North 1993)⁷⁸, determina en muy buena parte la estructura fiscal de que se dio cuenta en la sección anterior.

Parte esencial de esa institucionalidad es la manera como las administraciones municipales cumplen con las obligaciones que le señalan la Constitución y la ley, y por ello a valorar la gestión de ellas se dedicará esta sección del trabajo.

Para el cumplimiento de ese propósito se utiliza la información estadística contenida en el Índice de Desempeño Integral Municipal (IDIM) que viene dando a conocer el DNP desde el año 2005, mediante el cual se evalúa la gestión de las administraciones municipales de todo el país a través de la medición de la eficacia, la eficiencia, la gestión y la manera como tales administraciones cumplen los requisitos que les señala la Ley para el manejo de sus finanzas⁷⁹.

Esos cuatro factores se miden de manera independiente, unos de otros, y se ponderan con igual peso para obtener el valor del IDIM, de tal suerte que la fórmula exacta para su cálculo es la que se muestra a continuación:

$$\text{VIDIM} = 0.25E_1 + 0.25E_2 + 0.25\text{CRL} + 0.25\text{G}$$

En donde:

VIDIM	=	Valor del IDIM
E₁	=	Eficacia
E₂	=	Eficiencia
CRL	=	Cumplimiento de los requisitos legales
G	=	Gestión

La eficacia se mide cuantificando el avance en el cumplimiento de las metas previstas en los respectivos planes de desarrollo

La eficiencia mide los resultados obtenidos en educación, salud y provisión de agua a los respectivos habitantes, teniendo en cuenta los insumos utilizados para ello.

⁷⁸ La definición exacta de las instituciones, según North, es que: “son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.” (North, 1990, 13).

⁷⁹ Este y los siguientes párrafos siguen de cerca a Hernández (2013) que utilizó el “Informe del DNP sobre resultados de evaluación de desempeño integral de los municipios vigencia 2011”

El cumplimiento de los requisitos legales se evalúa mediante la medición de la incorporación y ejecución de los recursos del SGP, y cada uno de sus componentes, en los presupuestos generales de los municipios.

La gestión se mide en dos ámbitos complementarios: a) la capacidad administrativa que tienen tales entes administrativos, y b) la forma como ellos manejan sus recursos fiscales.

El IDIM toma valores entre cero y 100 y tiene los rangos de interpretación y calificación que se muestran en la tabla 69.

Tabla 84. Rangos de interpretación del Índice de Desempeño integral municipal

Valor del Índice	Nivel de Gestión	Calificación
≥ 80	Sobresaliente	5
< 80 y ≥ 70	Satisfactorio	4
< 70 y ≥ 60	Medio	3
< 60 y ≥ 40	Bajo	2
< 40	Crítico	1

Fuente: DNP (2012).

La conceptualización detrás del IDIM hace que los múltiples aspectos que a través de él se cuantifican informen con propiedad de las fortalezas y debilidades de las administraciones municipales. Además, al tomar como fuente la información que contiene el índice se garantiza la unidad metodológica que se utiliza para generar la información, el rigor estadístico de los datos que sirven para el análisis y la objetividad de los resultados pues, si bien la información primaria se genera principalmente en las alcaldías de los distritos y municipios, el valor del IDIM y de cada uno de sus componentes no es susceptible de manipulación por esas administraciones.

Precisados esos aspectos metodológicos, la tabla 85 muestra el valor promedio del IDIM en cada una de las 21 sub-regiones, la calificación a que ese promedio da lugar, y el rango de las posiciones de los municipios de cada una de ellas al comparar su desempeño con el de los 1.101 municipios del país. Es de anotar que, a fin de evitar sesgos, estos datos excluyen el valor del IDIM en las correspondientes capitales departamentales.

Tabla 85. IDIM de las sub-regiones del Caribe 2012

Sub-región	IDIM	Calificación	Rango de las posiciones de los municipios
Norte del Atlántico	72,1	Satisfactoria	35 – 900
San Andrés y Providencia	63,7	Media	619
Norte de La Guajira	62,8	Media	132 – 1078
Sur de La Guajira	61,0	Media	94 – 1064
Norte del Cesar	60,8	Media	42 – 961
Norte del Magdalena	57,8	Baja	79 – 1070
Sur del Cesar	52,9	Baja	493 – 996
Centro del Cesar	52,8	Baja	15 – 1100
Canal del Dique	52,5	Baja	284 – 1075
Centro del Magdalena y Cesar	49,1	Baja	420 – 1092
Montes de María	48,9	Baja	532 – 1096
Sabanas de Sucre y Córdoba	48,5	Baja	706 – 1071
Provincia del Rio	48,4	Baja	711 – 1084
Norte de Bolívar	48,1	Baja	733 – 1055
La Mojana	47,1	Baja	329 – 1097
El Banco y Loba	45,3	Baja	717 – 1052
Sur de Bolívar	45,0	Baja	661 – 1082
Alto Sinú y San Jorge	44,9	Baja	627 – 1086
Depresión Momposina	44,8	Baja	687 – 1079
Bajo y Medio Sinú	40,6	Baja	821 – 1093
Zona Costanera	37,5	Crítica	681 – 1101
Promedio regional	51,6	Baja	15 – 1101

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2012).

Como se ve, sólo una sub-región obtiene una calificación satisfactoria, cuatro tienen calificación media, 15 tienen resultados bajos y una muestra un estado crítico.

La sub-región mejor calificada es el norte del Atlántico en donde cuatro municipios (Usiacurí, Puerto Colombia, Pijó y Sabanalarga) obtienen una calificación sobresaliente y otros siete muestran resultados satisfactorios.

Ello es totalmente atípico porque solamente otros tres municipios de la Región (Fundación, Curumaní y La Paz) tuvieron calificación sobresaliente y otros nueve obtuvieron calificación satisfactoria.

Por su atipicidad sobresale Usiacurí que es un caso digno de estudio en tanto que muestra resultados sobresalientes en casi todos los años del período 2005 – 2012 (Hernández, 2013). Sin embargo, como en todas las demás sub-regiones, en el Norte del Atlántico el desempeño entre municipios es muy disímil ya que los dos peores de la sub-región (Polo Nuevo y Galapa) tuvieron una calificación que los sitúa entre los 200 peores del país.

Las cuatro sub-regiones con calificación media (Providencia⁸⁰, Norte de La Guajira, Sur de La Guajira y Norte del Cesar) se sitúan en la parte inferior del rango de esta calificación y los municipios peor calificados en ellas ocupan los últimos 40 lugares del escalafón nacional.

De las 15 sub-regiones con calificación baja 11 tienen resultados que las sitúan en el rango inferior de esa calificación, es decir se acercan a una calificación crítica. La Zona Costanera es la sub-región que en promedio presentó esta última calificación.

En síntesis, como se observa en el tabla 86, el 3.7% de los municipios tuvo una calificación sobresaliente, el 8.5% satisfactoria, el 14.3% media y el 73.6% obtuvo una calificación baja o crítica.

Tabla 86. Calificación de los Municipios (número y porcentaje)

Calificación	No de municipios	Participación regional
Sobresaliente	7	3,7%
Satisfactorio	16	8,5%
Medio	27	14,3%
Bajo	96	50,8%
Crítico	43	22,8%
Total Municipios	189	100%

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2012).

Este último es un resultado generalizado en todas las sub-regiones, con excepción de Providencia, que es el único municipio del Departamento de San Andrés, y del Norte del Atlántico, como se muestra la tabla 87.

⁸⁰ Para propósitos de los resultados del IDIM 2012, en el departamento de San Andrés el único municipio es Providencia.

Tabla 87. Municipios con calificaciones bajas o críticas (números y porcentajes)

Sub-región	Número de municipios	Número de municipios con calificación Baja o Crítica	Porcentaje
	A	B	C=B/A*100
Providencia	1	0	0,0
Norte del Atlántico	16	3	18,8
Sur de La Guajira	9	3	33,3
Norte de La Guajira	5	2	40,0
Montes de María	14	8	57,1
Norte del Magdalena	7	4	57,1
Norte del Cesar	5	3	60,0
Centro del Cesar	6	4	66,7
Canal del Dique	13	9	69,2
Sur del Cesar	9	7	77,8
Centro del Magdalena y Cesar	10	8	80,0
Sur de Bolívar	6	5	83,3
Alto Sinú y San Jorge	14	12	85,7
Zona Costanera	8	7	87,5
La Mojana	9	8	88,9
Depresión Momposina	11	10	90,9
Bajo y Medio Sinú	9	9	100,0
El Banco y Loba	9	9	100,0
Norte de Bolívar	6	6	100,0
Provincia del Rio	9	9	100,0
Sabanas de Sucre y Córdoba	13	13	100,0
Total Regional	188	139	73,5

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2012).

Capítulo 4. Lineamientos para una estrategia de desarrollo rural territorial del Caribe colombiano

4.1 Marco conceptual

En Colombia, en general, y en el Caribe en particular, las áreas rurales y el sector agropecuario - por el cual entendemos la actividad mediante la cual se producen y comercializan los bienes agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros - enfrentarán en los próximos años circunstancias distintas a aquellas en que se desarrollaron en el pasado.

La primera de estas realidades tiene que ver con la política comercial del país, la cual expondrá de manera creciente la producción nacional a la competencia internacional. La segunda está referida a la atención prioritaria que, en aras de construir una sociedad colombiana más viable, deberá recibir por parte del Estado la sociedad rural, en la que espacial, cultural y productivamente se desenvuelven las actividades agropecuarias. Atención que, aún cuando mediada por la negociación política que se adelanta con las Farc, deberá ser absolutamente prioritaria, cualquiera sea el resultado de ese proceso.

4.1.1 Visión de lo rural

Durante años el desarrollo rural se hizo sinónimo de la expansión, la diversificación y modernización de la producción y la comercialización de los productos agropecuarios y, consecuentemente, las acciones de política que se juzgaban meritorias eran aquellas que se creía conducían a esos propósitos.

Hoy en día esa visión se juzga insatisfactoria porque el crecimiento de la producción no es condición suficiente para alcanzar el desarrollo, ya que ese proceso se entiende como el grado de comando que las sociedades tienen sobre su entorno económico, social y ambiental. Además, en el caso específico del desarrollo rural, la producción no es sólo la agropecuaria sino que incluye muchas otras actividades⁸¹.

⁸¹ Entre las nuevas actividades económicas que tienen asiento en el ámbito rural destacan las relacionadas con la explotación de los recursos naturales no renovables, las complementarias a la producción agropecuaria (como el transporte, el comercio y otros servicios), el ecoturismo, la producción agroindustrial y la manufactura de artesanías, entre otras. Sin embargo, los ingresos provenientes de la actividad agropecuaria siguen siendo los más significativos para la población rural.

Así las cosas, el desarrollo rural se concibe ahora como resultado del crecimiento de la producción, pero además como un proceso de cambio cuyos efectos trascienden lo económico para dar cuenta de otros aspectos de la vida social, ya que debe:

- procurar un crecimiento que genere sinergias con la equidad, al no propiciar las desigualdades sociales y, antes por el contrario, hacer suya la meta de una distribución de los ingresos menos desigual.
- evitar la sobreexplotación de los recursos naturales y por ende promover la sostenibilidad ambiental.
- fortalecer las habilidades productivas y las capacidades de generar ingreso de los habitantes de la sociedad rural.
- auspiciar un fortalecimiento del tejido social
- ayudar a la conformación de una democracia eficaz, por lo cual se entiende el disfrute pleno de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales, y,
- propiciar que esas condiciones se den, se fortalezcan con el paso del tiempo, y que se introduzcan los correctivos necesarios cuando el logro de esos fines se ponga en peligro.

Desde luego, las acciones específicas que es necesario aplicar para lograr el tipo de desarrollo rural que aquí se postula como deseable dependerán de la dotación de recursos de las distintas regiones, del grado de su especialización económica, de las fuerzas que han conducido a esa especialización en el pasado, y de la manera como las regiones se han adaptado a distintos cambios en su devenir económico y social.

Bajo la óptica descrita resulta claro que lo que determina en últimas el desarrollo rural no son las ventajas comparativas y la diferenciación de costos, y ni siquiera las ventajas competitivas que crean las regiones, sino la creación de ventajas asociativas que se producen como resultado del fortalecimiento del tejido social como parte de una institucionalidad propensa a la creación de valor económico y a la modernización social.

4.1.2 Una nueva política frente a la realidad rural

Es indudable que la visión de lo rural que se deja transcrita en los párrafos anteriores jugó un papel muy destacado en la elaboración del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural que lideró el gobierno nacional en el segundo semestre de 2011 y buena parte de 2012, y que guió la posición negociadora del gobierno colombiano en los diálogos de la Habana. En efecto, ese proyecto hizo suya la idea

de que **la finalidad última de la acción del Estado en los territorios rurales es mejorar el bienestar de la población allí asentada**, utilizando para ello lo que se denomina “desarrollo rural con enfoque territorial”.

Además, el proyecto se fundamenta en el reconocimiento de los principios de la multiplicidad de actores en la vida rural; en la necesidad de desarrollar de manera simultánea las acciones productivas, institucionales y de asignación de “bienes públicos”; en la heterogeneidad (biológica, geográfica, social, económica y cultural) de los territorios; en la necesidad de la articulación productiva entre los distintos agentes económicos; en la integralidad de las acciones; en la sostenibilidad ambiental; en su proyección de largo plazo, y en la inclusión como medio para reducir las desigualdades sociales y luchar contra la pobreza.

Sin embargo, esos buenos propósitos no pueden hacer olvidar los enormes retos que será preciso superar para que la política tenga éxito. Desafíos que están referidos fundamentalmente a la dotación de la *infraestructura básica* para el desarrollo rural, tal como ese concepto se desarrolla a continuación; en el papel que juega la tierra y la concentración de la propiedad rural para el crecimiento de la producción y el desenvolvimiento de la vida en la sociedad rural; en el escaso nivel de crecimiento de la producción y el bajo nivel de ingreso que derivan amplios sectores de la población de la actividad agrícola por el escaso tamaño de muchas de las explotaciones y la falta de rentabilidad de algunas de esas actividades, y en las dificultades que enfrenta el Estado para emprender acciones de política pública en el mundo rural

La palabra *infraestructura*, tal como esta palabra se entiende en este informe, significa “el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y el funcionamiento de una organización cualquiera”⁸². Es decir, no nos referimos aquí exclusivamente a la *infraestructura vial*, portuaria o de telecomunicaciones, como suele ser usualmente empleado el término. Por el contrario, bajo nuestra concepción *la infraestructura básica* para el desarrollo rural incluye el recurso humano y sus habilidades, el capital social, el capital básico, los servicios públicos, la tierra y la inversión privada.

Las mejoras en las habilidades productivas y la capacidad de reentrenarse del recurso humano disponible son definitivos para la introducción del cambio tecnológico. Condición que supone un sistema educativo pertinente en sus contenidos y dispuesto a hacer suya una visión del aprendizaje que eduque en la necesidad de adoptar las innovaciones como un hecho natural de la vida

⁸² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española – DRAE

económica, con miras a fortalecer las habilidades productivas de los habitantes de la sociedad rural, y que también ayude a la consolidación de una democracia eficaz.

El tejido social entendido como la existencia de culturas de confianza, tolerancia y cooperación, contribuye a la reducción de los costos de producción y de transformación de los bienes y servicios, refuerza los encadenamientos productivos y facilita la difusión de las innovaciones, sin tener que recurrir a mecanismos normativos de corte legalista que encarecen las transacciones.

El capital básico y los servicios públicos⁸³ mejoran las condiciones de vida de la población rural y potencian la productividad de sus inversiones, que son motor del crecimiento y la diversificación de la producción agrícola.

El primer reto institucional que debe superar el Estado colombiano a la hora de reorientar el desarrollo rural es cerrar eficazmente las brechas que hoy existen entre el mundo rural y el mundo urbano, a través de la dotación de la *infraestructura básica* para remediar esas carencias, mediante el diseño e implementación de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de los habitantes rurales y promuevan la competitividad de las actividades rurales, en general, y de la producción agropecuaria, en particular.

El segundo reto institucional a la hora de redefinir el rumbo de la sociedad rural tiene que ver con el papel que en él juega la tierra y, más ampliamente, lo que se denomina la estructura agraria, cuyos elementos básicos son, según el informe del PNUD (2011):

- La distribución de la propiedad;
- La presencia o no de conflictos de uso del suelo, desde el punto de vista de su vocación natural;
- Las relaciones sociales y laborales que se presentan en los predios rurales;
- El tipo de producción que se genera y el destino que se le da a la misma, distinguiendo si se usa predominantemente para el pancoger y la subsistencia, o si tiene como finalidad los mercados formales,
- Y las relaciones políticas – desde el punto de vista del ejercicio del poder – que a través de ella se establecen.

En todos esos aspectos de la estructura agraria la sociedad colombiana enfrenta enormes desafíos, por la agudización que ha tenido el conflicto armado y la presencia del narcotráfico en las áreas rurales. Por eso el informe del PNUD (2011) concluyó:

⁸³ Que incluyen el suministro de agua potable, el alcantarillado, la disposición de basuras, la red hospitalaria, la energía eléctrica y las telecomunicaciones. Véase Hernández (2013).

“La estructura de la tenencia de la tierra y toda la estructura agraria que tiene el país impiden y dificultan el desarrollo humano. Una política pública que tenga como miras la reducción significativa de la pobreza, la superación de la desigualdad, la disminución de conflictos, el camino de la democracia y con todo ello, el avance en el desarrollo humano requiere modificar la actual estructura de tenencia y distribución de la tierra, con una activa intervención del Estado” (PNUD 2011, pág. 183)

El tercer obstáculo a superar pasa por reconocer que en el mundo rural existen sectores de la población cuyos ingresos, en la perspectiva de una vida digna, son en extremo precarios debido a un patrón productivo de muy reducido tamaño y una falta casi total de apoyo gubernamental que lo hace insuficiente para generar un adecuado nivel de ingreso, aun con empleo pleno de la fuerza de trabajo familiar.

Finalmente, el cuarto desafío institucional a vencer en búsqueda de un mejor desarrollo rural se asocia a la creación de mayores capacidades fiscales y administrativas de las entidades territoriales y al fortalecimiento de la ciudadanía y de la sociedad civil en donde predominan las condiciones de la vida rural.

Por lo tanto, teniendo en mente una visión holística del problema, las políticas del Estado colombiano para la sociedad rural deberían dirigirse a los siguientes cuatro grandes objetivos:

- Dotar a la sociedad rural de *la infraestructura básica* para el desarrollo de que hoy carece, según la acepción que se le da al término en el curso de este trabajo.
- Diseñar una política integral para *transformar la estructura agraria*, dándole consideración a la distribución de la propiedad de la tierra y a la clarificación y formalización de la misma, al uso que se da a los suelos desde el punto de vista de su vocación natural y de su explotación económica, propiciando su sostenibilidad ambiental.
- Hacer que *la producción agropecuaria y las otras actividades rurales generen suficientes ingresos* para quienes se dedican a ellas y diseñar políticas que faciliten la movilidad de los productores⁸⁴ cuando ciertas actividades dejen de ser rentables.
- *Mejorar las capacidades* de generación de recursos fiscales, el manejo gerencial de las administraciones territoriales rurales y fortalecer la ciudadanía y la sociedad civil.

⁸⁴ La movilidad debe entenderse como el cambio que se produce cuando se pasa de actividades menos rentables a las que lo son más, y no como la movilidad espacial o temporal.

4.1.3 Un nuevo patrón de crecimiento en las áreas rurales

El patrón de crecimiento de la sociedad rural del Caribe como un todo ha estado gobernado en los últimos años por la mayor dinámica de las actividades mineras y por una significativa reducción de los cultivos de ciclo corto.

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

Ello implica que el carbón en particular, y la minería en general, se inserten en la economía regional, lo cual no se logrará si ese propósito se deja al libre juego de las fuerzas del mercado. Ello es así porque, en su legítima búsqueda de la minimización de costo, las compañías mineras están poco interesadas en el origen geográfico de los bienes y servicios que necesitan para optimizar su proceso productivo.

Por lo tanto, es necesario contar con una institucionalidad regional que: 1) genere conocimientos sobre la matriz insumo – producto de las distintas actividades mineras; 2) identifique cuáles de esos eslabonamientos tienen mayor probabilidad de ser desarrollados competitivamente en la región; 3) promueva la difusión de ese conocimiento y el intercambio de información y tecnología, y 4) establezca rondas de emprendimiento empresarial, para ir acercando a los actores locales a esas posibilidades de negocios, de tal suerte que algunos de los bienes y servicios que necesita la minería puedan ser ofrecidos competitivamente por empresas que se localicen en el Caribe. De esa manera, en las zonas mineras existiría una mayor demanda por bienes y servicios producidos en la región y por mano de obra local que mejoraría las condiciones del empleo rural no agropecuario y al final repercutiría favorablemente sobre la remuneración de quienes se dediquen a estas tareas en dichas zonas.

Por lo que hace a la ganadería, una vez que los tradicionales cultivos de ciclo corto de la región (granos y fibras) empezaron a dejar de ser competitivos, como consecuencia de la serie de factores que los golpearon a principios de la década de los 90 del siglo pasado⁸⁵, las tierras antes dedicada a esas labores, comenzaron a utilizarse para establecer plantaciones como la palma africana, o se

⁸⁵ En ese entonces se conjugaron la baja de los precios internacionales, la apertura comercial, la rebaja arancelaria, la revaluación del peso y factores climáticos adversos que disminuyeron la rentabilidad y afectaron la sostenibilidad económica de los cultivos de ciclo corto que habían estado protegidos de tiempo atrás.

convirtieron en potreros que, en su mayoría, volvieron a albergar ganado bovino con las características ancestrales de esta actividad.

Esas características están asociadas al uso extensivo de la tierra para mantener el ganado, lo que hace innecesarias la adopción de tecnologías intensivas en capital y escasos los requerimientos de trabajo para el manejo de las ganaderías de ese tipo.

Por todas estas razones, la ganadería del Caribe contribuye poco a la cohesión social y en la visión del futuro de la región es referente obligado que en ella tenga que introducirse la difusión de innovaciones tecnológicas; la capacitación del recurso humano, tanto en lo gerencial como en lo operativo; la capacidad innovadora de las empresas y la búsqueda de una institucionalidad gremial que apoye decididamente el cambio de paradigma económico y socio cultural en el manejo de la ganadería.

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

Un tercer elemento del cambio productivo en la región debería enfocarse a la producción de los alimentos que sus ciudades demandan – hoy abastecidas en buena medida por bienes provenientes de otras regiones que podrían producirse en la región, ya que cuenta con suelos y climas apropiados para producir prácticamente todos los alimentos que consume (de origen agrícola, pecuario y pesquero)⁸⁶ -, al igual que al fortalecimiento de la agroindustria exportadora.

Un cuarto y último elemento debería ser la plena utilización de las posibilidades que la región tiene para generar ingresos rurales en actividades diferentes a las agropecuarias, tales como un diversificado sector turístico respetuoso con la naturaleza y con fuertes encadenamientos con la sociedad territorial, unos servicios ambientales que aprovechen la biodiversidad y la generosa dotación de recursos de la región y un renglón de artesanías fortalecido en las diversas sub-regiones donde ya aporta a la economía rural.

⁸⁶ Tanto la información presentada en Caribe sin Hambre y en otros estudios, como la recolectada en los talleres, coinciden en señalar que la región se abastece principalmente de alimentos y otros bienes agropecuarios producidos fuera de la región. Según el primero, el 60% de los alimentos – diferentes a carne, leche y tubérculos – provienen de fuera de la región Caribe.

4.1.4 Los programas de desarrollo rural con enfoque territorial

Los programas de desarrollo rural con enfoque territorial buscan la transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios eco-sistémicos. Contemplan todas las fuentes de generación de ingresos existentes en el territorio rural – y no únicamente los agropecuarios – y todos los componentes requeridos para el desarrollo de las áreas rurales – y no solamente los productivos –, y buscan fortalecer los vínculos entre todos ellos con base en una visión común e integral del territorio. Estos programas le otorgan especial importancia a la acumulación de habilidades del recurso humano, al fortalecimiento del tejido social y al acrecentamiento del capital básico; al cierre de las brechas existentes en el territorio rural (entre personas, entre zonas, entre etnias y entre géneros), y al fortalecimiento institucional, indispensable para el desarrollo equitativo y sostenible de los territorios.

Son formulados por los actores de cada sub-región que tienen presencia o incidencia en el área rural, teniendo en cuenta las particulares características del territorio (ambientales, geográficas y poblacionales), las dinámicas y procesos existentes, los intereses y visiones de los diferentes actores y la necesidad de superar la pobreza rural. La visión, las prioridades y las estrategias – e incluso la delimitación geográfica de su territorio, o sub-región - son definidas en un amplio proceso participativo y de construcción de consensos entre los actores de la vida rural.

4.2 Lineamientos y estrategias

Los siguientes lineamientos y estrategias pueden contribuir a orientar la formulación de programas de desarrollo rural con enfoque territorial para la región Caribe.

4.2.1 Estrategias para la transformación de la estructura agraria

Los graves problemas de concentración y de informalidad de la propiedad territorial, de sub-aprovechamiento del enorme potencial productivo de la tierra en la mayoría de las sub-regiones de la región Caribe y de conflictos de uso del suelo en algunas de ellas, ya mencionados en el diagnóstico, muestran la importancia de poner en marcha una decidida estrategia de transformación de la estructura agraria.

Una más democrática distribución de la propiedad territorial contribuiría a tener un agro más eficiente, más sostenible y más equitativo en la región Caribe. Numerosos estudios, en Colombia y en otros países⁸⁷, han mostrado que la pequeña producción – o la agricultura familiar – aprovecha de manera más eficiente el suelo y los otros recursos productivos, genera más valor y más empleo por hectárea y hace un uso más sostenible de los recursos naturales que la gran propiedad. Asimismo, que contribuye de manera importante a la reducción de la pobreza rural⁸⁸ y a lograr un desarrollo económico más dinámico y equitativo⁸⁹.

Por lo tanto, la región debe adoptar una clara estrategia que promueva la desconcentración de la propiedad territorial y que facilite el acceso a ella de los pequeños productores. Parte de esta estrategia deben ser la gestión ante el Gobierno Nacional para que la priorice en los programas de redistribución de tierras

⁸⁷ Desde el estudio pionero de Sen (1962), numerosos estudios han demostrado los elevados niveles de productividad agrícola que generan las pequeñas explotaciones agropecuarias, mayores que los de la gran agricultura, y el uso más eficiente que hacen del suelo y de los demás recursos productivos, de manera que la relación inversa entre tamaño y productividad se convirtió en un hecho estilizado de la literatura especializada. Posiblemente el análisis más completo sobre la relación inversa entre tamaño de las fincas y productividad en los países en desarrollo sea el libro de Michael Lipton (2009), quien revisó juiciosamente los argumentos y los ejemplos que soportan la existencia de esta relación y controvirtió los que se han dado en contra de ella, o que han pretendido sostener que esta relación ya no es válida, después de la Revolución Verde o de los cambios que se han presentado en el sector en los últimos años. Para el caso colombiano los análisis más destacados son los de Berry (1973), Berry and Cline (1979), Tomich et. al. (1995), Forero, Garay et. al. (2013) y Leibovich, Botello, Estrada y Vásquez (2013). Para un recuento de estos trabajos y de sus argumentos véase Perry Santiago (2013). Sobre el uso más sostenible del suelo y otros recursos véase, entre otros, Pretty et. al. (2006).

⁸⁸ Diversos estudios han demostrado que la redistribución de la tierra tiene un fuerte impacto en la reducción de la pobreza. Al respecto, el Banco Mundial ha insistido recientemente en los efectos favorables de una más igualitaria distribución de la propiedad de la tierra rural en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la eficiente utilización de la tierra y otros recursos, y en los beneficios que en estos tópicos se pueden lograr con adecuados programas de redistribución de la propiedad de la tierra (THE WORLD BANK, 2009). Específicamente menciona que “Hay significativa y creciente evidencia empírica de que programas de redistribución de la tierra bien enfocados tienen un impacto directo y sustancial en la reducción de la pobreza”. Lipton (2009), por su parte, mostró que la gran reducción en la pobreza mundial que se registró entre 1950 y 2005, en que pasó de la mitad a un cuarto de la población, se debió más a las reformas agrarias que a otros fenómenos, como la Revolución Verde. Asimismo, señaló que los beneficios de una reforma agraria se deben en parte a sus efectos directos (incremento de ingresos de los pobres que logran acceder a más tierra) y en parte a sus impactos indirectos (equilibrio general) como el crecimiento en los salarios rurales y urbanos que se pueden esperar de un incremento generalizado en la productividad marginal de muchas personas de bajos ingresos y en el incremento de la demanda total de trabajadores (incluido el trabajo propio). El acceso a la tierra y a otros recursos productivos, agregó, normalmente disminuye la inseguridad de ingresos, tanto porque incrementa los ingresos promedio de las familias beneficiarias, como porque las familias tienen más vías para suavizar caídas en los ingresos familiares que antes de la reforma o que los trabajadores sin tierra.

⁸⁹ Los distintos estudios realizados por RIMISP en el programa Dinámicas Territoriales confirman que donde hay una mejor distribución de la tierra y del ingreso el crecimiento es más dinámico y más equitativo.

y de recuperación de tierras por parte de la población desplazada⁹⁰, y el rediseño del impuesto predial para que penalice la utilización impropia de las tierras rurales, estimule la sostenibilidad del recurso suelo y desincentive la tenencia de tierras subutilizadas y/o dedicadas a la ganadería extensiva (según se explica más adelante).

La formalización de la propiedad territorial, por su parte, es fundamental para que los productores puedan acceder al crédito y a los servicios y apoyos gubernamentales, para que tengan seguridad en las inversiones que realizan en sus predios y para disminuir los conflictos que se presentan con frecuencia en esta materia en la región. Para ello, es fundamental tramitar ante las autoridades nacionales la priorización de la región en los programas de formalización de la propiedad de la tierra y gestionar la destinación de recursos departamentales y municipales para ofrecer como contrapartida⁹¹.

Los conflictos de uso son también frecuentes, no solo entre las actividades agropecuarias (tierras con vocación agrícola que se usan en ganadería extensiva, o tierras con vocación forestal que se utilizan en agricultura o ganadería), sino también con otras actividades. En particular, los conflictos ocasionados por la actividad minera que impide el uso de tierras con vocación agrícola, o que las deteriora y las inutiliza, son importantes en varias sub-regiones. El ordenamiento territorial, del que se habla en el siguiente numeral, y la rigurosa aplicación de las normas ambientales son fundamentales para superar estos conflictos⁹².

4.2.2 Estrategias para el ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es de vital importancia para que la región resuelva los conflictos de uso del suelo que actualmente se presentan, para mejorar la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias (al promover un uso acorde con su vocación), para beneficiar el desarrollo de actividades con gran

⁹⁰ Debe tenerse en cuenta que la región fue una de las que sufrió mayor desplazamiento, por lo que este es un tema de vital importancia.

⁹¹ Es muy factible lograr prioridad en el programa que tiene el MADR en materia de formalización, pero debe solicitarse y ofrecerse contrapartidas.

⁹² Un ejemplo claro de conflictos entre actividades agropecuarias en el que no se hacen cumplir las normas ambientales es el que en varias regiones se presenta entre la ganadería y la pesca y acuicultura por el aprovechamiento de las ciénagas y humedales. La primera ha buscado desecar parte de estos vitales ecosistemas para utilizarlas para el pastoreo de ganados, afectando a las poblaciones ribereñas que viven de la pesca y a las iniciativas empresariales piscícolas y acuícolas. A pesar de las normas ambientales y de las sentencias de la Corte Constitucional (como la T- 194 de marzo de 1999 que ordenó a “suspender toda obra, relleno, y desecación de pantanos, lagunas, charcas, ciénagas, y humedales...” en la sub-región del Bajo y Medio Sinú), los ganaderos continúan interviniendo los cuerpos de agua, afectando el ecosistema y la actividad pesquera y acuícola.

potencial en la región (como el turismo ecológico, o la acuicultura⁹³) y para que se eviten riesgos a las poblaciones rurales y a sus actividades generadoras de ingresos (en particular cuando se ubican en zonas de riesgo de inundaciones, deslizamientos u otros fenómenos naturales).

La base del ordenamiento territorial son los planes que al respecto elaboran los municipios. No obstante, en esta formulación existen serias deficiencias, tanto técnicas, como de escasa participación de los habitantes de los municipios. Además, normalmente no tienen en cuenta una visión territorial, o subregional.

La estrategia a este respecto debe, en consecuencia, poner un gran énfasis en mejorar la formulación de estos planes. Se debe contar con un programa regional para capacitar y acompañar a los municipios en la formulación, de manera que cuenten con todos los elementos técnicos y con metodologías participativas que les permitan elaborar unos planes de buena calidad y pertinencia. La capacitación debe incluir a las autoridades gubernamentales y a las organizaciones sociales y de la sociedad civil para que el proceso sea realmente participativo, manteniendo elevados estándares de calidad. Este programa debe incorporarse al convenio con la ESAP que se explica en el siguiente capítulo, de manera que incorpore la capacitación de los funcionarios públicos territoriales en ordenamiento por parte de esta entidad, y deben incluir a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)⁹⁴, a las Corporaciones Autónomas Regionales y a otras entidades y universidades que puedan colaborar con el proceso de formación y acompañamiento en ordenamiento territorial para que apoyen la formación de los empleados públicos y capaciten a personas de la sociedad civil y el sector privado.

Prioritariamente deben formularse planes de ordenamiento territorial para cada una de las sub-regiones – y no para municipios aislados – bajo figuras de asociaciones de municipios. De no ser posible, al menos deben concertarse en el ámbito subregional los lineamientos y elementos comunes que deben ser incluidos en los planes municipales de ordenamiento territorial de una misma sub-región, de manera que el ordenamiento tenga una visión subregional, o eco-sistémica, que trascienda los límites municipales. Para esta formulación las sub-regiones y

⁹³ En varios talleres subregionales se mencionaron los conflictos de uso del suelo y se hizo énfasis en que se presentaban conflictos entre la actividad minera y la pesca y la acuicultura por la contaminación y desvío de las aguas que la primera hace, o con el turismo (en especial el ecológico) por la contaminación de aguas, suelos y visual que la explotación o el transporte y cargue de los minerales ocasionan.

⁹⁴ La UPRA tiene la misión de “orientar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, a través de la planificación del ordenamiento productivo y de la propiedad, y la definición de lineamientos, criterios e instrumentos, que promuevan el uso eficiente del suelo para el desarrollo rural con enfoque territorial”. Véase www.upra-gov.co.

municipios deben apoyarse en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR) de las Corporaciones Autónomas Regionales.

De la mano con el ordenamiento territorial debe implementarse una estrategia regional – y por sub-regiones - de gestión de riesgos, cada vez más necesaria dada la frecuencia de eventos naturales extremos por efectos del cambio climático y de otros eventos que ponen en riesgo la vida y la economía de las comunidades rurales en las diferentes sub-regiones del Caribe colombiano.

4.2.3 Estrategias para acrecentar la producción y el ingreso agropecuarios

La región y sus sub-regiones presentan condiciones propicias para incrementar la producción agropecuaria: generosa dotación de tierras y aguas aptas⁹⁵ para la producción agrícola y acuícola actualmente subaprovechadas⁹⁶, mercados dinámicos y de significativo tamaño en la región y cercanía a los puertos de exportación para abastecer mercados internacionales que, en algunos de estos bienes, muestran un significativo crecimiento⁹⁷. Dentro de estos merecen especial atención los mercados deficitarios del Caribe.

El incremento de la producción no debe lograrse únicamente con base en el aumento de las áreas cultivadas – dedicando a la agricultura las que tienen esa vocación y hoy están en otros usos –, sino también mejorando la productividad de las actuales actividades agropecuarias. Aunque en la agricultura hay amplio campo al respecto, como se desprende de la información presentada sobre productividad en el diagnóstico, tal vez el ejemplo más claro de la posibilidad de incrementar la

⁹⁵ Debe revisarse, en todo caso, la aptitud de las aguas para el consumo humano y para el riego, pues la creciente contaminación de algunas fuentes puede hacer que se requiera un tratamiento previo a su uso.

⁹⁶ Tanto de las cifras presentadas en el capítulo de diagnóstico como de las opiniones e información recolectada en los talleres subregionales y en las entrevistas se concluye que en casi todas las sub-regiones las tierras con vocación agrícola están siendo significativamente sub-aprovechadas y que existe amplio margen para incrementar las áreas cultivadas. Asimismo, se vio que la considerable riqueza de aguas que disponen varias sub-regiones (en especial Canal del Dique, Depresión Momposina, Bajo y Medio Sinú) solo está siendo aprovechada en pesca artesanal y en unas pocas iniciativas de producción acuícola y piscícola.

⁹⁷ Desde hace más de una década diversos estudios llamaron la atención sobre el cambio de tendencia que se estaba presentando en los mercados internacionales agropecuarios. El incremento de los ingresos en países pobres altamente poblados (China, India, Indonesia, otros asiáticos, Brasil), la sustitución de los aceites minerales por los vegetales, el crecimiento de la demanda por biocombustibles, la cada vez menor cantidad de tierras en las que se pudiera expandir la producción agrícola y la creciente disminución de la pesca de captura ocasionaron los cambios en las tendencias mencionados. Los grupos de productos en que de los que se prevé mayor crecimiento de la demanda internacional son las frutas y hortalizas, el pescado y otras carnes, los aceites vegetales y los bienes para la alimentación animal. Véase, entre otros, FAO (2000), IFPRI (1995, 1995^a, 1995^b, 1997, 1997^a, 1997^b), Delgado et. al. (1999) y Misión Paz (2001).

producción con base en mejoras tecnológicas es el de la ganadería bovina. Con los sistemas silvo-pastoriles y otras estrategias tecnológicas, que ya aplican unos cuantos productores en diferentes sub-regiones⁹⁸, se podría incrementar significativamente la actual producción de carne y leche en una superficie considerablemente menor a la que hoy en día ocupa la ganadería extensiva regional.

Por su parte, las estrategias para acrecentar la producción y el ingreso agrícolas deben orientarse fundamentalmente a garantizar la dotación de la *infraestructura* y el capital básicos requeridos para el buen desempeño y/o el mejoramiento del proceso productivo (primario y de transformación) y de la actividad de comercialización en todos los territorios que conforman la región Caribe. A diferencia de lo que ha sucedido en el país en el presente siglo, en que aumentó el porcentaje del presupuesto gubernamental destinado a subsidios y ayudas individuales a algunos productores, o a grupos de ellos, en detrimento del destinado a “bienes públicos” y a capital básico – en contravía de la tendencia registrada en América Latina⁹⁹ -, la presente propuesta propende porque la inmensa mayoría del presupuesto nacional y territorial para el sector se destine a estos últimos y que a apoyos individuales (o bienes privados) se dedique una baja proporción y únicamente en casos plenamente justificados.

Mientras que el gasto en *infraestructura básica* beneficia a todos los grupos de la sociedad rural, las ayudas individuales normalmente benefician a los productores más grandes que tienen mayor capacidad de lobby y de incidir en las decisiones gubernamentales (sea de manera individual, o a través de sus agremiaciones), y en mucho mayor medida cuando ellas se asignan en proporción a los volúmenes de producción obtenidos. Adicionalmente, el primero tiene un impacto positivo

⁹⁸ En varios talleres se mencionaron experiencias silvo-pastoriles, de bancos de proteínas, de rotación de potreros, de suplementación con núcleos energético-proteicos elaborados con recursos locales, etc., que muestran el potencial que tienen estas tecnologías para mejorar la producción en una menor área que la que actualmente utiliza esta actividad. Hace ya varios años Misión Paz (2001) estimó que con cambios tecnológicos relativamente simples la ganadería colombiana podría producir tres veces y media más leche y dos veces y media más carne en una superficie en pastos muy inferior a la actual (10,5 millones de hectáreas), y puso ejemplos del tipo de cambios que se requerían en la región Caribe para ayudar a lograr este salto productivo.

⁹⁹ En efecto, mientras la tendencia en América Latina y el Caribe en los últimos años fue a incrementar el porcentaje de los recursos destinados a bienes públicos y a disminuir el asignado a apoyos individuales, en Colombia sucedió lo contrario. Para 2010 – 2011 Colombia era el país de la región que dedicaba el más bajo porcentaje a los primeros y el mayor a los segundos (véase Junguito, Perfetti y Becerra (2014).

duradero en la productividad total de los factores y en la competitividad del agro, mientras que el segundo en términos generales no lo tiene¹⁰⁰.

Sistemas territoriales de innovación: El gasto en *infraestructura básica* que tiene un mayor impacto en la productividad de las actividades agropecuarias es el realizado en tecnología (conocimiento e innovación)¹⁰¹. La transformación de la sociedad rural y la superación de sus problemas – y específicamente del sector agropecuario – requiere del concurso y el esfuerzo innovador de todos sus actores¹⁰². En consonancia con las nuevas tendencias internacionales, las labores de investigación e innovación no deben correr a cargo de unos pocos, sino que deben incluir a todos los actores del sector – productores, investigadores, empresarios y entidades gubernamentales y no gubernamentales que tienen incidencia en el agro – conformando sistemas de innovación abiertos y dinámicos en los diferentes territorios que forman parte de una región¹⁰³. Los tradicionales sistemas de extensión y asistencia técnica deben, por lo tanto, cambiar sustancialmente y acoplarse a la nueva visión de los sistemas de innovación¹⁰⁴.

En consecuencia, la primera prioridad de la estrategia Caribe para acrecentar la producción y el ingreso agropecuarios debe ser la conformación y el fortalecimiento de sistemas territoriales de innovación en cada una de las sub-regiones¹⁰⁵, en los que las organizaciones de productores, los grupos de investigación – de los que

¹⁰⁰ Véase, entre otros, López (2004), CEPAL (2011) y Hernández, Junguito, Perfetti y Becerra (2014).

¹⁰¹ Los estudios sobre competitividad muestran que, en un entorno adecuado, el principal determinante de la competitividad es la productividad, y que el principal determinante de esta última es la tecnología. Véase Porter y otros, citados en PBEST Asesores (1996 y 1997).

¹⁰² Véase, entre otros, Banco Mundial (2008), DNP, COLCIENCIAS, ANSPE (2013), Corporación PBA (2014) y Perry Santiago (2014).

¹⁰³ Como dice el Banco Mundial (2008): “Para mejorar la eficiencia y efectividad de la I&D, están surgiendo de manera importante acciones colectivas y asociaciones que involucran una variedad de actores en el marco de un sistema de innovación. Tal marco reconoce las múltiples fuentes de la innovación y sus múltiples actores, como desarrolladores y usuarios de las tecnologías en una interacción de doble vía (no lineal)”. Alarcón y Ruz (2011), por su parte, señalan que “El nuevo paradigma transita desde un modelo anterior de tipo lineal, a otro más integral y sistémico, y parte del reconocimiento de que existen diferentes fuentes de tecnología y formas para acceder a ellas”, y agregan “propender por la innovación tecnológica implica abrir el “espacio institucional” incorporando al productor como fuente de conocimiento e innovación, así como a diversos actores con diferentes roles, pero que interactúan entre sí bajo un propósito común”.

¹⁰⁴ “...los programas de extensión están cambiando de la prescripción de prácticas tecnológicas (modelo de distribución) hacia enfocarse más en la construcción de capacidad entre los pobladores rurales, para identificar y tomar ventaja de las oportunidades disponibles, tanto técnicas como económicas (modelo de empoderamiento)”. Banco Mundial (2008).

¹⁰⁵ La importancia de este tema no solo se debe al papel de la tecnología en la productividad, ya mencionado, sino a que, según la CEPAL, el factor de competitividad que muestra un mayor rezago en la región Caribe es el de ciencia, tecnología e innovación (CT&I). Véase Ramírez y Parra-Peña (2010).

aún carecen muchas sub-regiones -, los empresarios y las diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales con presencia en el agro trabajen mancomunadamente en la solución de los problemas que presentan los sistemas productivos predominantes en cada sub-región (agrícolas, pecuarios o acuícolas) y en el mejoramiento de su productividad y de su competitividad. Especial atención deben prestar a los sistemas productivos de los pequeños productores y los agricultores familiares, de manera que se tienda a desarrollar un agro con eficiencia y equidad.

Estos sistemas deben trabajar en la solución de los problemas tecnológicos que enfrenta la producción primaria – variedades y razas adecuadas, buena calidad de las semillas y los insumos, manejo integrado de plagas y enfermedades, adecuada nutrición de plantas y animales, soluciones económicas para la dotación de riego y tecnologías eficientes para su aplicación, etc. -, en el mejoramiento de su calidad – buenas prácticas, producción más limpia, certificaciones – y en la reducción de las pérdidas que se presentan en el proceso de cosecha, almacenamiento y comercialización de los productos – adecuación y selección en zonas de producción, secamiento y limpieza, empaques, adecuación de puntos de acopio y de estrategias de transporte, etc. En la región existen avances importantes en estas áreas en varias de las principales actividades agropecuarias, como se pudo constatar en los talleres subregionales y en las entrevistas, que no están siendo aplicados por la mayoría de los productores¹⁰⁶. Los sistemas territoriales de innovación deben difundir y promover la adaptación y aplicación de estos avances de manera que los utilicen la mayor parte de los productores.

Los programas y proyectos que prioricen los sistemas territoriales de innovación de las diferentes sub-regiones deberían ser la base de los que la región presente al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para ser financiados con los recursos de las regalías. Igualmente, los sistemas territoriales de innovación deben gestionar ante los fondos parafiscales recursos para sus programas y proyectos prioritarios, de manera que estos fondos aporten efectivamente a la solución de los problemas tecnológicos de sus aportantes con proyectos que tengan un impacto significativo en su mejoramiento productivo y competitivo, lo que debe constituir la prioridad en la inversión de sus recursos.

¹⁰⁶ En casi todos los talleres se mencionaron avances tecnológicos importantes en casi todas las cadenas, que contribuyen a tener una producción más competitiva y sostenible, pero se señaló que solo unos cuantos productores líderes los están aplicando. Otro tanto sucede con las buenas prácticas y las certificaciones (orgánicas o de otro tipo). En este último caso son interesantes los logros en algunos cultivos, principalmente en la producción de café, banano, plátano y cacao. Todos estos avances se podrían escalar si existen sistemas territoriales de innovación funcionando.

Diversificación de la producción: Un segundo tema importante en la estrategia es la diversificación de la producción. Como se mencionó, a pesar del enorme potencial de producción agrícola que tienen una parte importante de sus sub-regiones – su nivel de dependencia de alimentos producidos en otras regiones o en otros países es muy significativo.

La diversificación de la producción para aprovechar los mercados locales, territoriales y externos y para utilizar plenamente los diversos y muy variados agroecosistemas de que dispone, debe constituir estrategia prioritaria de la mayor parte de sus sub-regiones. Por el contrario, los intentos de uniformizar la producción agropecuaria, promoviendo la mono-producción, atentan contra la principal riqueza de su territorio: su megadiversidad.

Sin lugar a dudas, la diversificación de la producción para atender los mercados locales y territoriales requiere de un significativo mejoramiento de las vías que unen las zonas de producción con los centros de consumo y del fomento de estrategias para acercar los productores a los consumidores de las ciudades y centros poblados de la región. Además de las tradicionales, estrategias como las de organizar mercados en barrios y plazas de las ciudades, en los que los productores ofrezcan sus productos directamente a los habitantes urbanos que han sido exitosas en otras regiones del país y en otros países¹⁰⁷, o establecer acuerdos de venta directa de agricultores familiares a familias pobres urbanas¹⁰⁸, deben promoverse en la región. Asimismo, deben adelantarse gestiones con el MADR para incorporarse al nuevo programa de adquisición de alimentos a agricultores familiares que está montando dentro de la estrategia de fortalecimiento de esta forma de producción¹⁰⁹.

Para lograr lo anterior es fundamental que los productores trabajen juntos, agreguen volúmenes, mejoren el alistamiento de sus productos desde las zonas de producción, etc. De manera que el impulso a la asociatividad y el acompañamiento a estas asociaciones para que sean eficientes y democráticas es fundamental. De este tema se habla en mayor detalle en un numeral posterior de este capítulo.

¹⁰⁷ Véase, entre otros, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (2011), López (2011), Montagut X. & Vivas, E. (2009), Vara, I. & Cuellar, M. (2011) y VVAA (2010).

¹⁰⁸ Un ejemplo es la estrategia de “compra para donación simultánea” del Programa de Adquisición de Alimentos en Brasil. Véase, entre otros, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (2012) y Nehring y McKey (2013).

¹⁰⁹ El MADR está formulando un programa de fortalecimiento de la agricultura familiar (AF), que contará con importantes recursos, dentro del cual contempla una estrategia de adquisición de alimentos a la AF cuyos pilotos ya se están adelantando con asesoría brasilera.

Asimismo, se requiere contar con una institucionalidad (gubernamental y no gubernamental) que juegue un papel activo en el desarrollo económico territorial, aportando al conocimiento de la potencialidad productiva de los territorios, contribuyendo al análisis de las actividades que pueden producirse de manera competitiva para atender mercados previamente identificados, promoviendo el acercamiento entre productores y compradores, buscando que el mercado institucional (incluido el de las empresas minero-energéticas, el de hoteles y restaurantes y el de las entidades y programas gubernamentales) adquiera los bienes y servicios ofertados por la sociedad territorial, etc.

Un tercer tema de vital importancia es el de la dotación de capital básico para el apoyo a la actividad productiva. Empero, este punto se trata más adelante.

Si bien es cierto que las estrategias productivas en cada sub-región deben definir las sus habitantes en los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, vale la pena hacer algunas consideraciones de carácter general que pueden ser de utilidad para tal propósito.

Agricultura: La agricultura de la región exige una significativa renovación¹¹⁰. Los tradicionales cultivos de sorgo, maíz, arroz y algodón están hoy en decadencia en casi todas las sub-regiones que antaño vivieron su esplendor, pero han surgido nuevas alternativas que comienzan a abrirse paso, algunas lentamente. Además de la palma africana y el banano, los cultivos de café para exportación – principalmente de la Sierra Nevada de Santa Marta – han venido ganando terreno, muchos de ellos apoyados en distintos tipos de sellos y certificaciones que les abren un mercado especializado y mejor remunerado; los de cacao se han expandido en la mayoría de departamentos para abastecer a la industria colombiana o para exportar en grano, y en diversas frutas y hortalizas se presentan crecimientos y/o experiencias piloto prometedoras, como el mango de hilaza para la industria de Barranquilla, la piña tecnificada, el aguacate de la Sierra Nevada de Santa Marta y Montes de María, los melones, la papaya, el plátano, el coco en la zona costanera y la cebolla cabezona – algunos de ellos en parte para exportación y en parte para el mercado nacional.

Pero en cultivos como cítricos (naranja y limón principalmente), numerosas hortalizas¹¹¹, aromáticas y medicinales (estevia, albahaca, jengibre, entre otras),

¹¹⁰ Este párrafo y los siguientes se basan en lo discutido en los talleres subregionales y en las entrevistas realizadas. De los cultivos y actividades pecuarias en crecimiento o promisorios que se mencionan, se expusieron argumentos y ejemplos en ellos que sustentan su potencial de expansión en la región y en varias de sus sub-regiones.

¹¹¹ En varios talleres se mencionaron el tomate y el ají, y en las sub-regiones en que hay sistemas montañosos se habló también de gran variedad de hortalizas de climas templado y frío. La

algunas oleaginosas (como *sacha inchi* y *jatropha*), flores y follajes tropicales (como la *heliconia*) y algunos tubérculos y raíces (ej.: *batata* y *malanga*), también hay posibilidades interesantes de ampliar cultivos e incrementar mercados domésticos y externos¹¹². Incluso, en cultivos tradicionales de los pequeños productores de la región y fundamentales en su dieta alimenticia – como la *yuca* para consumo humano y para la industria de alimentos para animales y de almidones, el *ñame* para el consumo interno y para la exportación, el *ajonjolí* y el *plátano* – hay interesantes experiencias de producción tecnificada y limpia que fueron mencionadas en diferentes talleres¹¹³, que se podrían escalar para mejorar la rentabilidad y la competitividad de estos cultivos.

De manera que en la agricultura es indispensable apoyar los cultivos en crecimiento con mercados claramente identificados, los nuevos que muestran un interesante potencial y el mejoramiento técnico de los tradicionales que conforman buena parte de la canasta alimenticia básica de los habitantes de la región, para devolver el dinamismo a la actividad, recuperar tierras que han pasado a la ganadería extensiva y dar un uso apropiado a todas las que tienen vocación agrícola.

Sector pecuario: En el campo pecuario deben señalarse también algunas prioridades. Sin lugar a dudas la más importante es el mejoramiento de la ganadería bovina y la disminución de la superficie que ocupa, con base en la aplicación de tecnologías que contribuyan a la sostenibilidad de las explotaciones y a la mejora de la alimentación y del hábitat para las reses. En contraste con los efectos ambientales negativos de la ganadería convencional¹¹⁴, los sistemas silvopastoriles - de los cuales ya hay experiencias e investigación en la región¹¹⁵ - son una opción de producción ganadera competitiva y amigable con el ambiente. El componente arbóreo actúa como fuente de insumos forrajeros, como modificador positivo del

berenjena, que ya cultivan pequeños agricultores en algunas sub-regiones, es otra especie con significativo potencial.

¹¹² En todos los casos mencionados ya hay experiencias prometedoras en la región, que fueron mencionadas en los talleres subregionales o en las entrevistas realizadas.

¹¹³ Entre las numerosas experiencias que se identificaron en la región, especial mención merece la de la producción y venta de semilla de *ñame*, *yuca* y otros cultivos *in vitro* por parte de una asociación de San Jacinto (Bolívar) que cuenta con su propio laboratorio de cultivo de tejidos. Con ello están contribuyendo a que varias organizaciones de pequeños agricultores puedan utilizar semilla limpia y de alta calidad, lo que contribuye notablemente al mejoramiento de su producción. Esta experiencia fue destacada por la FAO en Pérez y Clavijo (2012).

¹¹⁴ La ganadería tradicional privilegia el monocultivo (gramíneas), puede ocasionar compactación de suelos, genera gases efecto invernadero y si utiliza insumos químicos de síntesis puede contaminar fuentes de agua. Los planteamientos sobre ganadería bovina se basan, además de la información de los talleres subregionales, en Benavides (2008), Cajas (2000), CATIE (1999), CIPAV (2007), Corporación PBA (2012), Botero y de la Ossa (2010), CORPOICA (2006) y Corporación PBA - CORPOGUAJIRA (2011).

¹¹⁵ Tanto en los talleres y en las entrevistas, como en la bibliografía mencionada en la nota anterior, se da cuenta de algunas de estas experiencias e investigaciones.

ambiente para los animales - ya que la inclusión de árboles en los potreros permite el suministro de sombra -, como protección de los animales y del suelo contra la erosión y contra factores climáticos extremos como lluvias y radiaciones solares excesivas, además de servir como aporte de ingresos adicionales de la actividad ganadera.

Además de estos sistemas, el mejoramiento de praderas y pasturas, la rotación de potreros, el establecimiento de bancos de proteínas, la suplementación con núcleos energético-proteicos elaborados con recursos locales, el ensilaje y la henificación, pueden contribuir a resolver el problema más crítico para la productividad de la ganadería bovina de la región: la adecuada nutrición de los animales¹¹⁶. En síntesis, de lo que se trata es que la ganadería deje de hacer un uso extensivo de la tierra, sustentándose en pasturas de escaso cuidado agronómico y en trabajo de baja calificación, para pasar a ser más intensiva en el uso del agua y en la producción de alimentos para los ganados. Adicionalmente, se deberían establecer programas que apoyen el buen manejo de la salud animal y propendan por el fortalecimiento de la gerencia de las explotaciones ganaderas.

Una ganadería más intensiva en el uso de capital y unas actividades de transformación que le den valor agregado a sus productos demandarán empleos más calificados para las labores propias de la manutención de los ganados, el manejo de los hatos y la transformación primaria de los productos, y también bienes, servicios e insumos, con lo cual se fortalecerían los encadenamientos hacia atrás de la actividad (transporte, comercialización, almacenamiento, etc.) y hacia adelante, y se mejoraría el empleo rural no agropecuario.

Las ganancias en eficiencia y competitividad a nivel de finca, y en general las que provoquen la mejor gerencia ganadera propuesta, deberían complementarse con el fortalecimiento de las cadenas láctea y cárnica. En efecto, la competitividad de la actividad bovina requiere del mejoramiento de las condiciones de comercialización de la leche y la carne, así como del aprovechamiento de todos los subproductos de la res. De nuevo, en la región ya existen experiencias interesantes, como el establecimiento de medianos y pequeños tanques fríos para grupos de pequeños ganaderos, que permiten el doble ordeño y mejoran la calidad de la leche, o el pleno aprovechamiento de los subproductos de la res (incluso, la carnaza para la fabricación de juguetes y productos para perros para los mercados interno e internacional). Ellas deben articularse con otras mejoras en la comercialización de manera que se establezca una estrategia integral que tienda al mejoramiento de la competitividad de los bienes finales de estas cadenas.

¹¹⁶ La producción de alimentos para las épocas de sequía es especialmente crítica en varias sub-regiones del Caribe.

Por otra parte, los ovinos de pelo constituyen una interesante opción para las zonas secas. Su adaptación a estas condiciones y su eficiente conversión alimenticia los consolida como una alternativa rentable en zonas que no tienen muchas opciones productivas. Además, el mercado nacional está sub-abastecido, al igual que el de las islas del Caribe. Ya existen empresas e iniciativas en la región que están dedicadas a la producción de carne de carneros, y especialmente de corderos, y que están vendiendo en diferentes ciudades del Caribe y del interior del país. El escalamiento de estas iniciativas tiene gran potencial en varias zonas de la Guajira, el Cesar, Magdalena y las sabanas de Sucre y Córdoba.

La apicultura ha venido en crecimiento en Montes de María y la Sierra Nevada de Santa Marta y constituye otra actividad con posibilidades de crecimiento para abastecer el mercado regional y el nacional, seriamente deficitarios.

La lombricultura, incluso, se ha convertido en un buen negocio para algunas organizaciones de productores y empresas que venden en la región, a otras regiones y a países del Caribe el humus de las lombrices para el mejoramiento de los suelos y la fertilización de los cultivos.

Pesca y acuicultura: En el caso de la pesca y la acuicultura debe tenerse en cuenta que la pesca de captura ha venido disminuyendo de manera dramática en la región y en el ámbito internacional, mientras que la demanda por pescado se viene incrementando de manera sostenida. Por esta razón, la tendencia que se está presentando es a sustituir esta actividad extractiva por el cultivo de peces y otras especies acuáticas. La acuicultura tiene un gran potencial, como se señaló en el diagnóstico, por la considerable riqueza de aguas marítimas y continentales de que dispone la región, la cual se está aprovechando muy poco. Sin lugar a dudas, en la mayor parte de sus sub-regiones, se debe propiciar el escalamiento y difusión de las iniciativas que ya existen a este respecto y apoyar el surgimiento de nuevas iniciativas piscícolas y acuícolas. Además, deben replicarse experiencias positivas como la Escuela de Pescadores del Canal del Dique¹¹⁷, o los estanques para el cultivo de peces con sello de garantía que se está impulsando con hijos de pescadores en esta sub-región y en la aledaña del norte de Bolívar.

De todas maneras se deben tomar medidas para repoblar las aguas continentales y no agotar más los recursos hidrobiológicos en ellas y en las marinas. El

¹¹⁷ En esta iniciativa, promovida por el Programa de Desarrollo y Paz del Canal del Dique y en la que participan la Universidad de San Buenaventura, la Corporación PBA y algunas empresas de la zona, se está capacitando a pescadores artesanales en las prácticas del cultivo de peces, utilizando las facilidades de las empresas piscícolas que apoyan el programa, y en temas organizativos y de empoderamiento.

establecimiento de normas de protección del recurso diferenciadas por zonas y/o sub-regiones (vedas, prohibición de métodos de pesca depredadores, riguroso cumplimiento de las normas existentes, etc.) fue reclamada por pescadores y habitantes ribereños en varios talleres. Incluso, en los del archipiélago de San Andrés y Providencia se solicitó que se prohibiera la pesca industrial, que está acabando con el recurso y deteriorando el ecosistema, y que la estrategia se concentre en apoyar el mejoramiento del desempeño de la pesca artesanal de los raizales.

Silvicultura: Las plantaciones forestales son también una opción interesante en las tierras que tienen esa vocación. En varias sub-regiones existen ya iniciativas de significativa magnitud, varias de las cuales están en proceso de ampliación. Valdría la pena promover la vinculación de pequeños productores a ellas a través de sistemas agroforestales y/o silvopastoriles, propiciando alianzas con los empresarios.

4.2.4 Estrategias para acrecentar el ingreso no agropecuario

Como se mencionó en el diagnóstico, el potencial de generación de ingresos no agropecuarios en las áreas rurales de la sub-región es muy significativo. La minería, el turismo, las artesanías, la prestación de servicios (los tradicionales, y los novedosos como los ambientales y eco-sistémicos), etc., pueden convertirse en una importante fuente de ingresos para los habitantes rurales, en particular si se establece una estrategia desde los territorios que contemple e integre todas las actividades que inciden en su desarrollo, como la que se está proponiendo en este documento.

Minería: En el caso de la minería, la estrategia debe buscar que el aprovechamiento de las considerables riquezas que tienen varias de sus sub-regiones, **se haga de manera sostenible y articulándose** con la sociedad y la dinámica económica del respectivo territorio. Las autoridades territoriales, las corporaciones regionales y la sociedad civil de cada sub-región deben ponerse de acuerdo para concertar mancomunadamente con las empresas mineras y petroleras las condiciones y características que debe tener la explotación en su territorio.

Dos aspectos parecen fundamentales al respecto:

- i) Establecer -y hacer cumplir- las condiciones que debe tener la explotación minera para que no se continúen presentando los problemas de contaminación, destrucción de suelos, contaminación y desvío de fuentes de

agua, etc.¹¹⁸, sino que se adelante respetando el medio ambiente y los asentamientos humanos presentes en el territorio, de manera que se haga una producción limpia y se minimicen los conflictos de uso.

- ii) Definir la manera como se deben relacionar las empresas con la sociedad del territorio, de manera que contribuyan al desarrollo de capacidades, a la creación de emprendimientos, al fortalecimiento de cadenas productivas y de suministros, y se erradiquen las relaciones clientelistas y paternalistas que generan corrupción y actitudes pasivas y mendicantes entre los habitantes de la sub-región respectiva.

Turismo: El turismo, por su parte, representa también un enorme potencial para la región y para muchas de sus sub-regiones. Además del tradicional turismo de sol y playa, la región tiene un enorme potencial para el turismo ecológico, de aventura, científico, cultural¹¹⁹ y étnico. En la mayoría de las sub-regiones se identificaron interesantes iniciativas que ya se están desarrollando al respecto. No obstante, se requiere que se establezcan estrategias comunes, circuitos turísticos y una “marca” para promover el turismo en la región y en sus diferentes sub-regiones.

Iniciativas como el corredor verde turístico del Caribe¹²⁰, que tiende a promover circuitos eco-turísticos y otras alternativas que diversifiquen la oferta turística y que la vincule con las comunidades del territorio, se deben apoyar y analizar la manera de escalar a toda la región. La idea es incentivar un turismo responsable con la naturaleza, que promueva la adquisición y el consumo de bienes y servicios locales producidos con prácticas limpias y sostenibles – principalmente por las comunidades de la región – y que respete y enaltezca las tradiciones culturales de sus habitantes.

Para aprovechar el potencial de la región en esta materia es fundamental promover estrategias tendientes a que se construyan y/o mejoren pequeños hoteles y hospedajes, que cumplan exigencias básicas de calidad, en las zonas rurales y en municipios pequeños, de manera que la oferta de infraestructura turística no se concentre en unas pocas capitales. En este sentido debe ponerse el énfasis en el

¹¹⁸ En los talleres de las sub-regiones donde hay explotación minera o transporte de sus productos se mencionaron con insistencia los graves problemas que está generando esta actividad en el medio ambiente y en las sociedades territoriales.

¹¹⁹ Además de los numerosos carnavales, festivales y otros eventos culturales que hay en la región, algunos de ellos muy bien posicionados, se están desarrollando iniciativas de turismo cultural que están mostrando buena acogida, como la de Aracataca alrededor de la vida y obra de García Márquez, o la de Lórica alrededor de sus edificaciones históricas.

¹²⁰ Esta propuesta de corredor cobija veinte municipios de la zona norte de tres departamentos: Magdalena, Atlántico y Bolívar.

impulso y apoyo a las posadas turísticas manejadas por los habitantes de estas zonas - estrategia que se puede apoyar en el programa de posadas rurales del SENA -, los hoteles con actividades de zootecnia o agropecuarias para los visitantes, los pequeños hoteles boutique que ofrecen actividades deportivas, de naturaleza y de descanso en playas y otros parajes poco visitados, y otras alternativas de turismo rural y de naturaleza, que ya han comenzado a aparecer de manera incipiente en varias sub-regiones.

Un turismo de estas características, además, contribuiría a impulsar la producción agropecuaria ecológica en sus diversas sub-regiones y a dinamizar emprendimientos que ofrezcan bienes y servicios de calidad y de “mercado sabor local” a los turistas extranjeros, nacionales y regionales que cada vez visitan más la región Caribe. Sin lugar a dudas, para el impulso a esta estrategia se requiere mejorar la *infraestructura básica* de las áreas rurales (vías, servicios públicos y de salud, etc.), tema que se aborda más adelante.

Dentro de las estrategias específicas para sub-regiones, vale la pena destacar la de convertir a Providencia en una “isla cinco estrellas”, en la que el turismo no se base en la gran hotelería – incompatible con el ecosistema – sino en pequeños hoteles y hostales y en posadas nativas que ofrezcan a los turistas la gran variedad de actividades de turismo ecológico que se pueden adelantar en la isla, alimentos y otros bienes nativos y un acercamiento a la cultura raizal. Lo que se busca es que en lugar de complejos hoteleros cinco estrellas, los turistas vayan a una experiencia única, en una isla que por su belleza paisajística, su riqueza ambiental y humana, su potencial para los deportes marítimos, su infraestructura, las características propias de los bienes y servicios que ofrece y su acertado manejo ambiental pueda considerarse toda ella de “cinco estrellas”.

Artesanías: Las artesanías constituyen otra importante alternativa para la generación de ingresos para numerosas comunidades rurales. En la mayoría de los talleres se mencionó esta actividad, que tiene gran despliegue en el sur y el norte de la Guajira, Montes de María, las Sabanas de Sucre y Córdoba, pero que también es importante en otras sub-regiones. Con un acompañamiento adecuado – a través de un convenio con Artesanías de Colombia (y su sello de calidad “hecho a mano”) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - estas artesanías pueden llegar a mercados internacionales (como ya lo han logrado algunas) o a los mercados nacionales y territoriales. El turismo que llega crecientemente a la región es un mercado muy interesante, en especial si se tienen en cuenta las recomendaciones mencionadas en los anteriores párrafos. Parte de la labor del convenio mencionado

debe ser la difusión y escalamiento de las experiencias exitosas existentes en diferentes sub-regiones.

Servicios ambientales y otros servicios: La prestación de diversos servicios en las áreas rurales es una actividad generadora de ingresos importante para sus habitantes. En la medida en que se fortalezcan las actividades productivas aumenta la demanda por servicios de transporte y comerciales. Pero también han surgido otra serie de servicios que las diversas sub-regiones debe explorar y apoyar, como servicios asociados con la informática y la conectividad, o los servicios ambientales. Entre estos últimos, además del turismo ecológico al que ya se hizo referencia, hay potencial interesante en el pago por la captura de gases efecto invernadero, el pago por preservar las fuentes de agua y la bio-prospección.

El cambio climático, provocado por la concentración de los gases de efecto invernadero, en especial el dióxido de carbono, ha llevado a la comunidad mundial a la formulación de políticas encaminadas a la captura de emisiones mediante “prácticas de manejo forestal, del manejo de la regeneración natural, de la revegetación y restauración de áreas degradadas y de la puesta en marcha de sistemas agroforestales y silvopastoriles”¹²¹. Como a algunos países les resulta más barato reducir sus emisiones de dióxido de carbono que a otros, y como algunas compañías industriales están sobrepasando sus cuotas máximas de emisión de dióxido de carbono mientras que otras están por debajo de esos límites, han surgido los Certificados de Emisiones Reducidas (CERs) que se ponen en circulación, bajo condiciones muy rigurosas, cuando se siembran bosques para capturar el carbono y “vender” esas capturas.

Ante la creciente escasez de agua para el consumo humano, la agricultura y otros usos, numerosas regiones de diferentes países han comenzado a establecer la obligación de que los consumidores del agua paguen por preservar las fuentes de agua a los pobladores de las cuencas de donde sus acueductos o distritos de riego se abastecen. Lo anterior, ante la evidencia de que es mucho más costoso tener que transvasar el agua de otras cuencas – o simplemente no tenerla –, o tener que descontaminarla, que hacer un pago para proteger la cuenca. Este pago generalmente se incluye en la tarifa del agua y se utiliza para promover que los agricultores de la cuenca respectiva adopten estrategias productivas sostenibles que contribuyan a conservar la disponibilidad y la calidad del agua. Uno de los ejemplos más antiguos y conocidos es el del pago a los agricultores de las cuencas Delaware/Catskill del Estado de Nueva York para que adoptaran prácticas

¹²¹ Del Valle et. al., pág. 4.

ecológicas que permitieran cuidar la disponibilidad y la calidad del agua de estas cuencas que abastecen el acueducto de la ciudad de Nueva York¹²².

La bioprospección¹²³ es también una posibilidad interesante para la región, dada la megadiversidad con que cuenta. En este campo debe analizarse el ejemplo de lo realizado por el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (INBIO) en la búsqueda de productos naturales con potencial aplicación en las industrias cosmética y farmacéutica, en convenio con empresas europeas y estadounidenses, y con la activa participación de las comunidades rurales, en las cuales ha formado taxónomos empíricos que realizan la identificación y clasificación preliminar de las especies recolectadas¹²⁴.

La recuperación del río Magdalena: La recuperación de la navegabilidad en el río Magdalena debe abrir opciones de generación de ingresos a las poblaciones ribereñas, muchas de las cuales vivieron su decaimiento precisamente cuando la actividad de transporte de carga y de pasajeros disminuyó dramáticamente. El plan que ha establecido el gobierno nacional prevé el fortalecimiento de “alternativas productivas para las poblaciones ribereñas, a través de las cuales se permita diversificar sus fuentes de ingresos ofreciendo servicios derivados del mantenimiento del canal navegable y del tránsito de embarcaciones”¹²⁵, del turismo (en especial ecológico, de aventura, deportivo y de observación de flora y fauna) y de la pesca artesanal¹²⁶. Pero, incluso, ese mayor movimiento de personas por el río puede constituir un mercado adicional para los bienes agrícolas, culturales y artesanales de las sub-regiones ribereñas, siempre y cuando se mejoren las vías que comunican a las zonas de producción con los centros de consumo y cuyo lamentable estado hoy en día les quita competitividad.

Las sub-regiones que tienen ribera sobre el río Magdalena deben estar muy atentas al desarrollo de los planes nacionales de recuperación de la navegabilidad del río para aprovechar las oportunidades que se van a presentar y para que ellas efectivamente beneficien a sus pobladores. Es importante concertar conjuntamente con el gobierno nacional y los operadores privados para que:

¹²² Véase, entre otros Rosa, Kandell y Dimas (2004).

¹²³ Es el estudio de la naturaleza dedicado al hallazgo de organismos y sustancias con posibles usos para beneficio del ser humano que pueden tener un valor comercial significativo en los sectores industrial, alimenticio, cosmético y farmacéutico. Es decir, constituye la búsqueda sistemática, la clasificación y la investigación de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos y otros productos con valor económico actual o potencial que forman parte de la biodiversidad.

¹²⁴ Véase, entre otros, Misión Paz (2001), Espinoza, Gatica y Smyle (1999).

¹²⁵ CONPES (2013).

¹²⁶ CONPES (2013) y CORMAGDALENA (2012).

- los servicios derivados del mantenimiento del canal navegable y del tránsito de embarcaciones se contraten de preferencia con los habitantes de estas subregiones, y no con empresas externas que dejen pocos beneficios al territorio;
- los planes de fomento del turismo contemplen una estrategia respetuosa con el medio ambiente y que involucre a las comunidades y a la sociedad territorial – como se mencionó en los párrafos sobre turismo de este capítulo –;
- las medidas previstas para fomentar la pesca artesanal y mejorar la subienda se apliquen apropiadamente, y
- la actividad reforestadora protectora que se prevé se concierte con las comunidades y las contemple y beneficie.

Dotación de capital básico para el apoyo a la producción

El capital básico incluye el acompañamiento para la innovación y la capacitación para el trabajo, la adecuación de tierras, un sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias, la producción y difusión de una mejor información para el funcionamiento del sector agropecuario y de las demás actividades de generación de ingresos rurales, mejoras en la infraestructura vial y la provisión de mejores servicios financieros.

Teniendo en cuenta la permanencia en el tiempo del impacto de los apoyos estatales a la producción agrícola, y la manera como tales apoyos contribuyen a la superación de la pobreza y la desigualdad rurales, el gasto gubernamental en capital básico, tal como se definió en el capítulo anterior, es más deseable que aquel en que se incurre cuando se otorgan subsidios directos a los productores¹²⁷, porque, en la mayoría de los casos, los subsidios directos no tienen como finalidad incentivar las innovaciones tecnológicas, ni producir incrementos en la productividad laboral, ni reducir la incertidumbre ni el nivel riesgo de manera permanente, y porque, por lo general, el costo fiscal de los subsidios sólo produce beneficios transitorios a favor de los productores que los reciben y no se difunden más allá del período para el cual se otorgan.

Por el contrario,

- La mejor formación de recurso humano, la capacitación para el trabajo y el acompañamiento para fomentar la innovación incrementan la productividad y conducen a mejoras en la formalización del mercado laboral, a ganancias permanentes en los salarios rurales y a aumentos en la rentabilidad de esas actividades;

¹²⁷ A través, entre otros, de las subvenciones a los precios, el cubrimiento indiscriminado de ciertos riesgos, o el otorgamiento de créditos a tasas de interés preferenciales.

- La adecuación de tierras y el riego aumentan la productividad, disminuyen la incertidumbre y el riesgo en la producción, permiten desarrollar cultivos con mayor valor por hectárea y, cuando se manejan con eficiencia, contribuyen a hacer más competitiva la producción;
- Un sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias apropiado puede abaratar los costos de la salud pública y de la actividad productiva y ampliar el tamaño de los mercados externos para la producción agropecuaria;
- La producción y difusión de una mejor información sobre precios, mercados, y en general sobre el funcionamiento de la agricultura y de las otras actividades generadoras de ingresos rurales, reducen la incertidumbre sobre la rentabilidad en el corto plazo;
- La provisión de mejores servicios financieros amplía la oferta de crédito, hace más eficiente el sistema de pagos y facilita la identificación y cobertura de los riesgos;
- Una mayor y mejor infraestructura vial reduce los costos de transacción, puede ampliar el tamaño del mercado y contribuye al bienestar de la población al reducir también los costos de transporte no asociados a las actividades de generación de ingresos.

Por todas esas razones, el gasto público en bienes básicos para el sector agropecuario y para las demás actividades de generación de ingresos rurales crea beneficios que trascienden los de cada uno de los productores y permanecen en el tiempo. Por todo ello, si se quiere reorientar y acelerar el desarrollo rural, la financiación de ese gasto debe ser considerada prioritaria por el Estado colombiano y por las autoridades territoriales¹²⁸.

Acompañamiento para la innovación: La conformación y puesta en marcha de los sistemas territoriales de innovación – de los que se habló en un numeral anterior – requieren de una estrategia de acompañamiento integral a los productores que los conforman, y en especial a los pequeños, en las áreas tecnológica, organizativa, de empoderamiento y empresarial y comercial, que contribuya a que desarrollen capacidades en todas ellas y a que desplieguen su capacidad de innovación¹²⁹. Experiencias de este acompañamiento integral – que reemplaza al tradicional esquema de asistencia técnica, venido a menos en la mayoría de los municipios¹³⁰ - ya existen en varias de sus sub-regiones, e incluso hay entidades no

¹²⁸ Hernández (2013).

¹²⁹ Este aparte está basado en Perry (2012) y Perry (2014).

¹³⁰ En muchos talleres se mencionó que los productores, en especial los pequeños, no cuentan con asistencia técnica, ni ningún tipo de asesoría.

gubernamentales que disponen de metodologías debidamente comprobadas y sistematizadas. La Corporación PBA, por ejemplo, acompaña de manera integral a numerosas organizaciones de pequeños productores en diversas subregiones y cuenta con metodologías sistematizadas y probadas, que incluso han sido reconocidas por la FAO¹³¹.

No obstante, no existen mecanismos de intercambio de experiencias entre estas entidades y entre las organizaciones de productores que contribuyan a difundir las prácticas y las metodologías más exitosas.

Los departamentos y municipios de la región deben apoyar estos esfuerzos y ayudar a que se puedan escalar. Es importante aprovechar los cuantiosos recursos que el gobierno nacional está destinando a asistencia técnica para fortalecer el acompañamiento integral a los sistemas territoriales de innovación y a las organizaciones de productores que los conforman. Y diseñar una estrategia de gestión del conocimiento que permita sistematizar, escalar y difundir las mejores prácticas y experiencias que se identifiquen en las distintas sub-regiones e intercambiar conocimientos y metodologías entre sus integrantes.

Prestación de servicios financieros: La prestación de servicios financieros en las áreas rurales de la mayoría de sub-regiones es deficiente y costosa. La presencia de entidades bancarias y de corresponsales es significativa en las capitales departamentales y en algunos municipios grandes, pero prácticamente inexistente en la mayoría de la región. Además, los costos de transacción de los corresponsales son generalmente elevados. Debe hacerse, en consecuencia, un esfuerzo conjunto de gestión por parte de las autoridades territoriales y la sociedad civil para lograr una mayor cobertura de las entidades financieras y sus corresponsales bancarios, promoviendo formas novedosas que tengan bajos costos de transacción y fácil acceso. Lo cual debe complementarse con otras herramientas que faciliten el acceso al crédito y fomenten el ahorro de las comunidades rurales, tales como fondos complementarios de garantías, fondos rotatorios, cooperativas y grupos informales de ahorro y crédito. En todos estos campos se identificaron experiencias interesantes en la región, y en muchas de sus sub-regiones, que vale la pena escalar y/o difundir¹³².

¹³¹ **PÉREZ MARTÍNEZ, M; CLAVIJO PONCE, N. (2012).** *Experiencias y enfoques de procesos participativos de innovación en agricultura. El caso de la Corporación PBA en Colombia.* FAO.

¹³² Entre ellas puede destacarse el fondo rotatorio de Aprocasur que tiene significativa cobertura en el sur de Bolívar y ha llegado también a otras subregiones del Caribe.

Los servicios financieros no deben cubrir únicamente el crédito y el ahorro, sino que la cobertura de riesgos, los seguros de cosecha y para otras actividades rurales y los microseguros son, entre otros, muy necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las actividades de generación de ingresos. Asimismo, la disponibilidad de recursos de inversión de riesgo es de gran utilidad para impulsar el despegue de nuevos cultivos o de otras actividades de generación de ingresos¹³³. La región debería gestionar ante el Gobierno Nacional para que conforme un fondo en esta materia, que podría constituirse con recursos de los bancos de segundo piso (FINAGRO, BANCOLDEX, etc.), y que apoye de preferencia iniciativas que se consideren estratégicas en cada territorio y en las que haya participación de pequeños productores y/o de población vulnerable.

Información: El acceso a información es también deficiente. Además de los serios problemas de conectividad, a los que se hizo referencia en el diagnóstico, no existen mecanismos ágiles y oportunos, interactivos, que les ofrezcan a las comunidades información de precios, oportunidades de mercado, desarrollos tecnológicos, riesgos (alertas tempranas) y demás aspectos que requieren para tener un mejor desempeño en sus actividades económicas. La conformación de redes regionales de información, aprendizaje e intercambio de conocimientos y experiencias, con vínculos con las redes nacionales e internacionales relevantes, debe hacer parte de la estrategia regional¹³⁴. Estas redes deben tener nodos sub-regionales y trabajar cercanamente con los sistemas locales y territoriales de innovación.

El Ministerio de las TIC se trazó el propósito de llegar a todos los cascos urbanos con los Puntos Vive Digital y a todas las concentraciones rurales en las que vivan mínimo 100 personas con los Kioscos Vive Digital. Empero, uno de los problemas que ha identificado el Ministerio es la falta de contenidos y aplicaciones útiles para los habitantes rurales. Las sub-regiones deberían completar el inventario que se presentó en el diagnóstico para ver si la cobertura mencionada se está cumpliendo en su área de influencia y si esta infraestructura está funcionando bien, de manera que puedan gestionar ante el MinTIC la solución de los problemas que se detecten.

¹³³ Al estilo de lo que hizo el Instituto de Fomento Algodonero (IFA) para el fomento inicial de los cultivos de palma, cuando invertía hasta el 50% del valor de los proyectos y, una vez estos eran rentables, vendía su participación a sus socios privados. Este apoyo fue vital para el despegue y expansión de dicho renglón productivo.

¹³⁴ Ya se han comenzado a crear algunas de estas redes. En algunos departamentos se han conformado nodos de la Red Interinstitucional de Cambio Climático y Seguridad Alimentaria de Colombia (RICCLISA); hay nodos incipientes de las redes temáticas del Consorcio Andino (consorcioandino.ning.com); se iniciaron las redes por cadena de la Corporación PBA (cadenasproductivas.ning.com); en varios departamentos hay productores inscritos en Agronet; etc.

Asimismo, la región debe acordar con MinTIC un programa para incluir las redes y aplicaciones ya existentes en esta estrategia y para desarrollar otros contenidos importantes para sus habitantes rurales.

Adecuación de tierras: La infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones es también escasa, deficiente y, en muchos casos, obsoleta. La mayor parte de la de riego y drenaje se construyó hace décadas y presenta problemas serios de deterioro y de disminución de las corrientes de agua que la alimentan. Muchas obras, en especial de pequeños distritos, se encuentran abandonadas, como se mencionó en numerosos talleres sub-regionales y se ilustró en el diagnóstico.

Es indispensable hacer un inventario actualizado de la situación actual de todos los distritos y gestionar un programa de rehabilitación, ampliación y construcción de nuevos distritos, que cuenten con serios estudios beneficio-costos en los que se asegure que los usuarios queden con la capacidad de sufragar los costos operativos y el precio del agua que van a recibir. En este último aspecto, es fundamental desarrollar nuevas técnicas para la captura y conducción del agua y para la aplicación del riego que sean más eficientes y económicas, y evitar emprender proyectos que tienen costos de adecuación por hectárea excesivamente elevados, como viene sucediendo en el país y en la región. Asimismo, es importante que el Estado se concentre en establecer las orientaciones y los incentivos – apropiados y transparentes – para esta actividad, y deje que las iniciativas las definan, ejecuten y administren los privados y las asociaciones de productores que de ellas se van a beneficiar¹³⁵. El acompañamiento y apoyo de los departamentos a las asociaciones de productores para que se puedan presentar con éxito a las convocatorias de riego – mientras esta política nacional se mantenga – es una estrategia que ha dado muy buenos resultados en otras zonas del país¹³⁶.

¹³⁵ “Las experiencias en materia de distritos de riego y drenaje han evidenciado los altos costos de los proyectos ejecutados por el sector público, la baja recuperación de las inversiones y las deficiencias en la administración y operación de los distritos. Las malas condiciones en que se encuentran muchos de ellos, dificultan gravemente su transferencia a las organizaciones de usuarios, lo cual refuerza la urgencia de proceder a su rehabilitación”. FAO y CAF (2007), pág. 28. PBEST Asesores Ltda., Hidroestudios y DHV Consultants (2000) identificó que los costos eran muy superiores en los distritos de iniciativa y construcción gubernamental frente a los realizados por los propios agricultores. Véase, asimismo, Ramírez (1998) y Misión Paz (2001).

¹³⁶ Hace unos años la gobernación de Nariño apropió recursos y destinó funcionarios para que apoyaran a las asociaciones de productores (en su mayoría pequeños) en la preparación de las propuestas y la elaboración de los estudios y diseños que se requerían en las convocatorias nacionales con lo que se logró que muchos de los proyectos fueran seleccionados y cofinanciados por el orden nacional.

Igualmente importante es establecer estrategias para cuidar las cuencas de las cuales se abastecen los distritos de riego, para no terminar con costosas obras que no cuentan con el agua suficiente para aprovecharlas plenamente. Es importante, como ya se mencionó, diseñar una estrategia para el pago dentro de la tarifa del agua de un porcentaje para proteger las cuencas y para pagar a los pequeños agricultores de las zonas altas para que las protejan y hagan una producción acorde con las necesidades de conservación¹³⁷.

Las pocas obras de control de inundaciones, regulación de corrientes y establecimiento de drenajes que se han construido son claramente insuficientes para evitar que año tras año miles de hectáreas de cultivos se pierdan por efecto del desbordamiento de ríos, quebradas, ciénagas y demás cuerpos de agua. Fenómeno que tiende a agudizarse como producto de la deforestación de las zonas de ladera y de las consecuencias del cambio climático. La estrategia de recuperación de la navegabilidad del río Magdalena, a la que se hizo mención, debe constituir una oportunidad para resolver algunos de estos problemas, al menos en la principal cuenca hidrográfica del país y la región. Lo mismo puede decirse del programa integral que se emprendió en el Canal del Dique recientemente. La activa participación de las autoridades y de la sociedad civil de las sub-regiones ribereñas en la definición de prioridades y en el control social a los programas que se van a implementar es fundamental para que cumplan plenamente este cometido.

Infraestructura para la comercialización: La infraestructura para la comercialización de los bienes agropecuarios es muy deficiente en la mayor parte de las sub-regiones. Desde las zonas de producción los productos comienzan a deteriorarse y los costos de comercializarlos a incrementarse por la falta de infraestructura apropiada de adecuación y secamiento de los productos, de selección y empaque, de almacenamiento, de enfriamiento, de transformación primaria, etc. Finalmente se termina transportado mucha basura, agua y productos dañados. El desarrollo de estrategias innovadoras para el aprestamiento de los productos en las zonas de producción y la construcción y/o adecuación de infraestructura en esta materia es de fundamental importancia¹³⁸.

¹³⁷ Es una forma de pago por servicios ambientales, como se mencionó, que ya se está utilizando en diferentes países, y que establece un pago por la conservación que deben sufragar todos los que se benefician del agua de la respectiva cuenca (acueductos, distritos de riego, industrias, etc.).

¹³⁸ En esta materia también hay experiencias dignas de destacar en la región. Un ejemplo de ellas es la del secado de la yuca en carpas, al lado de los lotes de cultivo, aplicando buenas prácticas, que desarrollaron organizaciones de pequeños productores de Sucre y Córdoba.

No obstante, debe hacerse con base en un diagnóstico claro de lo que existe y lo que se necesita en concordancia con las dinámicas de los circuitos productivos del territorio y de la estrategia de desarrollo rural subregional. Construir centros de acopio, o cuartos fríos, u otra infraestructura, que no responda a las necesidades específicas de circuitos o cadenas productivas concretas es un error costoso. Centenares de construcciones abandonadas en la región y en otras zonas de Colombia así lo testifican. En consecuencia, en los programas de desarrollo rural de las diferentes sub-regiones debe hacerse un inventario de lo existente y un análisis juicioso de lo que se requiere para las actividades productivas que se prioricen participativamente en ellos, con base en el cual se establezca la ubicación y tamaño de lo que se debe construir, sus características técnicas, las posibles fuentes de recursos, etc.

Vías de comunicación: Como se señaló, uno de los temas que se mencionó con mayor insistencia en los talleres subregionales fue el del pésimo estado de las vías que conectan a las zonas de producción con las zonas de consumo (vías terciarias y algunas secundarias). El mejoramiento de estas vías debe constituir una clara prioridad de la estrategia de desarrollo rural de las diferentes sub-regiones -, incluso por encima de las vías primarias y de las estrategias de comunicación entre las capitales departamentales. La atención de los mercados de las capitales y de otras ciudades, de manera competitiva, es imposible si no se hace un gran esfuerzo en este componente. La incorporación de maquinaria, equipo e insumos se hace excesivamente costosa, o imposible. Pero, incluso, la prestación de los servicios sociales y públicos se dificulta por el pésimo estado de estas vías.

La destinación de recursos de los departamentos y de los municipios y de las regalías para cofinanciar con INVIAS un ambicioso programa en esta materia es una imperiosa necesidad. Lo es también la identificación de materiales y experiencias que permitan construir vías mejores, más duraderas y más económicas, y la activa participación de las comunidades en el control social de los contratos de construcción y mejoramiento de las vías y en el mantenimiento de las mismas, conjuntamente con los entes territoriales.

Medidas sanitarias: Los problemas de plagas y enfermedades incrementan el costo de la actividad productiva, disminuyen los rendimientos y la calidad y dificultan o imposibilitan acceder a los mercados mejor remunerados. Por eso, además de la importancia que se debe otorgar al manejo integrado de plagas y enfermedades (MIP) en los sistemas territoriales de innovación, es fundamental fortalecer las medidas requeridas para contar con una buena sanidad en las actividades agropecuarias. Entre ellas vale la pena destacar el reforzamiento de los

procedimientos cuarentenarios, los controles a la movilización de productos frescos y el establecimiento de un sistema de vigilancia epidemiológica (vegetal y animal) en el que participen activamente productores, técnicos y profesionales del agro. Las autoridades departamentales deben gestionar convenios específicos con el ICA para estos tópicos.

4.2.5 Estrategias para el desarrollo humano, social y cultural

Las estrategias para acrecentar el desarrollo humano, social y cultural deben tener en cuenta las particularidades del sector rural y las condiciones específicas de cada una de sus sub-regiones. Usualmente, las estrategias de la política social para áreas rurales se construyen con una mirada y una concepción urbanas, y con frecuencia desconocen la importancia que estrategias y mecanismos alternativos, informales y solidarios tienen para el mejoramiento de las condiciones de vida en las áreas rurales, en especial en poblaciones dispersas.

La identificación de experiencias – regionales, nacionales e internacionales – y su adecuación a las características específicas de cada territorio contribuye a la búsqueda de soluciones novedosas que ayuden a resolver los problemas que con las estrategias convencionales no se han logrado superar. A ello también contribuyen las estrategias participativas que propician que las comunidades aporten sus ideas y experiencias para la solución de los principales problemas que las aquejan. Promover la iniciativa de las comunidades y crear las condiciones para que la mayoría de la población desarrolle su creatividad y contribuya a la solución de los problemas, es fundamental para alcanzar el éxito en los programas de desarrollo rural con enfoque territorial. Sin lugar a dudas, para lograrlo es vital la puesta en marcha de una estrategia de formación ciudadana como la que se menciona más adelante.

Primera infancia: La primera infancia representa un período crucial en el desarrollo físico y en la construcción de identidad, personalidad y comportamiento social de los individuos. Evidencias científicas demuestran que, si bien el desarrollo humano es un proceso continuo que se da a lo largo de la vida, las bases sobre las cuales se irán complejizando las capacidades, habilidades y potencialidades humanas se sientan en los primeros años. El mayor número de conexiones cerebrales, el desarrollo de las habilidades básicas del lenguaje, la motricidad, el pensamiento simbólico, entre otras, así como los cimientos sobre los que se construyen las relaciones consigo mismo, con las demás personas y con el entorno, empiezan a

generarse desde el período perinatal y tienen su más alto nivel antes de que las niñas y niños ingresen a la educación formal¹³⁹.

Por esta razón en el país y en el ámbito internacional se le ha otorgado cada vez mayor importancia a este tema. En Colombia, específicamente, se diseñó y puso en marcha una estrategia integral¹⁴⁰ para atenderla, denominada *De cero a Siempre*. Se creó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia que viene formulando la estrategia, adecuándola a los diferentes territorios y estableciendo el carácter diferencial de la atención a las poblaciones étnicas.

Las diferentes sub-regiones deberían otorgar una significativa prioridad a la atención integral a la primera infancia en las áreas rurales y gestionar ante la Comisión el apoyo para poner en marcha y ejecutar exitosamente en ellas la estrategia *De Cero a Siempre*.

Nutrición y seguridad alimentaria: El mejoramiento de la nutrición y de la seguridad alimentaria de las familias rurales de la región, y en especial de las más pobres, reviste también una gran importancia. Los problemas que al respecto se presentan no se deben tanto a falta de capacidad productiva local – como ya se mencionó, en todas las sub-regiones hay capacidad subaprovechada para la producción de bienes agrícolas, pecuarios y/o pesqueros -, como a escasa capacidad de compra y deficientes hábitos alimenticios.

Además de promover estrategias que permitan aprovechar mejor el potencial productivo de la región, aumentar y diversificar la oferta de alimentos para los mercados locales y subregionales y acercar a los productores a los consumidores a través de “canales cortos”, ya mencionadas, es fundamental fortalecer los programas alimenticios que se adelantan en municipios y departamentos – en escuelas, madres comunitarias y otros – y basarlos en alimentos adquiridos a los agricultores familiares de cada sub-región.

Deberían impulsarse, asimismo, estrategias de seguridad alimentaria vinculadas a las escuelas rurales. Un ejemplo interesante es el programa de *Escuela y*

¹³⁹ Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (2012a).

¹⁴⁰ “La atención se hace integral cuando se organiza en función de los niños y las niñas, está presente en los territorios y entornos específicos en donde transcurre su vida cotidiana, es decir, llega al hogar, a los centros de atención en salud y de desarrollo infantil, a los espacios públicos, está dirigida a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y reúne las condiciones para asegurar que sea disponible, accesible, de calidad, incluyente y sostenible para todas y todos de acuerdo con su edad, contexto y condición”, Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (2012).

Seguridad Alimentaria, adelantado por la Gobernación de Caldas y la Federación de Cafeteros, que ha integrado “contenidos pertinentes y útiles orientados hacia la seguridad alimentaria a los currículos de las escuelas de educación básica”¹⁴¹ y que ha tenido un impacto positivo en la producción, utilización y consumo de alimentos y en los hábitos saludables de las familias y comunidades donde se ha aplicado.

Igualmente, en las zonas rurales de los diversos municipios se deberían promover prácticas como propiciar diálogos de saberes en torno de los problemas de inseguridad alimentaria y desnutrición ¹⁴², de manera que se aumente el conocimiento y la concientización en la comunidad sobre ellos y se busquen alternativas de solución que se apoyen en los recursos locales y en los conocimientos que de ellos tienen los habitantes rurales.

Educación: Un aspecto que requiere la mayor atención en la estrategia Caribe de desarrollo rural y en los programas de cada una de sus sub-regiones es el de las carencias y deficiencias de la educación y formación del recurso humano. En casi todos los talleres se insistió en los graves problemas que existen en la materia, que son confirmados por las estadísticas presentadas en el diagnóstico. Los bajos niveles educativos – en cobertura, calidad y pertinencia – conllevan bajos niveles de ingresos ¹⁴³ y dificultan la tecnificación y diversificación de las actividades generadoras de ingresos, sea en pequeña, mediana o gran escala.

La región y cada una de sus sub-regiones deben proponerse erradicar el analfabetismo, lograr una cobertura del 100% en la educación básica, mejorar la calidad y adecuar currículos y calendarios a las condiciones específicas de la población y de la vida rural de cada sub-región. Se deben establecer, asimismo, estímulos para que los docentes vayan a trabajar a las zonas apartadas o con difícil acceso, propiciar estrategias de actualización y ampliación de conocimientos y mejorar los procedimientos de contratación para que sea oportuna y premien la calidad y el compromiso.

Teniendo en cuenta las características propias de las áreas rurales y de la educación en ellas, es importante implementar modelos educativos flexibles¹⁴⁴. En

¹⁴¹ **COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DE CALDAS**.S.f.. *Proyecto Escuela y Seguridad Alimentaria*. Disponible en http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-110895_archivo_pdf8.pdf?binary_rand=6569. Recuperada el 24 de agosto de 2014.

¹⁴² Esta es una de las estrategias que va a aplicar el piloto para mejorar la calidad de la nutrición que diseñó el DPS, DPS (2014).

¹⁴³ Véase, entre otros, DNP (1995) y Ocampo y Perry (1995).

¹⁴⁴ García, Maldonado y Rodríguez (2014).

esta dirección, debería revisarse si se están aplicando las estrategias más exitosas de “Escuela Nueva”¹⁴⁵ en las escuelas rurales de cada sub-región y promover su aplicación: aprendizaje activo, participativo y colaborativo centrado en el niño (y no en el docente); nuevo rol del docente como facilitador; fuerte relación de la escuela con la comunidad e involucramiento de los padres en el proceso de aprendizaje; estrategias prácticas y efectivas de capacitación de los docentes; calendarios y promoción flexibles, y énfasis en la formación de valores democráticos y participativos¹⁴⁶.

La conformación de redes subregionales de escuelas rurales – al estilo de la positiva experiencia peruana al respecto¹⁴⁷ – puede contribuir a resolver los problemas de aislamiento de las escuelas rurales, de formación y actualización de los maestros rurales y de adecuación de textos y currículos a las condiciones del territorio. Además, puede promover la formulación de proyectos institucionales conjuntos y el establecimiento de microcentros – al estilo de los existentes en áreas rurales de Chile¹⁴⁸ - en los que los docentes se perfeccionan, comunican su experiencia y generan aprendizaje colectivo. No se debe olvidar que estos son maestros multigrado que requieren una formación especial y que deben contar con espacios en los que puedan compartir sus experiencias con docentes similares y aprender de ellos.

El fortalecimiento de la educación secundaria es particularmente importante, pues su débil presencia en las zonas rurales contribuye a la migración de los jóvenes a las ciudades. A este respecto deberían revisarse experiencias como las de Post-primaria con metodología de Escuela Nueva en el Departamento de Caldas y Post-primaria rural del Ministerio de Educación (MEN) con la Universidad de Pamplona.

Asimismo, la región debería gestionar ante el MEN la puesta en marcha de estrategias nacionales de apoyo al mejoramiento de la educación rural, al estilo del culminado Programa de Educación Rural¹⁴⁹, y la creación de una instancia en el MEN encargada de la educación rural – como la que existió – con personal

¹⁴⁵ La estrategia de la Escuela Nueva para áreas rurales surgió en Colombia en la década del setenta del siglo pasado, basada en las teorías de la “Escuela Activa”. A pesar de sus logros y de que se está aplicando en un número creciente de países, sus principios y estrategias ha sido olvidadas en muchas zonas rurales de Colombia.

¹⁴⁶ Colbert, V. (2012), UNESCO - FAO (2004) y Colbert, Chiappe y Arboleda (1993).

¹⁴⁷ Son una forma de funcionamiento asociado de escuelas rurales de un territorio que permite superar varias limitaciones de las escuelas aisladas y que facilita el intercambio de experiencias entre ellas. UNESCO - FAO (2004).

¹⁴⁸ UNESCO - FAO (2004).

¹⁴⁹ Rodríguez, C., Sánchez, F., y Armenta, A. (2010).

especializado que trabaje cercanamente con las secretarías de educación departamentales.

Salud: Los graves problemas de salud que presentan las áreas rurales de las diversas sub-regiones exigen también una atención prioritaria. En todos los talleres se mencionaron la escasez de hospitales y centros de salud, las carencias en su dotación, las largas distancias que deben recorrer los habitantes rurales para recibir atención, etc. Los problemas se agudizan en las sub-regiones más alejadas del litoral y de las capitales departamentales (los “sures”). Se requiere con urgencia el mejoramiento de la infraestructura, de la dotación y del personal de centros y puestos de salud en las áreas rurales y en las cabeceras municipales más pequeñas.

Los municipios deberían velar porque en sus áreas rurales se pueda realizar el diagnóstico individual, familiar y comunitario; adelantar las actividades de prevención de la enfermedad; prestar servicios de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que de respuesta efectiva a las necesidades de la población rural; ejecutar planes, programas y proyectos de promoción de la salud y prevención de los riesgos biológicos, sociales, ambientales y sanitarios; vigilar la salud pública; promover la participación social, y definir las rutas de atención. Los departamentos deberían, por su parte, prestar apoyo, asesoría y acompañamiento al nivel local, para fortalecer los programas de salud rural basándose en una estrategia de redes de atención y prestación de servicios de salud.

Para adecuar los planes a las zonas rurales es fundamental el establecimiento de estrategias alternativas de atención en las zonas más remotas y de más difícil acceso, tales como la formación de agentes de salud comunitarios, oriundos y reconocidos en su territorio, que puedan dar atención básica y hacer pruebas de diagnóstico rápido¹⁵⁰. Los agentes de salud comunitaria deben tener un fuerte vínculo y apoyo del sistema formal de salud – y en particular de los equipos básicos de salud de los municipios - para que puedan realizar adecuadamente su labor y remitir a otras instancias los casos que lo ameriten. El desarrollo de la telemedicina es también de gran utilidad para apoyarlos y para mejorar los hábitos y los cuidados de la salud en las áreas rurales. La interacción del sistema formal de salud con los médicos tradicionales y curanderos – que juegan un papel fundamental en las

¹⁵⁰ Estas y otras estrategias similares se han aplicado con éxito en algunos programas en Colombia (véase, por ejemplo, Murillo 2012) o en otros países (véase, por ejemplo, Montero Schmidt 1975).

zonas rurales de la región - y el aprovechamiento del saber popular en esta materia también deben incluirse en estas estrategias.

Especial importancia debe darse a la organización de los Comités de Participación Comunitaria en Salud - COPACOS -, espacio diseñado para que la comunidad vele por la calidad y la garantía del derecho a la salud. Estos comités deben, asimismo, adelantar labores educativas en nutrición y sanidad y estar pendientes de eventos que puedan afectar la salud de la comunidad. El énfasis de la estrategia debe ponerse en la prevención de las enfermedades.

Deben explorarse, igualmente, el establecimiento de modos colectivos de asociación para el aseguramiento en salud.

Por su parte, en lo que se refiere a pensiones y riesgos profesionales, la cobertura es extremadamente baja en las áreas rurales. Además de buscar la ampliación de la cobertura y la adecuación de las normas y mecanismos operativos a las características particulares de las áreas rurales, se debería trabajar en la identificación y el impulso a estrategias solidarias de protección social informales.

Vivienda, agua potable y saneamiento básico: Los problemas de falta de adecuación de las viviendas, de limitado acceso a agua potable y de saneamiento básico son muy graves en las áreas rurales de la mayoría de sub-regiones del Caribe colombiano.

Los diferentes municipios y sub-regiones deberían identificar las zonas y comunidades rurales con problemas más críticos de vivienda y formular un programa de construcción y mejoramiento que jalone recursos del programa de vivienda de interés social para áreas rurales del MADR y que apoye a las familias y comunidades en sus iniciativas de autoconstrucción.

El acceso al agua potable y al saneamiento básico es fundamental para mejorar la salud, el entorno y la calidad de vida de los habitantes rurales, tanto de la población dispersa como de la población rural nucleada. Las soluciones que se requieren son, sin lugar a dudas, diferentes a las que se han puesto en práctica para las zonas urbanas, y exigen un alto grado de innovación y de participación de la comunidad. Así parece haberlo entendido el gobierno nacional que decidió establecer una política diferenciada para las áreas rurales y conformar un equipo especializado dentro del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y una mesa nacional de coordinación interinstitucional que articule políticas, programas y proyectos en la materia¹⁵¹.

¹⁵¹ CONPES (2014).

Como parte de esta estrategia se establecerán disposiciones especiales para los prestadores de estos servicios en las áreas rurales; se desarrollarán esquemas de vigilancia y control particulares; se fortalecerá a los prestadores rurales y a las comunidades en la operación y administración de los sistemas y en la formulación participativa de proyectos de inversión; se promoverá la aplicación de esquemas de pagos por servicios ambientales para la conservación de las cuencas abastecedoras; se investigará y promoverán tecnologías eficientes adecuadas al contexto de las zonas rurales y en cuya escogencia participe la comunidad; se publicará y divulgarán guías para el diseño, construcción, operación, administración y mantenimiento de dichas tecnologías, y se asesorará a las entidades territoriales en esta materia.

Uno de los principales criterios que se tendrá en cuenta para priorizar las inversiones nacionales es la planeación que hagan los municipios para asegurar el suministro de agua potable y saneamiento básico en sus zonas rurales, por lo que reviste la mayor importancia que en los programas de desarrollo rural territorial de las sub-regiones se contemple este aspecto y los diferentes municipios lo incorporen en su planeación. Para hacerla adecuadamente pueden solicitar asesoría al mencionado viceministerio, ya que es una de las funciones del grupo especializado en conformación.

La disposición de residuos sólidos continúa siendo un grave problema en la población rural dispersa y en la nucleada, que ocasiona contaminación de aguas y suelos, cuando podría ser fuente de ingresos para las familias y comunidades. Si se hacen campañas de separación de las basuras y desperdicios, se pueden utilizar los biodegradables para compostar y elaborar otros fertilizantes orgánicos y algunos de los no biodegradables para diversos usos en construcción, fabricación de postes, etc. Numerosas organizaciones de pequeños productores ya lo están haciendo con los biodegradables, como Coogrupadi en Dibulla, Asopepama en Ariguaní, Coogrupar en Repelón. En los no biodegradables vale la pena mencionar la fabricación de postes que hace Asoproban con los plásticos de deshecho en Zona Bananera.

Tejido social: A lo largo del conflicto, que fue especialmente agudo en varias de las sub-regiones del Caribe, se presentó una grave destrucción del tejido social. Se perdieron las relaciones de confianza entre los actores del medio rural, se destruyeron o debilitaron numerosas organizaciones, se fracturó el tejido social. Es indispensable poner en marcha una estrategia activa para superar estos problemas, la cual debe partir de la creación y el fortalecimiento de las formas asociativas de

las comunidades rurales y de los pequeños productores (o agricultores familiares). Esta debe ser una prioridad clara de las autoridades territoriales y de la sociedad civil de las diversas sub-regiones del Caribe colombiano.

Para ponerla en marcha deben inventariarse las organizaciones de base y las experiencias exitosas existentes, así como las metodologías de trabajo aplicadas para crear y fortalecer organizaciones comunitarias y de pequeños productores, y establecer mecanismos para apoyar la sistematización, difusión y escalamiento o replica (adecuada a las condiciones en cada caso) de las mejores prácticas y metodologías.

Asimismo, se deben fortalecer los espacios de diálogo y concertación, de construcción de consensos y de control social en los diversos aspectos de la vida económica, social, política y cultural de las áreas rurales de los municipios y sub-regiones. No solo es importante poner en práctica los presupuestos participativos, la suscripción de compromisos de los candidatos y mandatarios electos con sus ciudadanos y otras formas de participación y concertación de las que ya existen ejemplos en la región, sino que la participación y la concertación son fundamentales en todas las estrategias esbozadas en los anteriores numerales de este capítulo.

Finalmente, la estrategia de construcción de tejido social debe estar estrechamente vinculada con la de formación de ciudadanía que se propone en el siguiente numeral.

4.2.6 Estrategias para el fortalecimiento institucional

La debilidad institucional – que incluye las normas y las entidades gubernamentales y no gubernamentales - es un serio escollo para el desarrollo de la región, y en especial de sus sub-regiones más rezagadas. Es indispensable su fortalecimiento para que se pueda ordenar adecuadamente el territorio, planificar el desarrollo, invertir responsable y acertadamente los recursos públicos, jalonar recursos del ámbito nacional e internacional y combatir la corrupción y el despilfarro¹⁵².

Fortalecimiento de las capacidades de las administraciones municipales

La preocupante realidad de que dan cuenta las cifras del diagnóstico es el producto de la falta de planeación con visión de futuro, de la no utilización de los presupuestos públicos plurianuales, de la carencia de liderazgos fuertes para perseverar en las políticas y construir sobre lo construido, de la escasa

¹⁵² Temas que fueron mencionados con fuerza en casi todos los talleres regionales.

participación ciudadana en la construcción y vigilancia de los propósitos colectivos y de la baja capacidad técnica de las administraciones municipales.

Todo lo anterior, unido a la obligación que le impone a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) el artículo 25 de la Ley 1551 de 2012¹⁵³, lleva a la conclusión que esta institución debería poner en práctica una estrategia de capacitación integral para las administraciones municipales de la Región Caribe - y seguramente de otras de la periferia colombiana - con el fin de mejorar sus capacidades técnicas.

Dicha estrategia buscaría entrenar a las administraciones de esos entes territoriales para mejorar la preparación, el seguimiento y la evaluación de sus planes de desarrollo; proveer, de manera más eficiente, los servicios y bienes esenciales a la comunidad; cumplir idóneamente las restricciones a que legalmente están sometidas; mejorar su desempeño fiscal, y, en general, incrementar sus capacidades administrativas con miras a ir generando una cultura de mejoramiento continuo en la administración municipal.

El programa de capacitación debería dividirse en dos grandes módulos. El primero estaría orientado a ofrecer conocimientos para un mejor entendimiento de la organización del Estado y de los principios de la administración y de la hacienda pública. El segundo buscaría elevar las capacidades gerenciales en las áreas de planeación, ejecución del gasto público, cumplimiento de los requisitos legales, desempeño fiscal y capacidad administrativa.

De esa manera, además de ser un centro académico que contribuya a la formación de la recurso humano que en el futuro habrá de hacerse cargo de las

¹⁵³ La ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, estableció en su artículo 25 que “La Escuela Superior de Administración Pública creará programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación profesional destinados a alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales. Parágrafo. La capacitación y formación académica a que hace relación el presente artículo, se extenderá a personeros municipales y distritales, así como a quienes en estas instituciones, realicen judicatura o práctica laboral o profesional como requisito para acceder a título profesional o presten el servicio de auxiliar jurídico ad honórem en los términos de la Ley 1322 de 2009”.

Esa obligación se complementa con lo establecido en el artículo 5º de la citada disposición que dice “Dentro del marco de los principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía y buen gobierno, los municipios contarán con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP - en la identificación de necesidades y en la determinación de buenas prácticas administrativas. Así mismo, la ESAP, apoyará al gobierno nacional en la gestión, promoción, difusión, desarrollo e implementación de las políticas públicas de buen gobierno y competitividad en los entes territoriales. Los municipios de 5 y 6 categoría contarán con el acompañamiento gratuito de la ESAP en la elaboración de los estudios y análisis a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 909, cuando los municipios así lo requieran.”

administraciones públicas, de investigar sobre sus características y de preocuparse por la mejor manera de propiciar su fortalecimiento, la ESAP se ocuparía, de una manera más permanente y más intensa, de la capacitación, el entrenamiento y el acompañamiento de las administraciones públicas locales que tienen la responsabilidad de cumplir una gestión en un período determinado.

Acorde con el espíritu de la Ley 1551 de 2012, el programa de capacitación, entrenamiento y acompañamiento se guiaría por los siguientes principios:

1. **Capacitación para el trabajo:** debe estar estructurado para orientar un mejor desempeño de las labores y decisiones de los alcaldes, concejales, personeros y otras autoridades locales; debe instituirse como una capacitación para el trabajo.
2. **Pertinencia:** Los contenidos de los dos módulos propuestos deben estar relacionados con áreas y materias acordes con las funciones que las autoridades locales ejercen, según la Constitución y la ley.
3. **Integralidad:** Su estructura debe ser integral, con el fin de garantizar la nivelación en capacidades, destrezas y habilidades de las autoridades mejor formadas académicamente frente a la complementación que posiblemente requieran las autoridades locales con menos formación previa.
4. **Lógica secuencial:** Debe tener una lógica secuencial desde los conceptos teóricos más abstractos hasta la utilización de las herramientas más prácticas. En este sentido, la organización y funcionamiento del Estado antecede a los instrumentos de la descentralización, y a la solución específica de problemas en la ejecución de políticas sectoriales en educación, salud y convivencia, entre otras.
5. **Flexibilidad:** El diseño de los programas debe ser flexible (o modular), de tal suerte que estos tomen en consideración la formación previa de sus destinatarios y las necesidades diferenciales que estos demanden.

Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales y de la sociedad civil

Además de la estrategia mencionada con la ESAP, la región debería promover convenios y acuerdos de trabajo con otras entidades y universidades para poner en marcha un plan masivo de formación de personas de la sociedad civil y de las organizaciones sociales, que responda a los requerimientos de cada una de las sub-regiones, priorizando a las más rezagadas. Este plan debe ser un proceso de formación continuo, y no debe terminar cuando se ha logrado llegar a un bajo porcentaje de la población. De lo que se trata es que se cuente con una ciudadanía

y una sociedad civil formadas y capacitadas, que estén en condiciones de contribuir y exigir el buen desempeño de los gobernantes.

Valdría la pena estudiar la experiencia del Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua, en Ecuador, el cual busca “contribuir a la consolidación de una sociedad participativa y crítica así como apoyar el fortalecimiento de actores sociales e institucionales para exigir, proponer y corresponsabilizarse a partir del reconocimiento de su identidad, el conocimiento de conceptos y herramientas que permitan generar nuevos liderazgos”. Este Centro ha jugado un papel fundamental en el exitoso modelo de desarrollo territorial de esta Provincia, el cual tuvo una gran incidencia en la formulación de la nueva constitución del Ecuador aprobada en 2008¹⁵⁴. Los afiliados a las organizaciones de base, el personal de las instituciones públicas, los empleados del sector privado y no gubernamental que participan en los “parlamentos”¹⁵⁵ y en la toma de decisiones, así como personal de apoyo de las instituciones técnico-financieras, son los principales usuarios de la descentralizada acción de este centro. Entidades de educación superior, como la Universidad Técnica de Ambato, y personal docente especializado garantizan la calidad de la formación impartida¹⁵⁶.

Modelos similares en las diferentes sub-regiones, obviamente adecuados a sus características particulares, serían muy útiles para la formación ciudadana, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional. Estos modelos - o centros - subregionales deberían trabajar en red en toda la región Caribe para intercambiar experiencias, metodologías y contenidos, así como para que se apoyen y complementen.

Asimismo, es importante establecer una estrategia de capacitación a las comunidades y organizaciones de productores en la formulación participativa de proyectos, y darles acompañamiento para la participación en las numerosas convocatorias que existen en el país (mientras esta modalidad de asignación de los

¹⁵⁴ Véase Escobar, Germán (2013) y Gobierno provincial de Tungurahua (2012).

¹⁵⁵ Los ‘parlamentos’ son instancias de participación ciudadana organizada, pero a los cuales puede asistir y participar cualquier ciudadano que así lo desee. Estos parlamentos integran al sector público, al privado y a las organizaciones rurales, y tratan aspectos cruciales para la provincia. Escobar, Germán (2013).

¹⁵⁶ Esta formación hace énfasis especial en el modelo de gobierno provincial, las responsabilidades y derechos de los ciudadanos en el mismo, la filosofía de participación responsable en las decisiones y en los trabajos de implementación, así como en la capacidad de análisis de la realidad y el fortalecimiento del tejido social, la cultura política y el liderazgo, la equidad de género, el liderazgo ambiental, la Ley de Participación Ciudadana y el funcionamiento de los “parlamentos”. Las modalidades de participación son foros y seminarios (nivel provincial y regional), cursos específicos en respuesta a la demanda (los actores de los parlamentos y sectores sociales solicitan formación en aspectos específicos de acuerdo a sus necesidades) y formación ciudadana descentralizada a nivel de los cantones. Escobar, Germán (2013).

recursos públicos se mantenga). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, el SENA, COLCIENCIAS y el DPS, entre otros, asignan cuantiosos recursos públicos a las comunidades en concursos abiertos, en los que la mayoría de sub-regiones del Caribe no tienen una participación destacada. El jalonnemento de estos recursos del orden nacional requiere de una estrategia activa y coordinada entre las autoridades territoriales y las comunidades rurales y las organizaciones de productores. Municipios y departamentos deberían destinar recursos para capacitarlos y apoyarlos en la formulación y trámite de los proyectos. Las universidades de la región deberían dar prioridad también a este trabajo, como parte de sus actividades de extensión y relacionamiento con las comunidades.

El SENA, por su parte, que tiene una gran cobertura en la región, debe apoyar la estrategia regional, en la formación para el trabajo del recurso humano, adecuando sus cursos, currículos y calendarios a las necesidades, requerimientos y características de las diferentes sub-regiones.

4.2.7 Prioridades para la asignación del gasto.

La dinámica y la estructura de los ingresos analizadas en el diagnóstico, y las debilidades de las administraciones de que también se dio cuenta, ponen de presente los atrasos que en materia de gestión de los recursos fiscales y administrativos existen en la Región Caribe para asignar gasto público y para hacer frente a las precarias condiciones de vida de sus habitantes.

No obstante, esas debilidades hacen ver oportunidades para redireccionar la política fiscal en la Región, tanto en el frente de los ingresos como en el de la fijación de las prioridades del gasto.

Sin duda, hacia el futuro las tres principales fuentes de ingresos continuarán siendo las transferencias, las regalías y los ingresos provenientes del esfuerzo fiscal local. Sobre las cuales es necesario avizorar los cambios que se avecinan, tanto para examinar las posibilidades de expansión de esos ingresos, como para tener claridad sobre las prioridades de asignación del gasto.

Empezando por la tributación local es preciso señalar que incrementar esos recursos es fundamental, no sólo para dotar a la sociedad rural del Caribe de una mejor *infraestructura básica* para el desarrollo, sino también como mecanismo para una mejor asignación de recursos.

En efecto, el principal tributo local es el impuesto predial que podría rediseñarse de suerte que a través de él se penalice la utilización impropia de las tierras rurales, se estimule la sostenibilidad del recurso suelo y se desincentive la tenencia de tierras dedicadas a la ganadería extensiva, con benéficos efectos sobre la democratización de la propiedad rural.

En concreto, la recomendación es que el impuesto predial rural se divida en dos partes: una que refleje el grado de conflicto del uso del suelo y otra que refleje el valor del predio.

Simbólicamente:

$$IP \div AC = a_1 * tc + a_2 * td$$

Donde:

- IP** = valor del impuesto predial
- AC** = valor del avalúo catastral
- a_1** = ponderación en la tarifa del conflicto de uso del suelo
- tc** = tarifa por conflicto de uso
- a_2** = ponderación en la tarifa por valor del predio
- td** = tarifa por valor del predio
- $a_1 + a_2 = 1$**

En las *Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos* (Comisión, 2008) se consideró que los dos factores se deberían ponderar por igual y que **tc** debería ser creciente con el grado de conflicto de uso del suelo y **td** aumentar con el valor de los predios.

En adición a utilizar el impuesto predial para estimular un mejor uso de los suelos y desestimular la gran propiedad ociosa, de suerte que se aumente la oferta de tierras para fines productivos y se reduzca, por ende, su precio, es necesario mantener actualizados los avalúos catastrales para lo cual sería conveniente que los departamentos lideren las acciones de formación, actualización y conservación del catastro¹⁵⁷ rural mediante convenios con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

La segunda fuente de recursos a la que se deberá prestar especial atención es al SGP. Ello es así por dos razones fundamentales: en primer lugar porque el régimen instituido por el Acto Legislativo 04 de 2007 para asignar el monto global del SGP termina en el año 2016 y, en consecuencia, a partir del 2017 será necesario redefinir la regla para asignar el monto de esos recursos¹⁵⁸. En segundo término, del análisis de las asignaciones per cápita subregionales resulta tal grado de heterogeneidad y de escasa consideración por el grado de ruralidad, que estos dos factores deberían hacer parte de los criterios de asignación hacia el futuro.

Además, será necesario darle consideración a la calidad de los servicios que se financian con los recursos del SGP y no solamente a las coberturas que con ellos se alcancen, al tiempo que se flexibilicen las competencias de las entidades territoriales para diseñar y ejecutar ciertas políticas públicas y no sólo para administrar los recursos destinados a determinados sectores (Bonet, 2014).

Por lo que hace a las regalías, resulta poco probable que en los próximos años se modifiquen las intrincadas fórmulas que se consagraron en el Acto Legislativo 05 de 2012 y en la Ley 1530 de 2013 para asignar territorialmente los recursos del SGR. Por ello es difícil prever recursos adicionales a los ya instituidos.

¹⁵⁷ La **formación catastral** tiene como propósito levantar por primera vez información física, jurídica y económica. Se realiza una sola vez y, a partir de ello, la información de los predios se almacena para su administración. De acuerdo con el IGAC, la **actualización catastral** consiste en la renovación de los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro y de la eliminación de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. La **conservación catastral** es definida por el IGAC como el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.

¹⁵⁸ Por ende será objeto de debate la asignación sectorial de estos recursos y el grado de discrecionalidad que tendrán los entes territoriales para su manejo.

Eso significa que se habrá de sentir plenamente la reducción relativa de las asignaciones directas y por ende las regalías perderán significación en los recursos fiscales en las sub-regiones Norte de La Guajira, Sur de La Guajira, Alto Sinú y San Jorge, Centro del Cesar y Costanera.

Por contraste, como se explicó antes, los Fondos de Desarrollo Regional (FDR) y de Compensación Regional (FCR) verán incrementado sus recursos con benéficos efectos, en principio, para las demás sub-regiones. Pero para que ello sea así será necesario incrementar de manera notoria la capacidad que hoy tienen los municipios del Caribe colombiano para identificar, formular, presentar y ejecutar proyectos de inversión bajo la normatividad general del SGR, y en particular bajo los criterios de la Metodología General Ajustada (MGA) que maneja el DNP y los OCAD. Sobre lo cual se presentará una propuesta más adelante.

Pero más allá de que los recursos de regalías tengan modificaciones distributivas al interior de la Región Caribe, lo que sí resultará crucial para el futuro desarrollo de la Región es la prioridad que debe darse a esos recursos – y a todos los recursos fiscales – a la hora de poner en marcha programas subregionales de desarrollo rural con enfoque territorial en la Región Caribe que busquen remediar las carencias de que se dio cuenta en el diagnóstico de este trabajo.

Como se explicó en detalle en un numeral anterior, siguiendo a Hernández (2013), ese programa debería crear sistemáticamente sinergias entre el crecimiento económico y la equidad, mediante el logro de los cuatro grandes objetivos ya mencionados (dotación de *infraestructura básica* para el desarrollo, transformación de la estructura agraria, crear condiciones para que las actividades rurales sean rentables y mejorar las capacidades fiscales y gerenciales en los territorios).

El incremento de las habilidades para el trabajo del recurso humano y para ejercer la ciudadanía debería financiarse con los recursos del SGP y mediante proyectos apoyados por el FCR, haciendo énfasis en la lucha contra el hambre y mejoras en las condiciones de salud de la población; la eliminación del analfabetismo; la universalización de la educación en los niveles básico, medio y principalmente en el preescolar, alcanzando mejoras sustanciales en calidad, y el establecimiento de condiciones dignas de las viviendas, las cuales deberían tener plena cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado.

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

El fortalecimiento del tejido social sería atendido prioritariamente con los recursos de libre destinación de los municipios y a través de proyectos financiados por el FCR.

La mejora en el acceso a los servicios públicos se continuaría financiando parcialmente con recursos del SGP pero el grueso de las necesidades de financiación provendría del FDR que tendría a esta como su primera prioridad, seguida de la provisión de capital básico para la producción agrícola y para las otras actividades generadoras de ingresos rurales, en el entendido de que ese capital incluye el acompañamiento para la innovación y la capacitación para el trabajo, la adecuación de tierras, un sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias, la producción y difusión de una mejor información sobre el funcionamiento de la agricultura y de las otras actividades generadoras de ingresos rurales, mejoras en la infraestructura vial y la provisión de mejores servicios financieros.

Como se mencionó anteriormente la formación, actualización y formación del catastro, podría hacerse a través de la creación de unas Cuentas Subregionales a las que inicialmente ingresarían recursos del FDR, de la Nación y de los respectivos municipios. Con cargo a esas cuentas se pagarían los costos de las actividades que desarrolle el IGAC y cada municipio aportaría permanentemente un porcentaje del incremento de sus ingresos por impuesto predial, como manera de darle sostenibilidad financiera a un buen sistema catastral.

Si los distintos componentes de los ingresos fiscales se asignan a ciertas prioridades, como se ha propuesto en los párrafos anteriores, la probabilidad de que el gasto público coadyuve al desarrollo territorial se incrementa. Probabilidad que sería aun más alta si, de una parte, se evita la atomización de los recursos en infinidad de proyectos de escasa significación y, de otra, se genera una cultura de buenas prácticas de inversión de los ingresos fiscales.

La mejor manera de evitar la atomización de los recursos es mediante la identificación y puesta en marcha de proyectos que se conciben como parte de una visión integral del desarrollo subregional. Ejemplos a este respecto podrían ser la lucha contra el analfabetismo, el mejoramiento de las vías que unen a las zonas de producción con los centros de consumo (terciarias y secundarias) o la creación de una estrategia de acompañamiento a la creación y puesta en marcha de los sistemas territoriales de innovación que, si bien tendrían impactos específicos en los municipios que en ellos participan, deberían concebirse como parte de esa visión integral y no como una manera individual de solucionar un problema en un municipio en particular.

Al respecto se propone que la ESAP lidere la creación de un Banco de Proyectos Subregionales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. Para ese fin la Escuela

apoyaría los diseños metodológicos para identificar, formular y presentar los proyectos, cuya ejecución quedaría en cabeza de los municipios y de los departamentos o de asociaciones entre ellos.

La creación del Banco de Proyectos Subregionales induciría el establecimiento de prioridades, solidificaría la integración de las sub-regiones, y de la Región como un todo, y evitaría la proliferación de iniciativas individuales costosas – en cuanto limitan las economías de escalas – e ineficientes, cuando son producto del afán de contratar estudios para realizar proyectos, así ellos no atiendan las genuinas necesidades de las comunidades.

La tarea de la ESAP para crear dicho Banco debería promoverse como una alianza entre la Escuela, los departamentos y los municipios, el Observatorio del Caribe, Fundesarrollo y los centros de investigación y de pensamiento de las universidades públicas y privadas de la Región que voluntariamente quieran asociarse a la idea dentro del marco de los principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía y buen gobierno.

La ESAP aportaría sus recursos con cargo al Fondo de Concurrencia de que trata el artículo 28 de la Ley 1551 de 2012 y los departamentos y municipios con cargo a un proyecto financiado por el Fondo de Compensación Regional.

Si eso se hace no sólo se generarían economías de escala en la identificación y diseño de los proyectos sino que, al existir bases metodológicas comunes, se reduciría el costo de los estudios y se sentarían las bases para evitar la atomización de los recursos que, como se sabe, es en muy buena parte el origen de la mala asignación del gasto público.

En lo referente a la creación progresiva de una cultura de buenas prácticas de inversión pública, la propuesta es que a través de los centros de investigación existentes en las universidades, y de otros espacios técnicos y académicos, bajo el liderazgo del programa de capacitación de la ESAP propuesto en la sección anterior, y como parte integral del Banco de Proyectos Subregionales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, se recopilen y se sistematicen las experiencias exitosas y a partir de ellas se organicen periódicamente eventos para difundir los logros que se vayan alcanzando y se estimulen esas prácticas mediante la asignación de recursos a proyectos similares a través del FCR.

Capítulo 5. Síntesis de las principales recomendaciones

Con miras a:

- procurar un crecimiento económico que genere sinergias con la equidad;
- evitar la sobreexplotación de los recursos naturales y por ende promover la sostenibilidad ambiental;
- mejorar las habilidades del recurso humano para el trabajo y para el ejercicio de la ciudadanía;
- auspiciar el fortalecimiento del tejido social;
- ayudar a la conformación de una democracia eficaz, por lo cual se entiende el disfrute pleno de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales, y a
- propiciar que esas condiciones se den, se fortalezcan con el paso del tiempo, y que se introduzcan los correctivos necesarios cuando el logro de esos fines se pongan en peligro.

Este trabajo recomienda la transformación de la estructura agraria; el ordenamiento territorial de las sub-regiones; acrecentar la producción y el ingreso agropecuario y no agropecuario; dotar a las sub-regiones de capital básico para el apoyo a la producción; acelerar el desarrollo humano, social y cultural; fortalecer la institucionalidad; priorizar estrictamente el gasto público; crear una cultura de buenas prácticas de inversión pública; y, asignar al Gobierno Nacional Central un papel de impulsor pero no de rector de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial. Todo ello de acuerdo con la síntesis de las recomendaciones que se consigna a continuación.

Transformación de la estructura agraria:

- Gestionar, por parte de las gobernaciones, ante el Gobierno Nacional para que priorice a la región en los programas de redistribución de tierras y de recuperación de tierras por parte de la población desplazada;
- Rediseñar el impuesto predial para que penalice la utilización impropia de las tierras rurales, estimule la sostenibilidad del recurso suelo y desincentive la tenencia de tierras subutilizadas;
- Destinar recursos departamentales y municipales para que sirvan como contrapartida a los programas nacionales de formalización de la propiedad de la tierra.

Ordenamiento territorial:

- Establecer, mediante convenios con ESAP, CAR y las universidades de la región, un programa para capacitar y acompañar a los municipios en la formulación de los planes de ordenamiento territorial, de manera que cuenten con todos los elementos técnicos y con metodologías participativas que les permitan elaborar unos planes de buena calidad y pertinencia.
- Formular planes de ordenamiento territorial para cada una de las sub-regiones – y no para municipios aislados – bajo figuras de asociaciones de municipios. Para esta formulación las sub-regiones y municipios deben apoyarse en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR) de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Implementar estrategia regional – y por sub-regiones - de gestión de riesgos

Acrecentar la producción y el ingreso agropecuarios:

- Asignar el gasto público prioritariamente a la dotación de infraestructura para el desarrollo y no a subsidios directos a los productores.
- Conformar y fortalecer sistemas territoriales de innovación en cada una de las sub-regiones. Los programas y proyectos que prioricen estos sistemas deben ser la base de los que la región presente al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para ser financiados con los recursos de las regalías. Igualmente, los sistemas territoriales de innovación deben gestionar ante los fondos parafiscales recursos para sus programas y proyectos prioritarios.
- Diversificar la producción para atender mercados territoriales, nacionales y externos, mediante
 - Apoyo a los cultivos en crecimiento con mercados claramente identificados, a los nuevos que muestran un interesante potencial y el mejoramiento técnico de los tradicionales claves en la dieta alimenticia regional.
 - El escalamiento de sistemas silvopastoriles y otras prácticas de producción y almacenamiento de comida para mejorar la alimentación de los bovinos; el establecimiento de programas de buen manejo de salud animal; el fortalecimiento de la gerencia de las explotaciones ganaderas; y la difusión de experiencias existentes para mejorar las condiciones de comercialización de leche y carne y aprovechar todos los subproductos de la res.
 - El mejoramiento técnico de la ovinocultura de pelo tradicional y la réplica de las experiencias de producción tecnificada de carne de cordero en las zonas secas.
 - Incentivos para la acuicultura y la piscicultura, incluyendo la réplica de experiencias positivas como la Escuela de Pescadores del Canal del

Dique o la promoción de estanques para cultivo de peces con sello de garantía con hijos de pescadores. Adelantar programas de repoblamiento y establecer normas de protección del recurso diferenciadas por sub-regiones (ej.: prohibir trasmallos o la pesca industrial San Andrés y Providencia).

- La vinculación de pequeños productores a las plantaciones forestales a través de sistemas agroforestales y/o silvopastoriles, propiciando alianzas con los empresarios.
- La organización de mercados en barrios y plazas de las ciudades, en los que los productores ofrezcan sus productos directamente a los habitantes urbanos; la creación de canales de venta directa de agricultores familiares a familias pobres urbanas; y la gestión ante el MADR para incorporar al nuevo programa de adquisición de alimentos a agricultores familiares
- El fortalecimiento de las capacidades empresariales de los productores rurales y de la población vulnerable.

Acrecentar los ingresos no agropecuarios:

- Concertar mancomunadamente, entre las autoridades territoriales, las corporaciones regionales y la sociedad civil de cada sub-región, las condiciones y características que deben tener las explotaciones mineras y petroleras en su territorio, en especial respecto al medio ambiente, los asentamientos humanos, la contribución al desarrollo de capacidades, la creación de emprendimientos, el fortalecimiento de cadenas productivas y de suministros, y la erradicación de las relaciones clientelistas y paternalistas por parte de las empresas que explotan los recursos naturales no renovables.
- Incentivar un turismo responsable con la naturaleza, que promueva la adquisición y el consumo de bienes y servicios locales producidos con prácticas limpias y sostenibles – principalmente por las comunidades de la región – y que respete y enaltezca las tradiciones culturales de sus habitantes, replicando iniciativas como el *Corredor Verde Turístico del Caribe y Providencia isla cinco estrellas*. Promover las posadas turísticas manejadas por los habitantes de las sub-regiones - apoyándose en el programa de posadas rurales del SENA -, los hoteles con actividades de zoo cría o agropecuarias para los visitantes, los pequeños hoteles boutique que ofrecen actividades deportivas, de naturaleza y de descanso en playas y otros parajes poco visitados.
- Establecer un mecanismo de pago por servicios ambientales que permita cuidar las zonas donde se “fabrica” el agua que se utiliza en los asentamientos humanos y en las actividades económicas en toda la región – y en sus distintas

sub-regiones -, consistente en que una parte de las tarifas de los acueductos, de los distritos de riego y de las concesiones de agua se destine a pagar por las actividades de conservación de las fuentes de agua y de producción limpia y sostenible a los pobladores de las zonas altas críticas para la disponibilidad de este recurso.

- Analizar la experiencia de INBIO (Costa Rica) en la búsqueda de productos naturales con potencial aplicación en las industrias cosmética y farmacéutica, con la activa participación de las comunidades rurales, en las cuales ha formado taxónomos empíricos que realizan la identificación y clasificación preliminar de las especies recolectadas.
- Promover convenios con Artesanías de Colombia (y su sello de calidad “hecho a mano”) – y difundir los existentes - y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para acompañar a las artesanías de las diferentes sub-regiones para mejorar su oferta y calidad para atender mercados internacionales, nacionales y territoriales, y difundir las experiencias exitosas.
- Concertar, entre las sub-regiones ribereñas, el gobierno nacional y los operadores privados, acciones para que en la estrategia de recuperación del río Magdalena los servicios derivados del mantenimiento del canal navegable y del tránsito de embarcaciones se contraten de preferencia con los habitantes de estas sub-regiones; los planes de fomento del turismo contemplen una estrategia respetuosa con el medio ambiente y que involucre a las comunidades y a la sociedad territorial; las medidas previstas para fomentar la pesca artesanal y mejorar la subienda se apliquen apropiadamente, y la actividad reforestadora protectora que se prevé se concierte con las comunidades y las contemple y beneficie.

Dotación de capital básico para el apoyo a la producción

- Aprovechar, por parte de los departamentos y municipios de la región, los cuantiosos recursos que el gobierno nacional está destinando a asistencia técnica para fortalecer el acompañamiento integral a los sistemas territoriales de innovación y a las organizaciones de productores que los conforman. Y diseñar una estrategia de gestión del conocimiento que permita sistematizar, escalar y difundir las mejores prácticas y experiencias que se identifiquen en las distintas sub-regiones e intercambiar conocimientos y metodologías entre sus integrantes.
- Hacer un esfuerzo conjunto de gestión por parte de las autoridades territoriales y la sociedad civil para lograr una mayor cobertura de las entidades financieras y sus corresponsales bancarios, promoviendo formas novedosas que tengan bajos costos de transacción y fácil acceso. Difundir y escalar las experiencias

existentes de formas alternativas de acceso al crédito y fomento al ahorro de las comunidades rurales, tales como fondos complementarios de garantías, fondos rotatorios, cooperativas y grupos informales de ahorro y crédito. Trabajar en la cobertura de riesgos, los seguros de cosecha y para otras actividades rurales y los microseguros. Gestionar ante el Gobierno Nacional para que conforme un fondo de inversión en capital de riesgo, que podría constituirse con recursos de los bancos de segundo piso (FINAGRO, BANCOLDEX, etc.), y que apoye de preferencia iniciativas que se consideren estratégicas en cada territorio y en las que haya participación de pequeños productores.

- Promover la conformación de redes regionales de información, aprendizaje e intercambio de conocimientos y experiencias que les ofrezcan a las comunidades información de precios, oportunidades de mercado, desarrollos tecnológicos, riesgos (alertas tempranas) y demás aspectos que requieren para tener un mejor desempeño en sus actividades económicas, con vínculos con las redes nacionales e internacionales relevantes, a partir de las redes ya existentes. Y acordar con MinTIC un programa que garantice la cobertura y funcionamiento de los Kioscos Vive Digital y que fortalezca y/o desarrolle contenidos importantes para los habitantes rurales.
- Hacer un inventario actualizado de la situación actual de todos los distritos de riego y gestionar un programa de rehabilitación, ampliación y construcción de nuevos distritos - en el que se comprometan las asociaciones de usuarios -, que cuenten con serios estudios beneficio-costos en los que se asegure que los proyectos productivos le generen a los usuarios capacidad para sufragar los costos operativos y el precio del agua que van a recibir. Desarrollar nuevas técnicas para la captura y conducción del agua y para la aplicación del riego que sean más eficientes y económicas, con el concurso de los sistemas territoriales de innovación. Proteger las cuencas de las que se abastecen los distritos, con el mecanismo ya explicado de pagos por servicios ambientales. Los departamentos deben acompañar y apoyar a las asociaciones de productores para que se puedan presentar con éxito a las convocatorias de riego.
- Hacer un inventario de la infraestructura de comercialización y procesamiento primario y un análisis juicioso de lo que se requiere para las actividades productivas que se prioricen participativamente en las sub-regiones, con base en el cual se establezca la ubicación y tamaño de lo que se debe construir o adecuar, sus características técnicas, las posibles fuentes de recursos, etc. Los sistemas territoriales de innovación deben desarrollar estrategias para el aprestamiento de los productos en las zonas de producción.
- Priorizar el mejoramiento de las vías terciarias por encima de las vías primarias y de las estrategias de comunicación entre las capitales departamentales. La destinación de recursos de los departamentos y de los municipios y de las

regalías para cofinanciar con INVIAS un ambicioso programa en esta materia es una imperiosa necesidad. Lo es también la identificación de materiales y experiencias que permitan construir vías mejores, más duraderas y más económicas y la activa participación de las comunidades en el control social de los contratos de construcción y mejoramiento de las vías y en el mantenimiento de las mismas, conjuntamente con los entes territoriales.

- Gestionar, por parte de las autoridades departamentales, convenios específicos con el ICA para el reforzamiento de los procedimientos cuarentenarios, los controles a la movilización de productos frescos y el establecimiento de un sistema de vigilancia epidemiológica (vegetal y animal) en el que participen activamente productores, técnicos y profesionales del agro.

Desarrollo humano, social y cultural

- Otorgar, por parte de las autoridades sub-regionales, una significativa prioridad a la atención integral a la primera infancia en las áreas rurales y gestionar ante la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia, que creó el Gobierno Nacional, el apoyo para poner en marcha y ejecutar exitosamente en ellas la estrategia *De Cero a Siempre*.
- Promover estrategias que permitan aprovechar mejor el potencial productivo de la región, aumentar y diversificar la oferta de alimentos para los mercados locales y subregionales y acercar a los productores a los consumidores a través de “canales cortos”; fortalecer los programas alimenticios que se adelantan en municipios y departamentos – en escuelas, madres comunitarias y otros – y basarlos en alimentos adquiridos a los agricultores familiares de cada sub-región. Impulsar estrategias de seguridad alimentaria vinculadas a las escuelas rurales – como *Escuela y Seguridad Alimentaria*, de la Gobernación de Caldas y la Federación de Cafeteros - que integren contenidos de seguridad alimentaria a los currículos y promuevan hábitos alimenticios saludables. Y propiciar diálogos de saberes sobre inseguridad alimentaria y desnutrición para concientizar a la comunidad y buscar alternativas que se apoyen en los recursos y en los conocimientos locales
- Erradicar el analfabetismo, lograr una cobertura del 100% en la educación básica, mejorar la calidad y adecuar currículos y calendarios a las condiciones específicas de la población y de la vida rural de cada sub-región. Revisar si se están aplicando las estrategias más exitosas de “Escuela Nueva” en las escuelas rurales de cada sub-región y promover su aplicación. La conformación de redes subregionales de escuelas rurales puede contribuir a resolver los problemas de aislamiento de las escuelas rurales, de formación y actualización

de los maestros rurales, de adecuación de textos y currículos a las condiciones del territorio y a promover la formulación de proyectos institucionales conjuntos. El establecimiento de microcentros ayuda a que los docentes se perfeccionen, comuniquen su experiencia y generen aprendizaje colectivo.

- Revisar experiencias de fortalecimiento de la educación secundaria como las de Post-primaria con metodología de Escuela Nueva en Caldas y Post-primaria rural del MEN con la Universidad de Pamplona. Gestionar ante el Ministerio de Educación la puesta en marcha de estrategias nacionales de apoyo al mejoramiento de la educación rural, al estilo del culminado Programa de Educación Rural, y la creación de una instancia en ese Ministerio encargada de la educación rural que trabaje cercanamente con las secretarías de educación departamentales.
- Establecer estrategias alternativas de atención en salud, tales como la formación de agentes de salud comunitarios, oriundos y reconocidos en su territorio, que puedan dar atención básica y hacer pruebas de diagnóstico rápido. Deben tener un fuerte vínculo y apoyo del sistema formal de salud – y en particular de los equipos básicos de salud de los municipios - para que puedan realizar adecuadamente su labor y remitir a otras instancias los casos que lo ameriten. El desarrollo de la telemedicina es también de gran utilidad para apoyarlos y para mejorar los hábitos y los cuidados de la salud en las áreas rurales. La interacción del sistema formal de salud con los médicos tradicionales y curanderos y el aprovechamiento del saber popular en esta materia también deben incluirse en estas estrategias. La organización de los Comités de Participación Comunitaria en Salud es vital para que la comunidad vele por la calidad y la garantía del derecho a la salud y para adelantar labores educativas en nutrición y sanidad. El énfasis de la estrategia debe ponerse en la prevención de las enfermedades.
- Buscar la ampliación de la cobertura y la adecuación de las normas y mecanismos operativos en pensiones y riesgos profesionales a las características particulares de las áreas rurales, y trabajar en la identificación y el impulso a estrategias solidarias de protección social informales
- Identificar, por parte de los diferentes municipios y sub-regiones, las zonas y comunidades con problemas más críticos de vivienda y formular un programa de construcción y mejoramiento que jalone recursos del programa de vivienda de interés social para áreas rurales del MADR y que apoye a las familias y comunidades en sus iniciativas de autoconstrucción.
- Priorizar en los planes de desarrollo municipal la dotación de agua potable y saneamiento básico, como criterio esencial para poder solicitar al Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

asesoría e inversión en este tópico. La participación de la comunidad en la definición de soluciones innovadoras es fundamental para que a este respecto se tenga éxito.

- Hacer campañas de separación de las basuras y desperdicios, y utilizar los biodegradables para elaborar fertilizantes orgánicos y algunos de los no biodegradables para diversos usos en construcción, fabricación de postes, etc. Difundir y escalar las experiencias exitosas que ya existen en algunas sub-regiones.
- Adelantar programas subregionales que fomenten la creación y el fortalecimiento de las formas asociativas de las comunidades rurales y de los pequeños productores. Inventariar las organizaciones de base y las experiencias exitosas, así como las metodologías de trabajo, y establecer mecanismos para apoyar la sistematización, difusión y escalamiento o réplica (adecuada a las condiciones en cada caso) de las mejores prácticas y metodologías. Poner en marcha los presupuestos participativos, la suscripción de compromisos de los candidatos y mandatarios electos con sus ciudadanos y otras formas de participación y concertación de las que ya existen ejemplos en la región, y promover la participación y la concertación en todas las estrategias propuestas.

Fortalecimiento institucional

- Poner en marcha con la ESAP una estrategia de capacitación integral para las administraciones municipales de la Región Caribe con el fin de mejorar sus capacidades técnicas: mejorar la preparación, el seguimiento y la evaluación de sus planes de desarrollo; proveer, de manera más eficiente, los servicios y bienes esenciales a la comunidad; cumplir idóneamente las restricciones a que legalmente están sometidas; mejorar su desempeño fiscal, y, en general, incrementar sus capacidades administrativas con miras a ir generando una cultura de mejoramiento continuo en la administración municipal.
- Promover convenios y acuerdos de trabajo con otras entidades y universidades para poner en marcha un plan masivo de formación de personas de la sociedad civil y de las organizaciones sociales, que responda a los requerimientos de cada una de las sub-regiones, priorizando a las más rezagadas. Estudiar la experiencia del Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua (Ecuador) que forma de manera descentralizada – con el apoyo de universidades y otros centros - a afiliados a las organizaciones de base, personal de las instituciones públicas, empleados del sector privado y no gubernamental en temas de ciudadanía, participación, deberes y derechos, funcionamiento del Estado, etc. Los modelos - o centros - subregionales que se conformen deben trabajar en

red para intercambiar experiencias, metodologías y contenidos, así como para que se apoyen y complementen.

- Establecer una estrategia de capacitación a las comunidades y organizaciones de productores en la formulación participativa de proyectos, y darles acompañamiento para la participación en las numerosas convocatorias que existen en el país. Municipios y departamentos deberían destinar recursos para capacitarlos y apoyarlos en la formulación y trámite de los proyectos y las universidades de la región deberían dar prioridad a este trabajo, como parte de sus actividades de extensión y relacionamiento con las comunidades. El SENA debe apoyar la estrategia regional, y la de cada sub-región, en la formación para el trabajo del recurso humano, adecuando sus cursos, currículos y calendarios a las necesidades, requerimientos y características de las diferentes sub-regiones.

Prioridades del gasto y cultura de buenas prácticas de inversión pública.

Si los ingresos fiscales son crecientes y se asignan a ciertas prioridades la probabilidad de que el gasto público coadyuve al desarrollo territorial se incrementa. Probabilidad que sería aun más alta si, de una parte, se evita la atomización de los recursos en infinidad de proyectos de escasa significación y, de otra, se genera una cultura de buenas prácticas de inversión de los ingresos fiscales. Por ello en materia fiscal este estudio recomienda

- Incrementar la tributación local para dotar a la sociedad rural del Caribe de una mejor *infraestructura básica* para el desarrollo y como mecanismo para una mejor asignación de recursos. El impuesto predial debe rediseñarse para que penalice la utilización impropia de las tierras rurales, estimule la sostenibilidad del recurso suelo y desincentive la tenencia de tierras dedicadas a la ganadería extensiva. Su tarifa debe dividirse en dos partes: una que aumente con el grado de conflicto del uso del suelo y otra que se incremente con el valor del predio.
- Mantener actualizados los avalúos catastrales para lo cual los departamentos deben liderar las acciones de formación, actualización y conservación del catastro rural mediante convenios con IGAC.
- Hacer que en la próxima reforma del SGP las asignaciones per cápita subregionales y el grado de ruralidad hagan parte de los criterios de asignación de los recursos. Para lo cual debe tenerse en cuenta tanto la cobertura como la calidad de los servicios que con estos recursos se financian.

- Incrementar, de manera notoria, la capacidad que hoy tienen los municipios del Caribe colombiano para identificar, formular, presentar y ejecutar proyectos de inversión bajo la normatividad general del SGR, y en particular bajo los criterios de la Metodología General Ajustada (MGA) que maneja el DNP y los OCAD.
- Financiar el desarrollo de habilidades de las comunidades con los recursos del SGP y mediante proyectos apoyados por el Fondo de Compensación Regional (FCR), haciendo énfasis en la lucha contra el hambre y mejoras en las condiciones de salud de la población; la eliminación del analfabetismo; la universalización de la educación en los niveles básico, medio y principalmente en el preescolar, alcanzando mejoras sustanciales en calidad, y el establecimiento de condiciones dignas de las viviendas, las cuales deberían tener plena cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado.
- Fortalecer el tejido social con programas financiados con los recursos de libre destinación de los municipios y a través de proyectos financiados por el FCR.
- Continuar financiando la mejora en el acceso a los servicios públicos parcialmente con recursos del SGP, pero el grueso de las necesidades de financiación provendría del Fondo de Desarrollo Regional (FDR) que tendría a esta como su primera prioridad, seguida de la provisión de capital básico para la producción agrícola y para las otras actividades generadoras de ingresos rurales.
- Crear unas Cuentas Subregionales que se nutrirían con recursos del FDR, de la Nación y de los respectivos municipios para financiar la formación y actualización del catastro.
- Evitar la atomización de los recursos mediante proyectos que se conciban como parte de una visión integral del desarrollo subregional, para lo cual la ESAP debe liderar la creación de un Banco de Proyectos Subregionales.
- Recopilar y sistematizar las experiencias exitosas que contribuyan notoriamente al desarrollo territorial y organizar periódicamente eventos para difundir los logros que se vayan alcanzando y se estimulen esas prácticas mediante la asignación de recursos a proyectos similares a través del FCR. Con esa difusión, que debería contar con el apoyo de los centros de investigación existentes en las universidades, y de otros espacios técnicos y académicos, bajo el liderazgo del programa de capacitación de la ESAP propuesto, y como parte integral del Banco de Proyectos Subregionales, se buscaría la creación progresiva de una cultura de buenas prácticas de inversión pública.

El papel del Gobierno Nacional

Con base en las recomendaciones esbozadas en la sección anterior se requiere impulsar la formulación de programas de desarrollo rural territorial detallados en las diferentes sub-regiones del Caribe. Estos programas deben ser formulados por los principales actores de la vida rural de cada una de ellas – autoridades, organizaciones comunitarias y de agricultores familiares, gremios, empresarios, académicos, etc. - contemplando las potencialidades y las limitaciones de los ecosistemas, las diversas opciones de generación de ingresos existentes y las carencias actuales en desarrollo humano, social y físico y en la institucionalidad local y subregional. Sus prioridades y sus principales líneas de acción deben recogerse en los planes de desarrollo de los municipios que conforman la respectiva sub-región y en los de los departamentos con ellas relacionados.

Es indispensable apoyar desde el ámbito nacional esta formulación, en especial en las zonas más atrasadas, y convertirla en una oportunidad para desarrollar capacidades en los sectores gubernamentales y no gubernamentales y para construir institucionalidad. Este apoyo no significa, de manera alguna, que se restrinja el poder de decisión de la sociedad subregional, o que las estrategias se definan fuera de la sub-región. En los diferentes grupos focales y entrevistas realizadas fue evidente el fracaso y los errores de las políticas y estrategias definidas desde el centro, desconociendo las muy variadas condiciones y características de los territorios y de sus comunidades, y la creciente inconformidad de los pobladores de las sub-regiones con estas prácticas centralistas. Lo que se espera del ámbito nacional es el apoyo en el desarrollo de capacidades y en la cofinanciación de los planes de desarrollo rural de las sub-regiones, y no la suplantación en la definición de sus particulares estrategias de desarrollo.

Asimismo, los territorios esperan contar con interlocutores nacionales para las estrategias que diseñen y pongan en práctica en los diferentes componentes de sus programas de desarrollo rural con enfoque territorial. No obstante, en la actualidad no solamente no hay mecanismos adecuados de concertación de las sociedades territoriales con el ámbito nacional¹⁵⁹, sino que en muchos de los ministerios que tienen que ver con el desarrollo de las áreas rurales no existen dependencias especializadas que comprendan sus características particulares y la necesidad de un tratamiento diferencial. Aunque esto parece que se ha comenzado

¹⁵⁹ El nuevo mecanismo de los Contrato Plan aspira a llenar parte de este vacío. Empero, es un contrato del gobierno nacional con las autoridades territoriales (principalmente gobernaciones) y no con la sociedad territorial, cuya participación activa y decisoria no está adecuadamente prevista.

a resolver en casos puntuales¹⁶⁰, no hay una política general e intersectorial al respecto ni una institucionalidad que responda adecuadamente a esta imperiosa necesidad¹⁶¹.

¹⁶⁰ Como en el caso del equipo especializado que se está conformando en el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, ya mencionado.

¹⁶¹ Una de las dificultades que se presentan usualmente cuando se impulsa una política de desarrollo rural con enfoque territorial es la de la coordinación y las tensiones que se presentan entre las órbitas nacional y territorial. La respuesta de las entidades nacionales a las demandas y requerimientos de los territorios, la articulación entre la acción de ellas y la de las instancias territoriales y la coordinación del apoyo en el ámbito nacional, son generalmente un problema, incluso en países federales y que han puesto en marcha políticas de desarrollo territorial, como Brasil y México. Véase, por ejemplo, Escobar, G. (2013).

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN y RUZ (2011), *Diseño de una agenda rural latinoamericana que contribuya a un desarrollo rural inclusivo*, RIMISP.

BANCO MUNDIAL (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, Washington D.C.

BERRY, Albert (1973), *Land Distribution, Income Distribution and the Productive Efficiency of Colombian Agriculture*, **Food Research Institute Studies**, Vol. XII, No. 3, pp. 199-232.

BERRY and CLINE (1979), *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA.

BID (2011), *Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y Productividad*, Washington D.C.

BID. *Caribe Sin Hambre*. Informe final. Noviembre de 2011

BENAVIDES (2008), *Evaluación de las potencialidades y limitantes de los productores del Proyecto Silvopastoril del municipio de Matiguás, Nicaragua para desarrollar la producción de carne orgánica certificada*, Tesis en Agroforestería Tropical, CATIE, Turrialba, Costa Rica.

BOTERO y DE LA OSSA (2010), *Estudio de caso: un sistema de producción silvopastoril con enfoque agroecológico, departamento del Magdalena, Colombia*, Revista Colombiana de Ciencias Animales 2(1).

CAJAS (2000), *Impact of different levels of tree and shrub diversity on the sustainability of pasture and cattle production in seasonally dry pasture in the Caribbean region of Colombia*, PhD.Thesis, University of Wales, Bangor, North Wales, UK.

CATIE (1991), *Sistemas silvopastoriles para el trópico húmedo bajo*, Segundo Informe Anual, II Fase, Proyecto CATIE/MAG/IDA/CIID. Turrialba, Costa Rica, CATIE.

CEPAL (2011), *Competitividad, Sostenibilidad e Inclusión Social en la Agricultura: Nuevas Direcciones en las Orientaciones de la Política Social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

CIPAV (2007), *Montaje de modelos ganaderos sostenibles basados en sistemas silvopastoriles en seis sub-regiones lecheras de Colombia*, Proyecto piloto departamento del Cesar, hacienda el Porvenir.

Colbert, V. (2012), *Escuela nueva: Educación de calidad para la paz y la convivencia*, presentación en diapositivas.

COLBERT, CHIAPPE y ARBOLEDA (1993), *The new school programme: more and better primary education for children in rural areas in Colombia*, en **Effective schools in developing countries**, The Palmer Press, London.

COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DE CALDAS.S.f. *Proyecto Escuela y Seguridad Alimentaria.*

COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (2012), *Orientaciones para la elaboración de los Lineamientos Técnicos Nacionales para la Atención Integral de la Primera Infancia*, Bogotá.

COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (2012a), *Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia*, Bogotá.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Conab) (2012), *Programa de Aquisição de Alimentos: resultados das ações da Conab em 2011*, Brasília.

CONSEJO NACIONAL LÁCTEO (2009), *Actualización del Acuerdo de Competitividad de la Cadena Láctea*, Bogotá. D.C.

CORMAGDALENA (2012), *Plan de acción 2012 – 2014*, Barrancabermeja.

CORPES (1992), *El Mapa Cultural del Caribe Colombiano*, Santa Marta.

CORPOICA (2006), *Zonas biofísicas homogéneas, definición de microregiones e identificación de sistemas de producción pecuaria*, Bogotá.

CORPORACIÓN PARQUE CULTURAL DEL CARIBE Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA- SEDE CARIBE (2008). *El Hábitat del Hombre Caimán y otros estudios sobre ecología y sociedad en El Caribe.*

CORPORACIÓN PBA (2012), *Programa de mejoramiento y competitividad de la cadena láctea con pequeños productores de la región Caribe a través de la implementación de sistemas silvopastoriles mediante estrategias de innovación rural participativa*, elaborado para Ecopetrol, Universidad Tecnológica de Bolívar, PDP del Canal del Dique y Evolución Caribe.

CORPORACIÓN PBA (2014), *Lineamientos para el acompañamiento a comunidades rurales en extrema pobreza*, Bogotá, abril.

CORPORACION PBA, CORPOGUAJIRA (2011), *Manual para la implementación de sistemas silvopastoriles: experiencia desarrollada con pequeños productores asentados en ecosistemas frágiles en el municipio de Fonseca, departamento de La Guajira*. ISBN: 978-958-99921-5-9.

CORTE CONSTITUCIONAL (2013). *Auto 098/13*.

DELGADO, ROSEGRANT, STEINFELD, EHUI y COURBOIS (1999), *La ganadería hasta el año 2020: la próxima revolución alimentaria*, IFPRI, Visión 2020, Washington D.C.

DANE (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*.

DEL VALLE, J. MORENO, F. y ORREGO, S (2003), *Los bosques tropicales y su contribución a la mitigación del cambio climático*, en **Medición de la Captura de Carbono en Ecosistemas Forestales de Colombia**, Panamericana Formas e Impresos S.A.

DNP (1995), *El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1994 – 1998*, Bogotá.

DNP (2010), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos*, Bogotá.

DNP (2013), *Documento CONPES 3758, Plan para restablecer la navegabilidad del río Magdalena*, agosto 6.

DNP (2014), *Documento CONPES 3810, Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural*, Bogotá, julio.

DNP, COLCIENCIAS, ANSPE (2013). *Bases conceptuales de una política de innovación social*. Bogotá.

DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL DPS (2104), *Diseño del piloto para mejorar la calidad de la nutrición*, DOT No. 6, Bogotá, enero.

ESPINOZA, GATICA y SMYLE (1999), *El pago de servicios ambientales y el desarrollo en el medio rural*, Serie RUTA, IICA, Costa Rica.

ESCOBAR, GERMÁN (2013), *Una revisión de los principales arreglos institucionales para el desarrollo rural territorial*, documento elaborado para el Grupo Diálogo Rural Colombia, RIMISP, Santiago de Chile.

FAO (2000), *World agriculture: towards 2030*, Roma.

FAO y CAF (2007), *Colombia, Nota de Análisis Sectorial, Agricultura y Desarrollo Rural*, Roma.

FORERO, GARAY, BARBERI, RAMÍREZ, SUÁREZ y GÓMEZ (2013), *La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícola colombianos*, en **Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia**, Bogotá, junio.

GARCÍA, MALDONADO y RODRÍGUEZ (2014), **Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia**, Cuadernos FEDESARROLLO No. 49, Bogotá.

GOBIERNO PROVINCIAL DE TUNGURAHUA (2012), *Agenda Tungurahua desde la visión territorial*, Ambato, Ecuador.

HERNÁNDEZ GAMARRA y BECERRA (2013), *Capital básico para la agricultura colombiana*, en **Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia**, FEDESARROLLO, Bogotá, abril.

INCODER. *Boletín de prensa 171*. 18 de diciembre de 2012.

INCODER (2013) *Programa Nacional de titulación, Saneamiento, Ampliación y Dotación de Tierras en calidad de Resguardos Indígenas, de Clarificación y reestructuración de Resguardos de Origen Colonial y de Fomento al Desarrollo Rural apropiado culturalmente en beneficio de Pueblos Indígenas*.

INCODER (2013) *Programa Nacional de Legalización, Adquisición, Adjudicación de Tierras Rurales y Desarrollo Productivo para comunidades negras*.

INGLEHART, R. (1998), *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en tres sociedades*, Siglo XXI Editores.

INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA UNA SOCIEDAD Y UN DERECHO ALTERNATIVOS (2011), *Mercados Campesinos, Resultados, lecciones aprendidas y desafíos, 2007 – 2010*, Bogotá, ILSA – SDDE – Oxfam.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE IFPRI (1995), *Population and food in the early twenty-first century: Meeting future food demand of an increasing population, 2020 Vision*, Washington D.C.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE IFPRI (1995a), *Food projections to 2010: Implications for investment, 2020 Vision*, Washington D.C.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE IFPRI (1997), *China's food economy to the twenty-first century: Supply, demand and trade*, 2020 Vision, Washington D.C.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE IFPRI (1997a), *Water resources and the twenty-first century: Challenges and implications for action*, 2020 Vision, Washington D.C.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE IFPRI (1997b), *Challenges to the 2020 vision for Latin America: Food and agricultura since 1970*, 2020 Vision, Washington D.C.

JUNGUITO, PERFETTI y BECERRA (2014), *Desarrollo de la agricultura colombiana*, Cuadernos FEDESARROLLO 48, marzo.

LEIBOVICH, NIGRINIS, RAMOS (2006), *Caracterización del mercado laboral rural en Colombia*, Revista Banco de la República, No. 408, Bogotá, octubre.

LEIBOVICH, BOTELLO, ESTRADA y VÁSQUEZ (2013), *Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura*, en **Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia**, FEDESARROLLO, Bogotá, abril.

LÓPEZ, R. (2004) *The Structure of Public Expenditures, Agricultural Income and Rural Poverty: Evidence for Ten Latin American Countries*. University of Maryland.

LOPEZ, D. (2011), *Canales Cortos de Comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana*, Ponencia presentada en el "I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana", organizado en el ELx por el Ajuntamentd' ELx, la UMH y la SEAE los días 6 y 7 de mayo. Sesión de trabajo IV.

MARULANDA Y TANCREDI (2010), *De la innovación social a la política pública: historias de éxito en América Latina y el Caribe*, CEPAL.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2012). *Diagnóstico de la erosión costera en el Caribe Colombiano*. Cartagena.

MISIÓN PAZ (2001), *Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia*, junio.

MONTAGUT X. & VIVAS, E. (2009), *Del campo al plato. Los circuitos de producción y distribución de alimentos*, Barcelona, Icaria.

MONTERO SCHMIDT (1975), *Equipos de salud y educación para atención en zonas rurales*, **Revista chilena de pediatría**, Vol. 46, No. 3, Santiago de Chile.

MURILLO (2012), *Desafíos en la prestación de servicios de salud en zonas rurales de Colombia, experiencia del proyecto malaria fondo mundial*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina, Bogotá.

NEHRING y MCKAY (2013), *Ampliación de las iniciativas de desarrollo local: el programa de adquisición de alimentos en Brasil*, Working paper No. 106, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasilia, marzo.

OBSERVATORIO DEL CARIBE (2014). *Fortalecimiento de las Capacidades del Incoder en los procesos de planeación regional con enfoque territorial. Componente 1: Diagnóstico y Caracterización*. (Documento inédito). Cartagena.

OBSERVATORIO DEL CARIBE COLOMBIANO, ECOPETROL (2013). *Plan Prospectivo y Estratégico de la Región Caribe Colombiana 2013-2019*.

OBSERVATORIO DEL CARIBE, PNUD. S.f. *El Caribe colombiano frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO y PERRY, SANTIAGO (1995), *El giro de la política agropecuaria, Bogotá, septiembre*.

PBEST ASESORES LTDA.(1996), *Estudio de competitividad de la cadena fabricante de alimentos balanceados para animales en Colombia*, Bogotá

PBEST ASESORES LTDA. (1997), *Estudio de competitividad de la cadena láctea en Colombia*, Bogotá.

PBEST ASESORES LTDA., HIDROESTUDIOS y DHV CONSULTANTS (2000), *Estudio para el fortalecimiento institucional de la adecuación de tierras en Colombia*, Bogotá.

PÉREZ Y CLAVIJO (2012), *Experiencias y enfoques de procesos participativos de innovación en la agricultura: el caso de la Corporación PBA en Colombia*, Roma.

PERRY, SANTIAGO (2012), *El sistema de extensión agropecuaria en Colombia*, documento elaborado para el Banco Mundial, Bogotá.

PERRY, SANTIAGO (2013), *Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos*, Bogotá.

PERRY, SANTIAGO (2014), *Por un sistema de innovación agropecuaria en Colombia*, Bogotá, julio.

PRETTY, NOBLE, BOSSIO, DIXON, HINE, PENNING DE VRIES and MORRISON (2006), *Resource-Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries*, *Environmental Science & Technology*, Vol. 40, No. 4.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2011), *Colombia rural: Razones para la esperanza*, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Bogotá.

RAMÍREZ Y PARRA-PEÑA (2010), *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia*, **Serie Estudios y Perspectivas**, No. 21, CEPAL, octubre.

RAMÍREZ, MANUEL ÁLVARO (1998), *Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia*, **Planeación & Desarrollo**, Volumen. XXIX / Número 2 abril-junio

RODRIGUEZ, C., SANCHEZ, F., y ARMENTA, A. (2010), *Do interventions at school level improve educational outcomes? Evidence from a rural program in Colombia*, **World Development**, No. 38(3), 415-428

ROSA, KANDELL y DIMAS (2004), *Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales*, PRISMA, El Salvador.

SEN, A. (1962), *An Aspect of Indian Agriculture*, **Economic Weekly**, 14.

STIMSON, R., STOUGH, R. y ROBERTS, B. (2006), *Regional Economic Development*, Springer.

TOMICH, THOMAS P., PETER KILBY, and BRUCE F. JOHNSTON (1995), *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*, Ithaca, USA, Cornell University Press.

UNESCO - FAO (2004), *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú*, Roma.

VARA, I. & CUELLAR, M. (2011) “UD3: Mercados locales y canales cortos de comercialización. Implicaciones para un consumo responsable”, en: **Recursos didácticos en abierto de Ciencias Agrarias**, curso de junio: La construcción de la Soberanía Alimentaria. Universidad Internacional de Andalucía (UNIA).

VARGAS, Carlos y VILLARREAL, Norma (2014). *Programa Mujer Rural, Avances, Obstáculos y Desafíos*. Oxfam.

VVAA (2010). “Redefiniendo el sistema agroalimentario. Canales cortos de comercialización”. Documento de trabajo No. 156, Grupo 28: Sociología de la alimentación, en X Congreso Español de Sociología de la FES, 1,2 y3 de julio de 2010, Navarra, España.

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Subregionalización de los planes de desarrollo	7
Tabla 2. Municipios del Caribe por Sub-región.....	11
Tabla 3. Crecimiento de la población 2004 -2013 por sub-regiones	21
Tabla 4. Crecimiento de la población 2004 -2013 cabecera y resto por sub- regiones	22
Tabla 5. Pertenencia étnica región Caribe	25
Tabla 6. Valor Agregado Región Caribe por grandes ramas de actividad económica, precios corrientes. Miles de millones de pesos.....	26
Tabla 7. Valor Agregado Regional y sub-regional con capitales y municipios mineros 2011.....	27
Tabla 8. Valor agregado per cápita por sub- regiones sin incluir los principales municipios mineros de cada sub-región	28
Tabla 9. Valor Agregado Regional (VAR) por sub-regiones sin capitales departamentales y sin municipios mineros.....	30
Tabla 10. Índice de ruralidad Región Caribe 2011. Promedio ponderado por área	32
Tabla 11. Gini Predios por regiones (promedio simple) 2004-2009	33
Tabla 12. Gini propietarios sin repetición por regiones (promedio simple) 2004- 2009	33
Tabla 13. Gini Predios por sub-regiones (promedio simple) 2000-2012	34
Tabla 14. Gini Propietarios sin repetición por sub-regiones (promedio simple) 2000-2012	36
Tabla 15. Tipo de tenencia de la tierra (% de hogares)*	40
Tabla 16. Propiedad de la vivienda por regiones.	40
Tabla 17. Conflicto del uso del suelo rural	43
Tabla 18. Tierras de pueblos indígenas del Caribe en el programa de titulación ..	46
Tabla 19. Legalización presupuestada de territorios colectivos 2013	47

Tabla 20. Areas cosechadas total nacional y región Caribe 2007-2012. Hectáreas	49
Tabla 21. Producción total nacional y región Caribe 2007-2012. Toneladas	50
Tabla 22. Región Caribe. Ranking de cultivos permanentes 2012.....	51
Tabla 23. Región Caribe. Ranking de cultivos transitorios 2012	52
Tabla 24. Rendimientos de productos principales.....	53
Tabla 25. Region Caribe. Produccion de cultivos permanentes en toneladas (t) ..	53
Tabla 26. Evolución rendimientos cultivos permanentes 2007-2012 t/ha.....	55
Tabla 27. Cultivos permanentes. Producción y área cosechada por sub- regiones 2007-2012	57
Tabla 28. Región Caribe. Producción de cultivos transitorios (t)	59
Tabla 29. Evolución rendimientos cultivos transitorios 2007-2012 t/ha	60
Tabla 30. Cultivos transitorios tradicionales. Producción y área cosechada por sub-regiones 2007-2012	62
Tabla 31. Inventario ganado bovino 2002-2012	63
Tabla 32. Inventario de bovinos por sub-región	64
Tabla 33. Bienes de interés cultural. Patrimonio natural o material de la Nación..	71
Tabla 34. Manifestaciones inscritas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial	71
Tabla 35. Registro de Fiestas, Folclor, Cultura y Tradiciones del Caribe colombiano	72
Tabla 36. Estado de la red vial pavimentada por departamento. Criterio técnico..	77
Tabla 37. Estado de la red vial No Pavimentada por departamento. Criterio técnico	78
Tabla 38. Inversiones requeridas en la red terciaria en la región Caribe	78
Tabla 39. Distritos de riego pequeña escala por sub- región	79
Tabla 40. Distritos de mediana y gran irrigación	80
Tabla 41. Cobertura en Energía Eléctrica	81
Tabla 42. Cobertura en Acueducto.....	81
Tabla 43. Cobertura en Alcantarillado	81

Tabla 44. Cobertura de servicios públicos y nivel de riesgo de consumo del agua	83
Tabla 45. Reporte de matrícula 2011* y Población Fuera del Sistema 2010 Región Caribe.....	84
Tabla 46. Atención integral a primera infancia 2011	85
Tabla 47. Inversión Educación Primera infancia 2011	85
Tabla 48. Cobertura Promedio por Niveles de Educación 2012.....	87
Tabla 49. Educación Superior. Cobertura y Absorción 2013.....	88
Tabla 50. Educación Superior. Niveles de formación y calidad.....	88
Tabla 51. Emisión y Recepción de Graduados	89
Tabla 52. Puntaje promedio de las pruebas Saber para grados 3, 5 y 9.....	90
Tabla 53. Puntaje promedio de las pruebas Saber para grados 3, 5 y 9 de Colegios No oficiales.....	91
Tabla 54. Puntaje Promedio por Departamento de las Pruebas Saber 11- 2013..	92
Tabla 55. TIC. Indicadores Trimestrales por Departamento (4T-2013)	93
Tabla 56. Ranking de Penetración municipal 2013 (4 Trimestre).....	93
Tabla 57. Internet. Kioscos Vive Digital por sub-región.....	94
Tabla 58. Municipios sin kioscos Vive Digital	95
Tabla 59. Internet. Puntos Vive Digital por departamento	96
Tabla 60. Evolución de créditos otorgados por el Banco Agrario 2010-2013 por sub-regiones en millones de pesos corrientes	97
Tabla 61. Puntos de contacto financiero por sub-regiones 2012.....	98
Tabla 62. Afiliación a los regímenes contributivo y subsidiado por sub-regiones	100
Tabla 63. Seguridad Alimentaria por Departamentos 2010 (porcentajes)	102
Tabla 64. Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y niñas menores de 5 años (porcentajes).....	103
Tabla 65. Deficit de Vivienda por sub-regiones – Censo 2005.....	104
Tabla 66. Tasa General de Participación, Tasa de Ocupación y Tasa de Desempleo por departamentos 2009 -2013	106
Tabla 67. Porcentaje de personas pobres por regiones según IPM (porcentajes)	108
	203

Tabla 68. Pobreza y Pobreza Extrema en Ciudades y Áreas Metropolitanas de la Costa Caribe 2012-2013	110
Tabla 69. Incidencia de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en los Departamentos 2012-2013 (porcentajes)	111
Tabla 70. Coeficiente de Gini 2012-2013 (porcentajes)	111
Tabla 71. Índice de Gini en Ciudades y Áreas Metropolitanas de la Costa Caribe 2012-2013	112
Tabla 72. Líneas de Pobreza e Indigencia a Nivel Departamental 2012-2013 (pesos corrientes y porcentajes)	113
Tabla 73. Brecha y Severidad de la Pobreza en los Departamentos de la Costa Caribe 2012-2013 (porcentajes).....	114
Tabla 74. Brecha y Severidad de la Pobreza Extrema 2012-2013 (porcentajes)	115
Tabla 75. Régimen de transición para las Asignaciones Directas y los Fondos (porcentajes)	117
Tabla 76. Significación de las transferencias y las regalías en los ingresos totales 2012 (porcentajes)	118
Tabla 77. Significación de las regalías en los ingresos totales (porcentajes).....	120
Tabla 78. Significación de los ingresos tributarios y los otros ingresos en los ingresos totales 2012 (porcentajes)	120
Tabla 79. Ingresos fiscales per cápita (2012) y tasa de crecimiento anual implícita respecto al 2004 (pesos y porcentajes).....	121
Tabla 80. Transferencias corrientes del Gobierno Nacional. San Andrés	122
Tabla 81. Estructura de los ingresos fiscales 2012. San Andrés.....	123
Tabla 82. Comparativo de los ingresos fiscales per cápita. Región Caribe y municipios categorías 5 y 6 del resto del país 2012 (pesos y porcentajes).....	124
Tabla 83. Comparativo de la estructura de los ingresos fiscales y sus componentes Región Caribe y municipios categorías 5 y 6 del resto del país 2012. (porcentajes)	125
Tabla 84. Rangos de interpretación del Índice de Desempeño integral municipal	129
	204

Tabla 85. IDIM de las sub-regiones del Caribe 2012	130
Tabla 86. Calificación de los Municipios (número y porcentaje).....	131
Tabla 87. Municipios con calificaciones bajas o críticas (números y porcentajes)	132

INDICE DE ILUSTRACIONES Y GRAFICAS

Ilustraciones

Ilustración 1. Mapa de las Sub-regiones del Caribe Colombiano	10
Ilustración 2. Mapa de Gini de tierras 2009	38
Ilustración 3. Índice de informalidad. 2009	42
Ilustración 4. Mapa de red vial	77

Gráficas

Grafica 1. Crecimiento Demográfico 2004-2013	23
Grafica 2. Gini Propietario sin repetición por sub-regiones 2012	37
Grafica 3. Evolución de área cosechada 2007-2012. Región Caribe vs Nacional (índice)	48
Grafica 4. Evolución de la producción en toneladas 2007-2012. Región Caribe vs Nacional (índice)	49
Grafica 5. Cobertura servicios públicos Subregional (Promedio %)	82
Grafica 6. Cobertura Promedio por Niveles de Educación 2012	86
Grafica 7. Región Caribe. Déficit de vivienda departamental (promedio)	105
Grafica 8. Evolución de la tasa general de participación, la tasa de ocupación y la tasa de desempleo 2009-2013	107
Grafica 9. Índice de Pobreza Multidimensional Región Atlántica y Nivel Nacional 2012	109
Grafica 10. Índice de Ingresos totales per cápita e índice de ruralidad	126
Grafica 11. Índice de transferencias percapita e índice de ruralidad	127
Grafica 12. Índice de Ingreso tributario per capita e índice de ruralidad	127

