

**CORPORACION MISION SIGLO XXI**



**EVALUACION DE LA COMPETITIVIDAD  
EN LAS REGIONES DE FRONTERA**

***GUAJIRA***

***INFORME DE AVANCE***

**OCTUBRE DE 1996**

TABLA DE CONTENIDO

II.	LA GUAJIRA . . . . .	1
A.	PERFIL ECONOMICO ESTRATEGICO DE LA GUAJIRA	1
B.	¿POLARIZACION O CONVERGENCIA? . . . . .	10
C.	DINAMISMO SECTORIAL DE LA ECONOMIA DE LA GUAJIRA	22
1.	Agricultura, silvicultura, caza y pesca. . . . .	22
2.	Minería	27
3.	Industria manufacturera	29
4.	Construcción y Obras Públicas	32
5.	Comercio . . . . .	35
6.	Transporte y Almacenamiento . . . . .	38
7.	Banca, seguros y servicios a las empresas . . . . .	41
8.	Otros servicios	44
9.	Electricidad, gas, agua y telecomunicaciones	47
10.	Servicios del Gobierno . . . . .	50

---

11.	Resumen General . . . . .	53
D.	EL CASO ESPECIFICO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA . . . . .	62
1.	Consideraciones metodológicas . . . . .	62
2.	Perfil del comercio exterior en La Guajira. . . . .	62
3.	Aproximación al análisis de la actividad industrial en La Guajira. . . . .	67
4.	Proyectos específicos . . . . .	69
	a. Con estudio de factibilidad . . . . .	69
	b. Con estudio de prefactibilidad . . . . .	71
E.	EL CASO ESPECIFICO DEL SECTOR AGRICOLA . . . . .	73
1.	Aspectos Teóricos . . . . .	73
2.	Indicadores de competitividad . . . . .	80
3.	Limitantes a la productividad del sector agropecuario . . . . .	82
	a. Limitantes tecnológicos a la competitividad . . . . .	82
	b. Limitantes asociados con los insumos y factores . . . . .	92
	c. Limitantes de escala y de ubicación de la producción . . . . .	93

---

---

d.	Limitantes relacionados con la infraestructura . . . . .	94
e.	Limitantes educativos y de capacitación . . . . .	97
4.	El comportamiento del sector Agrodecuario después de la Apertura. . . . .	98
b.	Impactos de la apertura en la Guajira . . . . .	103
i.	Las políticas de modernización agropecuaria y rural . . . . .	103
5.	Diagnóstico del departamento de La Guajira . . . . .	108
a.	Características sociológicas de la población . . . . .	108
b.	Situación agropecuaria de la región .	109
i.	Agricultura . . . . .	109
ii.	Cría de cadrinos. . . . .	110
iii.	Actividad desquera. . . . .	111
iv.	Acuicultura . . . . .	112
v.	Agroindustria. . . . .	112

---



c.	Proyectos identificados . . . . .	113
i.	Proyectos generales: . . . . .	113
ii.	Proyectos con ventajas competitivas . . . . .	118
E.	EL SECTOR PUBLICO Y LOS PROYECTOS DE DESARROLLO . . . . .	124
1.	Consideraciones generales . . . . .	124
2.	El componente de desarrollo económico en el plan de desarrollo económico de La Guajira. . . . .	126
3.	Consistencia del plan de inversiones departamental. . . . .	131

## II. LA GUAJIRA

### A. PERFIL ECONOMICO ESTRATEGICO DE LA GUAJIRA

Desde las épocas de la Conquista y la Colonia, el territorio que actualmente ocupa el departamento de La Guajira, tuvo características sociales y culturales muy propias. Varias etnias indígenas, pero muy especialmente la wayúu, enfrentadas a la dominación hispánica, conservaron su organización y su visión del mundo, contraria en muchos sentidos a la occidental, e incluso mantuvieron un relativo dominio en las tierras de la península <sup>(1)</sup>, en la zona de lo que hoy se conoce como la Alta Guajira y en algunas áreas específicas de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Es así como los wayúu transitan a uno y otro lado de la frontera con Venezuela, puesto que para ellos la línea divisoria no existe. Por esta razón, no puede decirse que esto motive una integración económica o cultural con Venezuela. Más bien, para los indígenas, Colombia y la nación vecina han

---

<sup>1</sup> En esta cultura indígena no puede hablarse propiamente de dominio territorial, puesto que los wayúu son semi-nómadas y no tienen explícitamente definido un concepto de "propiedad", ni menos regulaciones jurídicas de ésta.

"ocupado la nación wayú", creando una división artificial en mencionado como "migración" o "bajo ilegal de la frontera", aunque se han tratado de instrumentar algunas políticas binacionales específicas para los problemas indígenas.

fenómeno de las vinculaciones más o menos irregulares de la economía regional con la venezolana, sobre todo en la Barra y Media Guajira, principalmente en la zona de Maricao, el segundo núcleo urbano del área, cuya estructura productiva tiene, entonces, muchas similitudes con la de ciudades como Cúcuta. Los comerciantes colombianos, muchos de ellos de origen extranjero, particularmente sirio-libanés y palestino, trafican con mercancías provenientes, legal o ilegalmente, de Venezuela, cuando las cotizaciones cambiarias lo permiten. En épocas de fortalecimiento de la divisa venezolana, el comercio llegaba prácticamente a la postración. Recientemente, se ha iniciado, en este caso, una distribución de mercancías colombianas en el vecino país o la atención a los compradores de éste.

Hasta hace unos pocos años, solamente en el área más meridional del departamento, fuertemente vinculada en lo cultural y lo económico con el departamento del Cesar, en especial en las cuencas de los ríos Ranchería y Cesar, la región contaba con una actividad económica más o menos estable, la agropecuaria, la cual logró algún desarrollo. Por otra parte, durante muchos años se explotaron, con

progresivamente más modernas, las salinas marítimas, especialmente la de Manaure. Esta explotación estuvo a cargo de la Concesión Salinas, adscrita al comienzo al Banco de la República y posteriormente al Instituto de Fomento Industrial -IFI-.

La situación vino a cambiar sustancialmente con el inicio de la explotación de gas natural en 1977, así como con la de carbón en 1983. Se construyeron las plataformas, en el área marina, para la extracción del gas; comenzó a producir la mina a tajo abierto de El Cerrejón; y, el ferrocarril, único de trocha ancha en el país, inició la movilización del mineral, conectando los yacimientos con Bahía Portete, donde se construyó un excelente puerto, apto para barcos hasta de 250.000 toneladas.

Tan importantes empresas productivas (que llevaron a gestar proyectos a escala nacional como la masificación del consumo de gas natural y a convertir al país en uno de los principales exportadores mundiales de carbón) no significaron, sin embargo, una transformación estructural de la economía del departamento. Si bien las regalías han contribuido, de manera más o menos amplia, a fortalecer el fisco regional, lo que ha permitido incrementar, de manera sustancial, el gasto en obras públicas, así como el dedicado a los servicios domiciliarios y sociales <sup>(2)</sup>, la región sigue caracterizándose por una

---

<sup>2</sup> Fuente: Sarmiento, 1996.

<sup>2</sup> Debe acotarse que, como lo señalan algunos autores (Sarmiento, 1996) esto, por sí solo, no garantiza mejores servicios ni más obras construidas. En el caso de éstas últimas, se señala que, mientras la inversión se ha incrementado varias veces en los últimos años, las vías

prevalencia de las costumbres económicas ancestrales.

No ha avanzado la industrialización "in situ" del gas y el carbón, a pesar de haberse planteado, desde hace más de diez años, algunos proyectos concretos. Por otro lado, los comerciantes de Maicao prosiguen con su tráfico irregular e inestable <sup>(3)</sup>, los agricultores y ganaderos del sur -donde hay una relativa concentración de la propiedad- mantienen sus actividades y los wayúu prosiguen su vida semi-nómada, acompañados de grandes rebaños de cabras y ovejas <sup>(4)</sup>. Al tripode productivo tradicional, en general poco desarrollado, se le ha superpuesto la infraestructura vial y económica moderna construida por el Estado y las empresas multinacionales.

Los rebaños de caprinos y ovinos, afectados sensiblemente por la escasez de agua, a más de permitir el sustento de los indígenas, sólo sirven para gestar un comercio de pieles de caprino, sin curtir, que compran intermediarios de Bucaramanga, para revender a los curtidores de "cabritilla". Más recientemente, ha comenzado una exportación de cabras en

construidas no experimentaron un aumento de tales proporciones, por lo menos a escala nacional.

<sup>3</sup> Sin embargo, como se verá más adelante, estas tendencias han tendido a mitigarse, al menos parcialmente en los últimos años, quizás por efecto de las demandas derivadas de las explotaciones de gas natural y carbón.

<sup>4</sup> Es de anotar que, curiosamente, estas dos especies animales no son de origen americano, sino que fueron introducidas al país por los colonizadores españoles.

pié a las islas de Las Antillas. Al mismo tiempo, la población wayúu sigue teniendo un analfabetismo casi total y muchísimas necesidades básicas insatisfechas. Lo mismo puede decirse, en términos generales, de las otras etnias indígenas (koguis, arzarios y arhuacos). La llamada población "mestiza" no está mucho mejor en materia de educación, salud, vivienda y servicios públicos.

Por otra parte, la concentración de la propiedad al sur ha gestado un núcleo importante de labriegos sin tierra, que han migrado hacia Venezuela, como "ilegales", o han colonizado zonas vitales para el equilibrio ecológico regional, como las de la Serranía de Perijá y las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, donde nacen las pocas corrientes fluviales que posibilitarian enfrentar el problema de la aridez del territorio. Además, estas zonas de colonización irregular, que también reciben migrantes de otras zonas del país, se han convertido en centro de los llamados "narcocultivos", que comenzaron con la llamada "bonanza marimbera" de la década de los setenta.

Dentro de este contexto, muchos de los principales recursos naturales de la región, particularmente los mineros, siguen sin explotar, incluso la misma sal marina. Desde hace algunos años se paralizó prácticamente la explotación de las salinas de Manaure, que se quisieron entregar a sus "verdaderos dueños, los wayúu", evidentemente carentes de la capacidad administrativa y financiera necesarias para un proyecto de esta naturaleza. Otras salinas marítimas y los ricos vacimientos de calizas, yeso y otros minerales del departamento siguen,

entonces, esperando su momento para generar riquezas.

Otro hecho digno de destacar es el escasísimo desarrollo de la pesca marítima, practicada sólo de forma artesanal a pesqueña escala, cuando el departamento cuenta con más de 350 kilómetros de costa, en una zona rica en mariscos y peces comerciales de muchas especies. La Guajira es un departamento costero que, por lo menos a este respecto, vive de espaldas al mar. Cabe resaltar, sin embargo, que la empresa cartagenera Vikingos S.A., vinculada al Grupo Santodomingo, realiza faenas de pesquería en las aguas territoriales de La Guajira, incluso en las que están en disputa con Venezuela.

Dado el desarrollo de la región, la infraestructura vial y energética puede considerarse más o menos suficiente: el mejor puerto del país, el único ferrocarril de trocha ancha en Colombia y vías troncales pavimentadas en su gran mayoría, particularmente las que unen al departamento con el resto de la Costa Atlántica, con Venezuela y con Bahía Portete. Por otra parte, Termoguajira genera más de 300.000 kilovatios, suficientes para el consumo regional, el cual, sin embargo, es abastecido parcialmente con energía venezolana.

En el departamento hay una carencia casi absoluta de base industrial, a pesar de que su cercanía al mercado venezolano y la buena dotación de recursos naturales podrían apoyar un adecuado desarrollo de proyectos competitivos y eficientes. Sin embargo, es de anotar que, desde 1983-84, con la creación de FUNDICAR, se ha impulsado el nacimiento de algunas actividades manufactureras, todas ellas pequeñas y

medianas empresas, cuyo potencial de crecimiento sería importante estimar <sup>(9)</sup>.

Puede verse, en consecuencia, que la desarticulación económica y cultural del departamento, además de las tendencias hacia la informalidad y la irregularidad de algunos de sus sectores productivos, constituyen problemas que deben enfrentarse decididamente para lograr el despegue económico definitivo de la región, rica como se dijo en recursos de diversa índole. Un obstáculo fundamental es la asociación, más o menos clara, entre el narcotráfico y la guerrilla, que genera un preocupante clima de violencia e inseguridad.

Aunque son imperativas algunas mejoras en la comunicación vial, mediante la pavimentación de algunos tramos de las vías hacia Venezuela, el Cesar y Bahía Portete, así como construir muchas vías secundarias, al parecer de este estudio, tiene muchísima mayor importancia la generación de proyectos productivos concretos. Por otra parte, deben resolverse problemas de fondo, relativos a la incorporación de la infraestructura del carbón (en especial, el ferrocarril y el puerto de Bahía Portete) a la economía regional, para que deje de tener el carácter de semi-enclave que hoy presenta. Esto, claro está, sin afectar la operación normal de las actividades exportadoras del mineral.

---

<sup>9</sup> La Investigación podría extenderse a este respecto, más que en el sentido de hacer, para el departamento, un análisis desagregado de las tendencias de crecimiento y cambio técnico de la industria manufacturera.



También, como en el caso de otros departamentos fronterizos con Venezuela, es vital que a la integración se le de definitivamente mayor prioridad que a los problemas de migraciones, trabajadores "ilegales" y delimitación de fronteras. Es de señalar, no obstante, que este último problema se encuentra geográficamente focalizado en el territorio de La Guajira y su plataforma continental.

Pero, al margen de todos los obstáculos señalados, conviene destacar que, en los últimos años, sobre todo con la expedición del Plan Departamental de Desarrollo 1995-1997, se aprecia un interés creciente para crear las condiciones económicas, financieras y culturales, que permitan la materialización de muchos proyectos productivos concretos. En el Plan mencionado se hace un significativo esfuerzo para precisar muchos de ellos.

No obstante, la generación de actitudes empresariales adecuadas y la formación de una base de capitales propia de la región, son procesos cuya culminación puede tomar muchos años. No debe descartarse, por ende, la vinculación al departamento de capitales de otras regiones del país y del extranjero. Habría que evitar, sin embargo, que esta incorporación de recursos productivos extrarregionales contribuya a gestar nuevos semi-enclaves, que no impulsen de veras el crecimiento económico y el bienestar social de La Guajira.

Es importante recalcar que uno de los problemas fundamentales de la región es su falta de integración cultural, como lo reconoce el mismo Plan de Desarrollo actualmente

## EVALUACION DE LA COMPETITIVIDAD EN LAS REGIONES DE FRONTERA - GUAJIRA

vigente. Su solución requerirá, estrategias innovadoras e imaginativas, distintas tanto de la mitificación de lo indígena como de su demérito. Otro punto importante tiene que ver con la imprescindible necesidad de fortalecer las actividades de investigación y desarrollo, sobre todo en la Universidad de La Guajira.

## B. ¿POLARIZACION O CONVERGENCIA?

De acuerdo con la literatura económica reciente (Cárdenas, Pontón y Trujillo, 1992): "El análisis de convergencia interdepartamental en Colombia muestra que la tasa a la que se acortan las distancias entre regiones ricas y pobres es aproximadamente de 4% por año". Los mismos autores agregan más adelante: Colombia es un caso exitoso de convergencia regional. El país acorta las diferencias en el ingreso per-cápita entre departamentos a una velocidad que duplica la estimada para Estados Unidos, Europa y Japón".

Sin embargo, otros autores, en estudios algo más recientes (Tenio, 1995), parecen contradecir esta afirmación. Mediante análisis econométricos de la década de 1980 a 1990, concluye que realmente se ha producido una divergencia de los niveles de PIB per-cápita entre regiones ricas y pobres. Con todo, esta tesis logra apoyo empírico sólo si se cambia el año base, en este caso 1975, por el de 1980. Sin entrar en una discusión a fondo del tema, conviene indicar que un año base debe ser "económicamente estable". Y, en términos generales, ambos años fueron más bien inestables, tanto en términos de inflación (elevada) como de crecimiento del producto (síntomas más o menos recesivos).

En estas circunstancias, sin entrar a terciar en la polémica metodológica, un poco casuística, en el presente estudio, partiendo del análisis sencillo de las tendencias que pueden apreciarse en las cuentas nacionales y departamentales publicadas por el DANE, se comparará el crecimiento del PIB

nacional, el de las zonas económicamente más desarrolladas (Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Santaré de Bogotá y Valle del Cauca) y el de La Guajira, durante el período 1980-1992. Es decir, siguiendo una metodología solamente descriptiva, por el momento, se realiza un examen de los datos estadísticos disponibles hasta 1992, de forma que queda incluido el período de la apertura económica, al menos parcialmente (\*).

Por otro lado, el análisis sub-divide el lapso indicado en tres sub-períodos: el de la crisis posterior al período aberturista que se desarrolló entre 1974 y 1982, con alguna atenuación al final del período; el de la recuperación que se dio a partir de 1983 y 1984, cuando se volvió a los esquemas relativamente proteccionistas, sobre todo a comienzos del período; y, finalmente, el posterior a 1989, en el que ha tenido lugar no sólo una política de liberación comercial casi

\* Este procedimiento, simplemente estadístico, no entra a analizar los llamados "factores de convergencia", que en términos sencillos dependen de si se ha reducido o se ha ampliado la brecha en la "dotación de recursos iniciales", haciendo énfasis en las diferencias en los servicios públicos y la infraestructura construida. Ello exigiría, con base en un modelo neo-clásico de crecimiento, hacer estimaciones econométricas para medir el impacto de los cambios a lo largo del tiempo de la citada dotación inicial de recursos, calculando separadamente el correspondiente efecto de la disminución (o aumento) de las diferencias en la dotación de "capital público" (vías y dotación de servicios domiciliarios y sociales). Sin embargo, como se verá más adelante, las conclusiones, utilizando el análisis de las tendencias simplemente estadísticas o el correspondiente a los modelos de crecimiento, son muy similares en lo que respecta al período de la apertura económica. En este período habría continuado la convergencia de las regiones atrasadas con respecto a las regiones ricas, pero esto se habría producido a una tasa menor.

total, sino muchas reformas complementarias dentro de lo que se conoce como "neo-liberalismo".

El estudio de la convergencia o la polarización, dentro de una dimensión espacial más definida (diferentes departamentos en distintos grados de avance económico) y otra temporal también más precisa (diferentes períodos con políticas económicas propias) es, hasta cierto punto, pionero en la materia, puesto que los trabajos realizados en Colombia se han concentrado, ante todo, en el análisis agregado de las tendencias del PIB y del PIB per-cápita. Sólo al tema del efecto diferencial de la protección o la apertura económica, se le había concedido alguna prelación hasta ahora (Tenio, 1995). En cuanto al tema espacial, sólo se habían hecho grupos de departamentos polarizados o convergentes, sin entrar a precisar el comportamiento sectorial de la economía (mediante el análisis de las tendencias del valor agregado -VA-). Esto último permite ver la contribución específica de los sectores a las tendencias de crecimiento del PIB y el PIB per-cápita. Comparando las tendencias del sector público y el sector privado, se obtienen también interesantes conclusiones.

Antes de seguir adelante, conviene hacer algunos comentarios acerca de los períodos de tiempo considerados en el análisis. El primero de ellos concluyó con una crisis más o menos generalizada, que se notó en los campos cambiario, financiero y fiscal, además de incidir en el relativo deterioro del sector productivo. Por ello, a partir de 1983 comenzó la implantación de lo que podría llamarse "política de protección de emergencia". Finalmente, durante el último período

---

**CUADRO No 1**  
**POBLACION NACIONAL, DE LOS DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS**  
**Y DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA**  
**1980-1992**  
**(habitantes y porcentajes)**

<b>AÑO</b>	<b>POBLACION NACIONAL</b>	<b>CRECIMIENTO %</b>	<b>POBLACION DPTOS DESA.</b>	<b>CRECIM %</b>	<b>POBLA. GUAJIRA</b>	<b>CRECIM %</b>	<b>POBLACION GUAJIRA</b>
1980	26524871		12.497.166		275.003		1,04
1981	27091375	2,14	12.793.216	2,37	278.777	1,37	1,03
1982	27669979	2,14	13.095.894	2,37	282.584	1,37	1,02
1983	28260939	2,14	13.405.332	2,36	286.425	1,36	1,01
1984	28864522	2,14	13.721.662	2,36	290.298	1,35	1,01
1985	29480995	2,14	14.045.018	2,36	294.205	1,35	1,00
1986	30024352	1,84	14.328.457	2,02	301.550	2,50	1,00
1987	30577724	1,84	14.617.419	2,02	309.069	2,49	1,01
1988	31141294	1,84	14.912.014	2,02	316.767	2,49	1,02
1989	31715252	1,84	15.212.342	2,01	324.645	2,49	1,02
1990	32299788	1,84	15.518.554	2,01	332.712	2,48	1,03
1991	32841125	1,68	15.800.863	1,82	340.001	2,19	1,04
1992	33391536	1,68	16.088.102	1,82	347.538	2,22	1,04

Fuente: Estadísticas Básicas Departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE)

Cálculos de la CORPORACION MISION SIGLO XXI

considerado, se volvió al imperio de las fuerzas del mercado, con consecuencias, al parecer menos críticas que las de la apertura iniciada en 1974-1975 (7).

Antes de abordar el tema de la polarización y convergencia, es conveniente hacer algunos comentarios sobre las tendencias poblacionales de La Guajira. Aunque a partir de 1985, coincidiendo con la puesta en marcha de la explotación de carbón en El Cerrejón, se aprecia un crecimiento de la población del departamento superior al de la población nacional y las áreas más desarrolladas, lo que podría relacionarse con fenómenos migratorios, durante todo el período 1980-1992 el incremento poblacional es equivalente al de todo el país y los departamentos más avanzados (Cuadro No. 1). Por consiguiente, el efecto de la dinámica demográfica produce un efecto más o menos neutro en las tendencias del producto per-cápita.

Al final del período, por otro lado, mientras que la población de La Guajira representaba sólo el 1.04% de la nacional, el PIB regional significaba el 1.63%, lo que contrasta claramente con los mismos porcentajes hacia 1980: 1.04% y 0.65%, respectivamente (Cuadros No. 1 y No. 2). Se aprecia, entonces, la gran dinámica de crecimiento del PIB, vinculada con el inicio de la explotación carbonífera.

---

7 Como posterioridad, se mejorará la contextualización en lo relativo a las políticas económicas de cada período.

**CUADRO No 2**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
**(NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y LA GUAJIRA)**  
**1 980-1992**  
**(Pesos de 1975 y porcentajes)**

AÑO	PIB NACIONAL	CRECIM %	PIB DPTO DES	CRECIM %	PIB REGIONAL	CRECIM %	PIB REG/COL%
1980	526765		310437		3424		0,65
1981	637736	2,28	319575	2,94	4425	29,23	0,82
1982	642836	0,95	323558	1,25	4932	11,46	0,91
1983	651380	1,57	327293	1,16	5598	13,60	1,02
1984	569855	3,35	340229	3,95	6637	18,56	1,16
1985	587561	3,11	346503	1,84	8698	31,05	1,48
1986	621781	5,82	366195	5,68	9107	4,70	1,46
1987	655164	5,37	381341	4,14	9658	6,05	1,47
1988	681791	4,06	401370	5,25	9852	2,01	1,45
1989	706068	3,41	410615	2,30	11768	19,45	1,67
1990	736259	4,28	426910	3,97	13358	13,61	1,82
1991	749976	2,00	428234	0,31	14112	5,64	1,88
1992	780312	4,04	451993	5,55	12717	-9,69	1,63

Fuente Estadísticas Básicas Departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE))

Cálculos de la CORPORACION MISION SIGLO XXI



Tal como se aprecia en el Cuadro No. 3, que se inserta un poco más adelante, el incremento del PIB regional ha sido considerablemente superior al del PIB nacional, todo a precios constantes de 1975, salvo para el período de apertura económica posterior a 1990:

Cuadro No. 3  
 CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y CRECIMIENTO TOTAL DEL PIB  
 (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS(\*) Y LA GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	2.03	2.32	18.19
1985-1989	4.35	3.84	12.65
1990-1992	3.44	3.28	3.09
Incr. % 1990-1992	48-41	45.60	371.40

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE.  
 Cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

(\*) Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Santafé de Bogotá y Valle del Cauca.

A primera vista, podría concluirse que la apertura económica, aunque no afecta sensiblemente las tasas de crecimiento nacionales, sí podría haber afectado al departamento de La Guajira. Empero, este resultado no puede generalizarse a todas las áreas de escaso desarrollo del país, puesto que, salvo para el período 1980-1984, el PIB nacional crece más rápido que el de las áreas más desarrolladas (48.41% frente a 45.60%) durante todo el período considerado. Es digno de resaltar el hecho de que esta conclusión es igualmente válida para el período de la última apertura económica (3.44% frente a 3.28%), no así para el período de la crisis (1980-1984).

Por otra parte, es claro que durante todo el período el departamento de La Guajira experimentó un acelerado proceso de convergencia hacia los niveles nacionales. La tasa de crecimiento del PIB regional (371.40%) entre 1980 y 1992 supera muy ampliamente a las del PIB nacional y el de las áreas más avanzadas. Este resultado se debe al efecto de la explotación carbonífera sobre la economía regional.

Al analizar las cifras que contiene el Cuadro No. 4, que se incluye un poco más adelante, se aprecia que el PIB per-cápita de La Guajira muestra un crecimiento entre 1980 y 1992 de 193.89%, en tanto que el de las áreas más desarrolladas crece sólo el 13.10% y el total nacional únicamente el 17.89%. por ende, todas las áreas atrasadas, incluida La Guajira, mejoraron su posición relativa, pero muy especialmente la región. Incluso en 1992 el PIB per-cápita de La Guajira superó

ampliamente al de las áreas desarrolladas y al promedio nacional.

Cuadro No. 4

CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y CRECIMIENTO TOTAL DEL PIB PER-CAPITA (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA)  
1980-1993  
(Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	-0.10	-0.04	16.60
1985-1989	2.41	1.73	10.20
1990-1992	1.68	1.37	0.77
Incr. % 1990-1992	17.89	13.10	193.89

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

Empero, mientras para el conjunto de las áreas atrasadas, se nota, en el periodo de la última apertura económica (1990-1992), una convergencia hacia los niveles de los departamentos desarrollados, puesto que el aumento del PIB per-cápita para el total nacional (1.68%) es mayor que el de

las áreas avanzadas (1.37%), no sucede lo mismo en el departamento de La Guajira, para el cual la variable mencionada crece sólo el 0.77%. Lo que refuerza lo dicho antes sobre la eventual polarización que se habría producido en estos últimos años en la región. Con todo, esta leve tendencia es insuficiente para compensar la amplia convergencia antes señalada. Por otro lado, se evidencia también una relativa desaceleración de la convergencia de otras regiones atrasadas diferentes a La Guajira, con respecto al período anterior, en el cual las tasas de crecimiento del PIB per-cápita nacional y del PIB per-cápita de las áreas desarrolladas fueron del 2.41% y el 1.73% (\*).

Sin embargo, las conclusiones podrían cambiar si pudieran examinarse los datos de los años de 1993 y 1994, que fueron los más dinámicos del período de la apertura económica (\*). Por otro lado, puede concluirse que el caso de La Guajira, durante el período 1990-1992, es un poco excepcional, por lo que su relativa decadencia económica en estos años podría vincularse más con problemas de alta incidencia en la

\* La relación entre las tasas de crecimiento es, en este caso, de 1.39, mientras que para el período aberturista es algo menor, de 1.23.

\* Posteriormente, con base en un modelo econométrico, se estimarán el PIB nacional y el departamental, para mejorar las conclusiones sobre el período de la apertura y, sobre todo, tener una imagen más actual de la situación económica departamental. Esta estimación resulta técnicamente relacionada con la de la convergencia medida por medio de un modelo neoclásico de crecimiento, de la cual se habló en una nota de pie de página anterior.

región, tales como las oscilaciones de la tasa de cambio entre el peso y el bolívar, las bajas en el precio internacional del carbón y problemas en la eficiencia del sector público regional. Cabe señalar que en 1992 el PIB per-cápita de la Guajira experimentó una sensible baja (-11.84%), que contrasta con los aumentos que se observan tanto a nivel nacional (2.33%) como en las áreas más desarrolladas (3.68%).

En consecuencia, el aparente paso de la convergencia hacia la polarización en el departamento de La Guajira a partir de 1990, aunque podría relacionarse con el proceso de apertura económica, tendría más que ver con las características propias de la economía regional, en particular su alta dependencia de la explotación de carbón y la inestabilidad de sus flujos de intercambio con Venezuela.

Es por ello que las políticas que en este trabajo se caracterizan como de "apertura activa", para categorizar las acciones que, con algunos antecedentes en la administración anterior, comenzaron a impulsarse en agosto de 1994, pueden tener especial significación para la región, sin que se modifique el marco general de la internacionalización de la economía. Concretamente, las exenciones tributarias contempladas en la Ley de Fronteras, una mayor presencia del Instituto de Fomento Industrial en el departamento, la aceleración de los procesos de integración colombo-venezolanos, la aplicación consistente de los acuerdos sectoriales de productividad impulsados por el Ministerio de Desarrollo Económico, la eliminación de la incertidumbre en las relaciones con Venezuela y otras políticas de la misma naturaleza. Así

---

mismo, la materialización de las inversiones contempladas en el "Salto Social" y el Plan de Desarrollo departamental, sobre todo en el área económica.

A este respecto, para concluir, debe resaltarse la importancia que tiene una adecuada asignación de las transferencias fiscales de la Nación, tanto en su monto global como en cuanto a su eficaz distribución hacia los sectores en los cuales los problemas son más críticos. Pero, no es menos fundamental el hecho de que el departamento y sus municipios deben incrementar de modo sensible la eficiencia de su administración, tanto para asignar eficazmente las transferencias como para obtener nuevos recursos fiscales. Es digno de resaltar el hecho de que el Plan de Desarrollo departamental habla explícitamente del último punto mencionado.

Finalmente, parece imperativo que la planeación departamental contemple el apoyo a proyectos productivos concretos, no sólo por inversiones en el entorno competitivo (infraestructura, inversión en capital humano...) sino prestando debida atención a la viabilización de aquellos. Tal parece ser la intención del Plan de Desarrollo actualmente vigente.

### C. DINAMISMO SECTORIAL DE LA ECONOMIA DE LA GUAJIRA

En este aparte se examinan las tendencias generales de la actividad económica del departamento de La Guajira, con miras a apreciar su dinamismo específico. El análisis se desarrolla en consonancia con la metodología usada en el aparte anterior, a fin de evaluar en qué medida el comportamiento sectorial difiere o se asemeja del comportamiento global de la economía regional, por un lado, y a comparar el primero con las tendencias de la economía sectorial a nivel nacional. Como conclusión, serán especificados los sectores más dinámicos de la economía de La Guajira.

#### 1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca.

El comportamiento del valor agregado por este sector de la economía de La Guajira, muestra una tendencia inestable y oscilante. El rango de variación del VA en La Guajira, durante el período 1980-1992, fluctúa entre -17.15% y 10.32%, mientras que para todo el país varía sólo entre -1.89% y 6.38%, y en los departamentos más desarrollados entre 0.73% y 6.38%.

Por otro lado, el VA por el sector en la región desciende en tres años del lapso analizado, en tanto que en todo el país sólo lo hace en dos y en las áreas avanzadas en ninguno. Además, sobre todo en 1991 y 1992, muy especialmente en este último año, las tasas de decrecimiento son mucho más altas que en el resto del país (Cuadro No. 5).

---

CUADRO No 5  
**VALOR AGREGADO EN LOS SECTORES DE AGRICULTURA,  
 SILVICULTURA Y PESCA.**  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	TNAL	CRECIM%	T DES	CRECIM%	T GUAJIRA	CRECIM%
1980	119314		40194		1112	
1981	123135	3,20	41791	3,97	1084	-2,52
1982	120803	-1,89	42568	1,86	1103	1,75
1983	124196	2,81	43869	3,06	1168	6,89
1984	126375	1,75	44594	1,65	1201	2,83
1985	128466	1,65	44921	0,73	1325	10,32
1986	132792	3,38	47356	5,42	1349	1,81
1987	141270	6,38	49057	3,59	1449	7,41
1988	145182	2,77	50608	3,16	1460	0,76
1989	151423	4,30	52693	4,12	1667	7,33
1990	160245	5,83	55821	5,94	1586	1,21
1991	166918	4,16	57350	2,74	1539	-2,96
1992	166844	-0,04	58964	2,81	1275	-17,15

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLO XXI



EVALUACION DE LA COMPETITIVIDAD EN LAS REGIONES DE FRONTERA - GUAJIRA

Por otra parte, la producción agropecuaria ha tenido en el departamento un comportamiento muy poco dinámico, tal como se aprecia en el Cuadro No. 6, que se presenta a continuación:

Cuadro No. 6  
 CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y TOTAL DEL SECTOR DE LA  
 AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA ((TOTAL NACIONAL  
 AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	1.48	2.64	1.99
1985-1989	3.70	3.41	5.53
1990-1992	3.32	3.83	-6.30
Incr. % 1980-1992	39.84	46.70	14.66

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

Las tasas de crecimiento de la producción agropecuaria en La Guajira, son consistentemente más bajas que las que se aprecian en todo el país y en las áreas más

---

avanzadas, salvo para el período 1985-1989, en el cual el crecimiento regional superó al nacional y al de los departamentos más desarrollados.

Por otro lado, en cuanto al tema de la polarización o convergencia, de las cifras contenidas en el cuadro anterior puede extraerse una conclusión muy interesante, que difiere de la general. En el caso de la agricultura sí habría un caso evidente de polarización: la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria entre 1980 y 1992 en las áreas avanzadas (46.70%) es superior tanto a la nacional (39.84%) como a la de La Guajira (14.66%). Este hecho quizás pueda explicarse por las facilidades de comercialización que se dan por la proximidad a las grandes ciudades, así como por una mejor disponibilidad de la tecnología y el riego (10).

En el análisis desagregado de la agricultura, que se presenta más adelante, se tratará de ser más exactos al respecto, al estudiar las tendencias de productividad.

**CUADRO No 7**  
**VALOR AGREGADO EN EL SECTOR DE MINERÍA**  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	TNAL	CRECIM%	T DES	CRECIM %	T GUAJIRA	CRECIM%
1980	6661		2395		350	
1981	7020	5,39	2666	11,32	316	-9,71
1982	7143	1,75	2569	-3,64	418	31,65
1983	8158	14,18	2716	5,72	522	25,48
1984	9948	21,87	3429	26,25	666	27,59
1985	13730	38,02	5271	53,72	1671	150,90
1986	22262	62,14	7302	38,53	3145	88,21
1987	27624	24,00	6167	-15,54	5095	61,60
1988	28876	4,53	6561	6,39	5411	6,41
1989	32237	11,64	6811	0,76	7161	32,34
1990	34146	5,92	6441	-2,57	7760	8,36
1991	33028	-0,64	6484	0,67	7649	-1,43
1992	32613	-3,88	5133	-20,84	7043	-7,92

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLOXXI

## 2. Minería

En este sector, el VA en La Guajira muestra así mismo mayor inestabilidad y oscilación que en el resto del país y los departamentos más desarrollados. Es así como la tasa de crecimiento del VA en la región oscila entre -9.71% y 150.90%, mientras que en el total nacional lo hace sólo entre -3.88% y 62.14%, y en las áreas avanzadas entre -20.04% y 53.72%. Este hecho, vinculado con las características propias de la producción de carbón, es digno de tener en cuenta. Las modificaciones en los precios y los volúmenes producidos del mineral son cruciales para explicar las tendencias de crecimiento generales de La Guajira, mucho más que las de las políticas económicas nacionales (Cuadro No. 7).

Por otro lado, en este sector no se aprecian decrecimientos del VA más frecuentes en La Guajira que en el resto del país y los departamentos más desarrollados. El VA regional baja en tres años, el nacional en dos y el de las áreas avanzadas en cuatro. Es de resaltar la baja continuada del VA regional en 1991 y 1992 que, por la magnitud de la explotación de carbón, incide en una tendencia similar en los totales nacionales.

En el Cuadro No. 8, que se presenta un poco más adelante, se aprecia, sin embargo, la importancia del dinamismo de la explotación minera en la región:

Cuadro No. 8

CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y TOTAL DEL SECTOR DE LA MINERA  
(TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA)  
1980-1992  
(Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	10.82	9.91	18.75
1985-1989	28.08	16.77	67.91
1990-1992	0.47	-7.58	-0.33
Incr. % 1980-1992	389.61	114.32	1912.29

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

Puede verse que, en términos generales, la producción minera en La Guajira muestra un comportamiento mucho más sobresaliente que la del nivel nacional y las áreas más avanzadas, salvo para el período 1990-1992, durante el cual el VA sectorial en el departamento desciende en -0.33%, cifra menor que la que se observa en los departamentos más desarrollados (-7.58%), pero negativa, en contraste con lo ocurrido a nivel nacional, en el cual el VA presenta un crecimiento positivo aunque bajo (0.47%).

Por otra parte, en cuanto al tema de la polarización o convergencia, puede verse que el sector minero está contribuyendo sensiblemente a la aproximación de las áreas atrasadas hacia los niveles nacionales. Tal como se aprecia en el Cuadro No. 8, el crecimiento del VA por el sector en el total nacional (389.61%) y en La Guajira (1912.29%), es sensiblemente superior al que se observa en los departamentos más desarrollados. Esta conclusión, a pesar de lo dicho atrás en cuanto a tasas de crecimiento durante la última apertura económica, no se modifica durante ésta. Otras regiones atrasadas, eso sí, habrían convergido más hacia los niveles de mayor desarrollo que La Guajira <sup>(11)</sup>.

### 3. Industria manufacturera

Mientras que el VA por la industria de La Guajira muestra decrecimientos en cuatro años del lapso 1980-1992, en el resto del país y en las áreas más avanzadas sólo lo hace en dos. Además, el rango de variación del VA en la región es muchísimo más amplio (entre -22.22% y 8.43%) que en el total nacional (entre -2.65% y 6.22%) y en los departamentos más desarrollados (entre -2.25% y 6.74%). Se confirman, también para la industria manufacturera, las tendencias a la inestabilidad de la economía de La Guajira (Cuadro No. 9).

---

<sup>11</sup> Mientras que el VA a nivel nacional por el sector crece, en La Guajira decrece, aunque mucho menos que en los departamentos más desarrollados.

CUADRO No 9  
**VALOR AGREGADO EN EL SECTOR DE  
 INDUSTRIA MANUFACTURERA**  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	TOTAL NAL	CRECIM%	TOTAL DD	CRECIM%	T GUAJIRA	CRECIM%
1980	117672		83510		100	
1981	114556	-2,65	81631	-2,25	97	-3,00
1982	112906	-1,44	81072	-0,68	100	3,09
1983	114197	1,14	82144	1,32	103	3,00
1984	121035	5,99	87678	6,74	103	0,00
1985	124610	2,95	89860	2,49	108	4,85
1986	132021	5,95	93608	4,17	84	-22,22
1987	140229	6,22	98663	5,40	83	-1,19
1988	142887	1,90	101517	2,89	86	3,61
1989	150913	5,62	107933	6,32	86	0,00
1990	157290	4,23	112687	4,40	79	-8,14
1991	158583	0,62	112893	0,18	83	5,06
1992	165690	4,48	118289	4,78	90	8,43

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLO XXI

De otro lado, las cifras que contiene el Cuadro No. 10, que se inserta a continuación, permiten extraer interesantes conclusiones acerca de la polarización o convergencia a escala nacional:

Cuadro No. 10  
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA  
MANUFACTURERA (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA  
GUAJIRA) 1980-1992  
(Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	0.76	1.28	0.77
1985-1989	4.53	4.25	-2.99
1990-1992	3.18	3.12	-1.03 1.78
Incr. % 1980-1992	40.81	41.65	-10.00

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

En ninguno de los sub-periodos considerados la industria manufacturera de La Guajira muestra un comportamiento sobresaliente. Salvo para 1980-1984, lapso durante el cual el crecimiento del VA del departamento es equivalente al del total nacional, en todos los demás casos es siempre menor que el que



se da a nivel nacional y en las áreas más desarrolladas. Además, desde 1985 se presenta una tasa negativa de crecimiento promedio anual en la industria.

Por otra parte, puede afirmarse que, si bien en términos generales la industria manufacturera ha sido más o menos neutral para producir convergencia o polarización a escala nacional, puesto que su crecimiento entre 1980 y 1992 muestra tasas muy similares de crecimiento del VA para el total nacional y las áreas avanzadas (40.81% y 41.65%, respectivamente), no es éste el caso de La Guajira. En el departamento se da incluso una baja del VA en dicho período equivalente a -10.00%, por lo que el comportamiento del sector hace que La Guajira tienda a alejarse de los niveles de desarrollo del país.

#### **4. Construcción y Obras Públicas**

El comportamiento del VA en este sector es también mucho más inestable en La Guajira que en el total del país y en las áreas más desarrolladas. Mientras que los porcentajes de crecimiento entre 1980 y 1992 oscilan entre -89.57% y 631.25% en el departamento, en el total nacional sólo lo hacen entre -13.07% y 13.19% y en las áreas avanzadas entre -19.63% y 15.32%. Por otro lado, el VA decrece en la región en cuatro años del período 1980-1992, en tanto que sólo lo hace en dos en el total nacional y en tres en los departamentos más desarrollados (Cuadro No. 11).

CUADRO No 11  
**VALOR AGREGADO EN LOS SECTORES DE CONSTRUCCION  
 Y OBRAS PUBLICAS**  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	TNAL	CRECIM. %	TDES	CRECIM%	T GUAJIRA	CRECIM %
1980	17632		11158		128	
1981	18884	7,10	12159	8,97	936	631,25
1982	19648	4,05	12163	0,03	1036	10,68
1983	22193	12,95	13470	10,75	1304	25,87
1984	23606	6,37	14131	4,91	1776	36,20
1985	25641	8,62	13193	-6,64	2388	34,46
1986	26890	4,87	14734	11,68	1736	-27,30
1987	24191	-10,04	15341	4,12	181	-89,57
1988	27382	13,19	17691	15,32	247	36,46
1989	25154	-8,14	14218	-19,63	348	40,89
1990	21866	-13,07	14473	1,79	341	-2,01
1991	21920	0,25	13124	-9,32	417	22,29
1992	23511	7,26	14827	12,98	301	-27,82

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLO XXI

Al analizar el comportamiento del crecimiento del VA por sub-periodos, el cual se presenta a continuación en el cuadro inserto, pueden apreciarse mejor las tendencias del sector de construcción y obras públicas en la región:

Cuadro No. 12

CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y TOTAL DEL VALOR AGREGADO EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION Y OBRAS PUBLICAS (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA) 1980-1992 (Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	7.62	6.16	176.00
1985-1989	1.70	0.97	-1.01
1990-1992	-1.86	1.82	-2.51
Incr. % 1980-1992	33.34	32.88	135.16

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

En cuanto a tasas de crecimiento por sub-periodos, fácilmente puede apreciarse que, salvo para el período 1980-1984, durante el cual se construyeron buena parte de las obras de infraestructura para poder iniciar la explotación de carbón

en El Cerrejón, el crecimiento del VA por el sector en el departamnto es sensiblemente inferior al que se da a nivel nacional y en las áreas más avanzadas. Incluso desde 1985 se observa una tasa promedio anual de crecimiento negativa.

En términos de convergencia o polarización, el peso de las obras construidas en el primer sub-período, hace que entre 1980 y 1992 el departamento de La Guajira, muestre convergencia hacia los niveles nacionales. Así, mientras que en la región el crecimiento del VA del sector entre 1980 y 1992 fue del 135.16%, en el total nacional fue de 33.34% y en las áreas avanzadas de 32.88%. Por consiguiente, mientras que las tendencias de crecimiento indican que el sector es relativamente neutral para producir convergencia o polarización entre las zonas atrasadas y las avanzadas (puesto que las tasas de incremento del VA en el total nacional y en los departamentos desaarrollados son sensiblemente iguales), en La Guajira tendría un efecto positivo hacia la convergencia. Sin embargo, a partir de 1985, tan positiva tendencia cambió sustancialmente y el sector de la construcción y obras públicas produjo divergencia de La Guajira con respecto a los niveles nacionales. Este efecto, como se dijo, no alcanzó a modificar la tendencia convergente para todo el período 1980-1992.

## 5. Comercio

En este caso, también el comportamiento del crecimiento del VA es sensiblemente más inestable en La Guajira que en el resto del país. Las tasas de crecimiento para la región entre 1980 y 1992 fluctúan entre -36.00% y 192.68%, en

CUADRO No 13  
**VALOR AGREGADO EN EL SECTOR COMERCIO**  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA )  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	T NAL	CRECIM %	T DES	CRECIM%	T GUAJIRA	CRECIM%
1980	52991		30972		262	
1981	53640	1,22	31598	2,02	368	40,46
1982	54172	0,99	32007	1,29	408	10,87
1983	53765	-0,75	31712	-0,92	469	14,95
1984	55034	2,36	32670	3,02	538	14,71
1985	55810	1,41	32701	0,09	643	19,52
1986	58130	4,16	34068	4,18	700	8,86
1987	60919	4,80	35677	4,72	448	-36,00
1988	64302	5,55	38846	8,88	478	6,70
1989	65677	2,14	38762	-0,22	437	-8,58
1990	67773	3,19	38453	-0,80	1279	192,68
1991	67527	-0,36	37712	-1,93	1414	10,56
1992	69255	2,56	40205	6,61	1061	-24,96

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLO XXI

tanto que en el país como un todo sólo lo hacen entre -0.75% y 5.55% y en las áreas más desarrolladas entre -1.93% y 8.88%. No se aprecian, no obstante, mayores decrecimientos del VA que en los departamentos avanzados, aunque sí con respecto al total nacional (Cuadro No. 13)

En el Cuadro No. 14, que se incluye a continuación, se hace el análisis para los sub-períodos considerados en el estudio:

Cuadro No. 14  
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y TOTAL DEL VALOR AGREGADO POR EL SECTOR COMERCIO (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA) 1980-1992  
(Porcentajes)

PERIODOS	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	0.96	1.35	20.25
1985-1989	3.61	3.53	-1.90
1990-1992	1.80	1.30	59.42
Incr.% 1980-1992	30.69	29.81	304.96

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

Salvo para el período 1985-1989, el crecimiento del valor agregado por el sector comercio en La Guajira es

considerablemente superior al del total nacional y al de las áreas más desarrolladas. Puesto que estos últimos aumentos son sensiblemente iguales (30.69% y 29.81%, respectivamente), este sector sería neutral en cuanto a convergencia o polarización de las áreas atrasadas y las desarrolladas. Sin embargo, La Guajira tendría un mejor comportamiento, puesto que el crecimiento del VA sectorial en la región es cerca de diez veces superior, en todo el período 1980-1992, al nacional y al de los departamentos más desarrollados. Lo que indica una amplia convergencia, debida al comercio, para la región.

Este hecho es digno de destacar, puesto que usualmente se cree que las oscilaciones de la tasa de cambio del bolívar hacen inestable, y muchas veces negativo, el crecimiento del sector comercio en La Guajira. Sin entrar a discutir este hecho, que seguramente se sigue presentando, es claro que hay otras tendencias que lo contrarestan ampliamente. Particularmente, es de suboner que la explotación de gas natural y carbón en la región, que cuenta con asalariados de alto poder adquisitivo, ha impulsado un notable desarrollo de la actividad sectorial regional.

## 6. Transporte y Almacenamiento

También en este caso, las fluctuaciones del VA son mayores en la región que en el resto del país. Es así como el crecimiento del VA en la región oscila entre el -22.18% y el 16.44%, mientras que en el total nacional sólo lo hace entre el -1.40% y el 5.78%, y en los departamentos más

CUADRO No 15  
**VALOR AGREGADO EN EL SECTOR TRANSPORTE Y  
 ALMACENAMIENTO.**  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	TNAL	CRECIM %	TDES	CRECIM%	T GUAJIRA	CRECIM%
1980	42074		20307		277	
1981	43257	2,81	26721	31,59	307	10,83
1982	45020	4,08	27592	3,26	348	13,36
1983	44388	-1,40	27058	-1,94	373	7,18
1984	44711	0,73	27258	0,74	376	0,80
1985	44977	0,59	27028	-0,84	414	10,11
1986	45393	0,92	26904	-0,46	307	-6,52
1987	47408	4,44	28135	4,58	444	14,73
1988	48282	1,84	28974	2,98	423	-4,73
1989	49402	2,32	30031	3,65	440	4,02
1990	50264	1,74	29391	-2,13	511	16,14
1991	51482	2,42	30403	3,44	595	16,14
1992	54458	5,78	32509	6,93	463	-22,18

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (LANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLOXXI



desarrollados únicamente entre -2.13% y 31.59%. Sin embargo, los decrecimientos no son mucho más frecuentes que en las áreas avanzadas, aunque sí que en el total nacional (Cuadro No. 15).

El análisis por sub-periodos y el de convergencia o polarización se hace con base en las cifras que se incluyen en el Cuadro No. 16, el cual se inserta seguidamente:

Cuadro No. 16

CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y TOTAL DEL VALOR AGREGADO EN EL SECTOR DE TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA) 1980-1992  
(Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	1.55	8.41	8.04
1985-1989	2.02	1.98	3.52
1990-1992	3.32	2.75	3.46
Incr.% 1980-1992	29.43	60.09	67.15

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

Salvo para el período 1980-1984, durante el cual

el crecimiento promedio del VA para el sector en La Guajira es ligeramente inferior que el correspondiente a las áreas más desarrolladas. las tasas de aumento de la variable en la región son siempre mayores que en el conglomerado nacional y en las áreas más desarrolladas. Este fenómeno tiene importantes implicaciones en cuanto a convergencia o polarización.

Aunque el resto de las regiones atrasadas, distintas a La Guajira, tiende a alejarse de los niveles de los departamentos más desarrollados, puesto que la tasa de crecimiento del VA nacional es inferior a la de las áreas avanzadas (29.43% y 60.09%, respectivamente), no es éste el caso de la región. El crecimiento del VA por el sector de transporte y almacenamiento en La Guajira (67.15%) es superior a los dos porcentajes antes indicados, por lo que se ve que la región converge hacia los niveles nacionales, por este concepto.

#### 7. Banca, seguros y servicios a las empresas

De nuevo, se encuentra que el rango de variación del crecimiento del VA sectorial es sensiblemente más amplio en La Guajira que en el resto del país. Mientras que en la región oscila entre -37.43% y 153.94%, en todo el país únicamente lo hace entre -8.69% y 12.12%, y en las áreas más desarrolladas entre -7.08% y 13.21%. Por otra parte, las bajas se dan en la región en cinco años, mientras que en las zonas más avanzadas se producen sólo en tres y en todo el país únicamente en uno (Cuadro No. 17).

EVALUACION DE LA COMPETITIVIDAD EN LAS REGIONES DE FRONTERA - GUAJIRA

CUADRO No 17  
**VALOR AGREGADO EN EL SECTOR BANCOS SEGUROS Y  
 SERVICIOS A LAS EMPRESAS**  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	TNAL	CRECIM. %	DES	CRECIM %	GUAJIRA	CRECIM%
1980	37911		26741		128	
1981	41350	9,07	29593	10,67	208	62,50
1982	42629	3,09	30525	3,15	260	25,00
1983	44766	5,01	32410	6,18	357	37,31
1984	40875	-8,69	30116	-7,08	326	-8,68
1985	40954	0,19	29815	-1,00	443	35,89
1986	43119	5,29	31950	7,16	440	-0,68
1987	45788	6,19	34273	7,27	334	-24,09
1988	51338	12,12	38801	13,21	364	8,98
1989	52185	1,65	39225	1,09	292	-19,78
1990	57034	9,29	41494	5,78	343	17,47
1991	60559	6,18	41110	-0,93	871	153,94
1992	63023	4,07	42566	3,54	545	-37,43

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLO XXI

EVALUACION DE LA COMPETITIVIDAD EN LAS REGIONES DE FRONTERA - GUAJIRA

No obstante, también en el caso de este sector, las tasas de crecimiento son, por lo general, muy auspiciosas, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 18  
 CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y TOTAL DEL VALOR AGREGADO POR EL SECTOR DE BANCA, SEGUROS Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA) 1980-1992 (Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	2.12	3.23	29.03
1985-1989	5.09	5.55	0.06
1990-1992	6.51	2.80	44.66
Incr.% 1980-1992	66.24	59.18	325.78

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

El sector, por lo general, ha contribuido a la convergencia de las áreas más atrasadas hacia los niveles nacionales, puesto que la tasa de aumento del VA para el total nacional es superior a la de las áreas más avanzadas (66.24% y 59.18%, respectivamente). Esto es aún más cierto para La Guajira, que presenta una tasa de aumento del VA sectorial del 25.78% durante el período 1980-1992.

Esto es valido para todos los sub-periodos, salvo para 1985-1989, durante el cual el crecimiento promedio regional (0.06%) es muy inferior al del total nacional (5.09%) y al de los departamentos desarrollados (5.55%). Esto, sin embargo, no contraresta la positiva tendencia general hacia la convergencia en todo el período considerado.

### 8. Otros servicios

En este sector se presenta la misma inestabilidad básica de todos los demás. El crecimiento del VA por los otros servicios oscila en La Guajira entre -3.48% y 25.33%, mientras que en los departamentos desarrollados fluctúa sólo entre -1.70% y 4.96%, y en el total nacional únicamente entre 2.13% y 4.44%. Además, se aprecia un decrecimiento del VA en cinco años, mientras que en las áreas avanzadas sólo se ve en un año y en el país en general se observa siempre un crecimiento positivo (Cuadro No. 19).

Por otro lado, tal como puede observarse en el Cuadro No. 20, al hacer el análisis por sub-periodos, se aprecian tendencias muy interesantes:

CUADRO No 19  
**VALOR AGREGADO EN EL SECTOR OTROS SERVICIOS\***  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	TNAL	CRECIM.%	TDES	CRECIM%	GUAJIRA	CRECIM%
1980	75053		75055		282	
1981	77636	3,44	79610	4,81	287	1,77
1982	80052	3,11	83411	4,77	280	-2,44
1983	82296	2,80	85506	2,51	300	7,14
1984	84053	2,13	87406	2,22	376	25,33
1985	86098	2,43	85917	-1,70	374	-0,53
1986	88914	3,27	90182	4,96	361	-3,48
1987	92862	4,44	93331	3,49	386	6,93
1988	95476	2,81	95499	2,32	401	3,80
1989	97737	2,37	98002	2,62	422	5,24
1990	100201	2,52	99827	1,86	413	-2,13
1991	103792	3,58	103187	3,37	437	5,81
1992	106105	2,23	105874	2,60	433	-0,92

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLO XXI

\* alquiler de vivienda, servicios personales y servicios domésticos

Cuadro No. 20

CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y TOTAL DEL VALOR AGREGADO POR EL SECTOR DE OTROS SERVICIOS (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA) 1980-1992  
(Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	2.87	3.58	7.95
1985-1989	3.07	2.34	2.41
1990-1992	2.78	2.61	0.92
Incr. % 1980-1992	41.37	39.39	53.55

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

En este caso, el sector de otros servicios sería neutral o levemente convergente para las zonas atrasadas en relación con las desarrolladas, puesto que el crecimiento total del VA es de 41.37% para el total nacional y de 39.39% para los departamentos más desarrollados. Este es también el caso de La Guajira, puesto que el aumento del VA llega al 53.55%, cifra superior a las dos antes indicadas.

Con todo, se apreciaría una menor convergencia que en otras áreas atrasadas para el periodo 1985-1989 y una

divergencia, tanto frente a éstas como a las zonas avanzadas, en el período 1990-1992. Estas tendencias no alcanzan, no obstante, a contrarrestar la positiva tendencia general para todo el período comentada en el párrafo anterior, que se debe fundamentalmente, entonces, a lo acontecido entre 1980 y 1984, lo que tiene relación estrecha con las obras previas a la puesta en marcha del proyecto de El Cerreión. Con todo, el sector sigue creciendo en años posteriores, lo que indica que nuevos servicios profesionales <sup>(12)</sup> se han venido vinculando a la región.

#### 9. Electricidad, gas, agua y telecomunicaciones

La amplia variabilidad del crecimiento del VA en La Guajira, también se aprecia en este sector. Su oscilación va entre -25.59% y 157.63% en la región, en tanto que en los departamentos más desarrollados se sitúa sólo entre -2.89% y 13.44%, y en el total nacional únicamente entre 0.21% y 9.19%, con tasas siempre positivas. Por otro lado, las bajas se dan en dos años, lo mismo que en las áreas avanzadas, aunque en años diferentes (Cuadro No. 21).

---

<sup>12</sup> Este renglón de las cuentas nacionales se vincula especialmente con este tipo de servicios.



CUADRO No 21  
**VALOR AGREGADO EN LOS SECTORES DE  
 ELECTRICIDAD, GAS, AGUA Y TELECOMUNICACIONES**  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	T NAL	CRECIM%	T DES	CRECIM%	T GUAJIRA	CRECIM
1980	12080		7894		51	
1981	13069	8,19	8597	8,91	55	7,84
1982	14120	8,04	9301	8,19	59	7,27
1983	14383	1,86	9528	2,44	152	157,63
1984	15705	9,19	10809	13,44	183	20,39
1985	16178	3,01	11298	4,52	177	-3,28
1986	16654	2,94	10972	-2,89	196	10,73
1987	17074	2,52	11465	4,49	225	14,80
1988	18543	8,60	12417	8,30	286	31,56
1989	19724	6,37	13234	6,58	297	0,34
1990	21447	8,74	14749	11,45	221	-25,59
1991	22662	5,67	15421	4,56	412	86,43
1992	22709	0,21	15372	-0,32	432	4,85

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (DANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLO XXI

Por otro lado, en un sector que muestra divergencia de las áreas atrasadas frente a las avanzadas en el escenario nacional, La Guajira en cambio muestra una amplia convergencia, tal como se aprecia en el Cuadro No.22, que se inserta a continuación:

Cuadro No. 22

CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y TOTAL DEL VALOR AGREGADO POR EL SECTOR DE ELECTRICIDAD, GAS, AGUA Y TELECOMUNICACIONES (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA) 1980-1992 (Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	6.82	8.24	48.28
1985-1989	4.69	4.20	10.83
1990-1992	4.87	5.23	21.90
Incr. % 1980-1992	87.99	94.73	747.06

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

El crecimiento del VA por el sector de servicios públicos en La Guajira es considerablemente superior entre 1980 y 1992 (747.06%) al que se produce en el total nacional (87.99%) y en las áreas más desarrolladas (94.73%).

Por consiguiente, hay una rápida convergencia, debida a este sector, del departamento hacia los niveles nacionales, a diferencia, como se dijo, a lo que se aprecia en otras áreas atrasadas. Este fenómeno también puede estar relacionado con la explotación de gas natural y, ante todo, de carbón. No sólo por la construcción de TERMOGUAJIRA, sino por las ampliaciones en los servicios domiciliarios que han posibilitado las regalías.

#### 10. Servicios del Gobierno

Puede anotarse lo mismo que para los demás sectores analizados, en cuanto a rango de variación del crecimiento del VA. El crecimiento de esta variable en La Guajira oscila entre -4.53% y 62.30%, en tanto que en el total nacional sólo lo hace entre -1.98% y 12.52%, y en los departamentos más desarrollados entre -4.92% y 12.52%. Por otro lado, el VA gubernamental en La Guajira baja en tres años entre 1980 y 1992, los mismos que en las áreas avanzadas y en uno más que en todo el país (Cuadro No. 23).

Por otra parte, como se observa claramente en el Cuadro No. 24, que se presenta en seguida, las tendencias de crecimiento son, en cambio, muy positivas:

CUADRO No 23  
**VALOR AGREGADO EN EL SECTOR SERVICIOS  
 DEL GOBIERNO**  
 (TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS Y GUAJIRA)  
 1980-1992  
 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975)

AÑOS	TNAL	CRECIM %	TDES	CRECIM%	T GUAJIRA	CRECIM%
1980	40840		26634		185	
1981	43211	5,81	28452	6,83	183	-1,08
1982	44249	2,40	27052	-4,92	297	62,30
1983	43371	1,98	26150	3,33	327	10,10
1984	47242	8,93	28939	10,67	345	5,50
1985	49272	4,30	30354	4,89	397	15,07
1986	52290	6,13	32201	6,35	379	-4,53
1987	55989	7,07	34438	6,68	436	15,01
1988	59905	6,99	36985	7,40	450	3,21
1989	62274	3,95	38402	3,83	465	3,33
1990	64049	2,05	39479	2,00	479	3,01
1991	63812	-0,32	39352	0,32	477	0,42
1992	71834	12,52	44277	12,52	537	12,58

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992. (LANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLO XXI

Cuadro No. 24

CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL Y TOTAL DEL VALOR AGREGADO POR EL SECTOR DE SERVICIOS DEL GOBIERNO (TOTAL NACIONAL, AREAS MAS DESARROLLADAS Y LA GUAJIRA) 1980-1992  
(Porcentajes)

PERIODO	TOTAL NACIONAL	AREAS MAS DESARROLLADAS	LA GUAJIRA
1980-1984	3.79	2.31	19.20
1985-1989	5.69	5.83	6.42
1990-1992	5.02	5.00	5.06
Incr.% 1980-1992	75.89	66.24	190.27

FUENTE: Cuentas Nacionales y Departamentales del DANE y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

En términos generales, habría una convergencia de las áreas más atrasadas hacia los niveles de las desarrolladas, puesto que el crecimiento del VA entre 1980 y 1992 en el total nacional (75.89%) es superior al que se produce en los departamentos más desarrollados (66.24%). La tendencia es aún más acentuada en el caso de La Guajira, ya que el crecimiento del VA por el sector en la región asciende a 190.27%, cifra considerablemente superior a las antes mencionadas. Sin embargo, entre 1990 y 1992, la cifra del crecimiento del VA regional (5.06%) es apenas levemente

superior a la del total nacional (5.02%) y a la de los departamentos más desarrollados (5.00%). Así, en este período habría neutralidad en términos de convergencia o polarización, tanto para La Guajira como para el resto de las áreas atrasadas.

Este hecho puede relacionarse también con la explotación de carbón en El Cerreión. Las regalías carboníferas han posibilitado una considerable mejoría de los servicios gubernamentales en el departamento. No debe olvidarse que el crecimiento sostenido a largo plazo del sector es fundamental para el desarrollo económico.

## 11. Resumen General

Una vez estudiado el comportamiento sectorial del valor agregado en el total nacional, las áreas más desarrolladas y La Guajira, a lo largo del período 1980-1992, es de la mayor conveniencia presentar un resumen de las tendencias de crecimiento del VA, tanto en términos globales como para el caso específico de la península.

En los citados términos globales, se hace tanto un análisis cualitativo como uno cuantitativo. Respecto al primero, vale la pena resaltar algunas conclusiones fundamentales:

\*. Los sectores que muestran convergencia de las áreas rezagadas hacia los niveles nacionales son: minería; banca, seguros y servicios a las empresas; otros servicios; y, servicios del gobierno.

\*. En los sectores de la industria manufacturera, construcción y obras públicas, y comercio se aprecia un comportamiento relativamente neutral. Esto es, no se observaría contribución ni a la convergencia ni a la polarización entre las áreas atrasadas y las desarrolladas.

\*. Por su parte, los sectores agrícola, transporte y almacenamiento, y electricidad, gas, agua y telecomunicaciones, influyen para que las áreas atrasadas se polaricen con respecto a las avanzadas.

\*. El caso de La Guajira es, en general, mucho más positivo que el de otras áreas atrasadas. Se observa que todos los sectores, salvo dos, el agropecuario y la industria manufacturera, contribuyen a la convergencia del departamento hacia los niveles de las áreas más desarrolladas. Al respecto, conviene hacer algunas precisiones:

- No existen los factores sectoriales generales de polarización de las áreas atrasadas en La Guajira. Por el contrario, los sectores de transporte y almacenamiento y electricidad, gas, agua y telecomunicaciones son en este caso convergentes. No sucede lo mismo con el sector agropecuario, que sí se comporta de forma idéntica al de otras zonas rezagadas, es decir que contribuye a la polarización.

- Lo mismo puede decirse de los sectores que para otras zonas atrasadas son neutrales en cuanto a convergencia o polarización. Tal es el caso de la construcción y obras públicas, y comercio, que, en el caso de La Guajira, contribuyen a la convergencia. Sin embargo, el caso de la industria manufacturera, neutral en general, es crítico en La Guajira, puesto que coadyuva para la polarización de la región respecto a los niveles nacionales.

- Finalmente, también en La Guajira resultan con una contribución positiva a la convergencia, los sectores que en otras áreas atrasadas así lo hacen, es decir: minería; banca, seguros y servicios a las empresas; otros servicios; y, servicios del gobierno.

En consecuencia, aunque el cuadro general puede considerarse positivo, queda la preocupación por los sectores agropecuario y de industria manufacturera, en especial respecto a este último, cuyas tasas de crecimiento del VA son muy poco auspiciosas, contribuyendo ambas a la polarización del departamento respecto de las áreas más desarrolladas. Este hecho es fundamental para el futuro diseño de las políticas de desarrollo de la región.

Por otro lado, es de anotar que, a partir de 1985, se observa algún deterioro en otros sectores, el cual, con todo, no alcanza a modificar las positivas tendencias para todo el periodo 1980-1992. Tal son los casos de: la minería,



que ocasiona una leve divergencia a partir de 1985 de la construcción y las obras públicas, que originan el mismo fenómeno, pero a partir de 1985, una vez concluidas las obras previas al inicio de la producción de carbón en el territorio y de los otros servicios, donde se da el mismo fenómeno antes señalado. Por otra parte, los sectores de comercio y banca, seguros y finanzas, tuvieron un desempeño un poco menos auspicioso entre 1985 y 1989, que en todo el periodo 1980-1989.

De lo anterior puede concluirse que, si bien, en términos generales, la explotación intensiva de El Cerrejón ha tenido positivos efectos de arrastre sobre otros sectores de la economía regional, estos se han venido debilitando algo a partir de 1985, una vez iniciada la producción del mineral. Además, dos sectores estratégicos, el agropecuario y la industria manufacturera, no han experimentado la misma influencia benéfica y pueden considerarse los más atrasados de la región.

Con todo, el panorama general del crecimiento económico en La Guajira, que se presenta en el Cuadro No. 10, puede considerarse positivo. Las únicas preocupaciones se derivan del hecho, ya superado, del bajo crecimiento de los sectores de comercio y servicios privados entre 1985 y 1989, y del mucho más preocupante fenómeno del bajo desempeño de los sectores productivos a partir de 1990, ocasionado en parte por el menor dinamismo del sector minero.

**CUADRO No 25****TASAS DE CRECIMIENTO SECTORIAL**

TOTAL NACIONAL, DEPARTAMENTOS DESARROLLADOS

Y DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

1980-1992

	PERIODOS	T NACIONAL	T DES	T GUAJIRA
<b>SECTORES PRODUCTIVOS*</b>	1980-1984	1,86	2,24	22,7
	1985-1989	5,08	3,91	20,5
	1990-1992	2,62	2,83	-1,4
<b>COMERCIO Y SERV PRIVADOS*</b>	1980-1984	1,05	3,13	14,4
	1985-1989	3,37	3,69	0,2
	1990-1992	3,39	2,48	21,9
<b>SERV DEL ESTADO*</b>	1980-1984	4,50	3,16	23,8
	1985-1989	5,44	3,69	7,8
	1990-1992	4,91	2,48	9,3

\* agricultura, silvicultura y pesca,; minería, industria manufacturera, construcción y obras públicas

\* comercio, transporte y almacenamiento, seguros y servicios a las empresas, otros servicios

\* energía, gas, agua, telecomunicaciones, servicios del gobierno

Fuente : Estadísticas básicas departamentales de Colombia 1980-1992 (DANE)

Cálculos : CORPORACION MISION SIGLO XXI

CUADRO N° 25.  
TASAS DE CRECIMIENTO SECTORIAL  
TOTAL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA  
1960-1992  
(Porcentajes)

SECTORES	PERIODOS			
	60-64	65-69	60-92	60-92
<b>SECTORES PRODUCTIVOS</b>				
AGRICULTURA SILVICULTURA Y PESCA	1,99	5,53	-6,3	14,66
MINERIA	16,75	67,91	-0,33	1912,29
INDUSTRIA MANUFACTURERA	0,77	-2,99	1,79	-10
CONSTRUCCION Y OBRAS PUBLICAS	17,61	-1,01	-2,51	135,16
<b>COMERCIO Y SERV PRIVADOS</b>				
COMERCIO	20,25	-1,9	59,42	304,98
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	8,04	3,52	3,46	67,15
SEGUROS Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	29,03	0,06	44,66	325,78
OTROS SERVICIOS	7,95	2,41	0,02	52,55
<b>SERV DEL ESTADO</b>				
ENERGIA, GAS, AGUA Y TELECOMUNICA.	48,20	10,03	21,9	747,08
SERVICIOS DEL GOBIERNO	19,2	6,42	5,08	190,27

Fuente: Estadísticas Básicas Departamentales de Colombia 1960-1992. (UANE)

Calculos de la CORPORACION MISION SIGLO XXI

Por otro lado, a partir de las cifras consignadas en el Cuadro No. 26, puede hacerse el análisis de los sectores más y menos dinámicos en el departamento de La Guajira entre 1980 y 1992. Ello se hace tanto por sub-periodos como para todo el lapso indicado. El dinamismo sectorial, ordenando las tasas de crecimiento del valor agregado de mayor a menor (o de menos a más negativa) por sub-periodos, cuya posición se suma después para los tres considerados, se aprecia en el Cuadro No. 27, que se presenta a continuación:

**Cuadro No. 27**  
**DINAMISMO DE LOS SECTORES ECONOMICOS EN LA GUAJIRA 1980-1992**  
**(Ordenamiento de mayor a menor)**

SECTORES	1980-1984	1985-1989	1990-1992	TOTAL
1. Agricultura	9	4	10	23
2. Minería	6	1	8	15
3. Industria	10	10	6	26
4. Constr. y OP	1	8	9	18
5. Comercio	4	9	1	14
6. Transp. y A.	7	5	5	17
7. Banca, S, SE	3	7	2	12
8. Otros serv..	8	6	7	21
9. E.,G.,A y T.	2	2	3	7
10. Serv. Gob.	5	3	4	12

FUENTE: Cuadro No. 26 y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

Además, ordenando las cifras de la última columna del cuadro anterior, lo que se hace en el Cuadro No. 28, que se inserta un poco más adelante, pueden compararse los resultados con los que resultan de ordenar el dinamismo

sectorial para todo el periodo 1980-1992:

Cuadro No. 28

COMPARACION ENTRE LOS ORDENAMIENTOS DE DINAMISMO SECTORIAL EN  
LA GUAJIRA (1980-1992)

SECTORES	Ordenamiento por sub-periodos	Ordenamiento de todo el periodo
1. E.,G.,A., y Tel.	1	2
2. Banca, S., y SE.	2	3
3. Serv. Gobierno	2	5
4. Comercio	4	4
5. Minería	5	1
6. Transp. y Alm.	6	7
7. Constr. y OOPP.	7	6
8. Otros servicios	8	8
9. Agricultura	9	9
10. Industria Manuf.	10	10

FUENTE: Cuadro No. 27 y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

Puede verse que los ordenamientos son, en general, comparables, salvo para los sectores de minería y servicios del gobierno. El primero resulta quinto en dinamismo en el ordenamiento por sub-periodos y primero en el correspondiente a todo el lapso 1980-1992. El otro es segundo si se utiliza en primer criterio y quinto si se hace el ordenamiento para todo el período. Aunque el cuadro habla por sí mismo, resulta del mayor interés resaltar que los sectores agropecuario y de industria manufacturera son los menos dinámicos de la economía guajira, cualquiera que sea el ordenamiento utilizado.

Como se dijo anteriormente, estos dos sectores son los únicos que producen divergencia de la región con respecto a los niveles de los departamentos más desarrollados. Con todo, es digna de recalcar la mejora del dinamismo de la industria en el último sub-período considerado, pues en éste pasa de décima en los dos sub-períodos anteriores a sexta. No debe olvidarse que el lapso 1990-1992 está dominado por las políticas de apertura económica.

## D. EL CASO ESPECIFICO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

### 1. Consideraciones metodológicas

Por no disponerse de las cifras de la Encuesta Anual Manufacturera -EAN- del DANE, para el caso de La Guajira no se hace una descripción detallada de las tendencias de crecimiento y cambio técnico sectoriales en la industria de la región. Tampoco es posible hacer, por la misma razón, un diagnóstico proactivo muy preciso de la situación de la industria manufacturera en el departamento.

### 2. Perfil del comercio exterior en La Guajira.

Los bienes de los sectores primarios predominan en las exportaciones de los cinco departamentos analizados: Norte de Santander, Guajira, Cesar, Nariño y Putumayo. La mayor contribución a las ventas al exterior la tienen, en todos ellos, los bienes agrícolas y, muy especialmente, los de origen minero, como el carbón y las demás hullas térmicas bituminosas.

Una inserción en el mercado externo como ésta, sustentada en la explotación de los recursos naturales, hace a estas regiones negativamente vulnerables a las variaciones de los precios internacionales, a las condiciones externas y a su fortuita colocación en un mercado cada vez más declinante en el comercio mundial. No quiere esto decir que se deba prescindir de estos productos en las exportaciones. Solamente significa

que a estos bienes debe incorporarse mayor valor agregado, es decir, es imperativo hacer uso de la tecnología para presentar productos con alguna transformación en el comercio internacional.

A pesar de haber registros de exportaciones industriales en el departamento de La Guajira, su participación dentro del total de las ventas externas es insignificante. En efecto, de todas las exportaciones industriales en un lapso de diez años, solamente las de los sectores de maquinaria (382) y fabricación de equipo y material de transporte (384) tienen una participación mayor que el 1% en 1992 (1.1%, para ambos casos). Dichas exportaciones están compuestas por partes para automóviles, motores y reparación de embarcaciones, y están fundamentalmente destinadas al mercado de los Estados Unidos (Cuadro No. 29).

Se registran también exportaciones de maquinaria y suministros eléctricos (383), equipo profesional y científico (385) y sustancias químicas industriales (351). No obstante registrar todas ellas tasas de crecimiento elevadas, sobre todo en 1991 y 1992, no alcanzan nunca los niveles de las de carbón y sus derivados, principal producto de exportación de la región. En todos los años, desde 1985, estas significan el 95% de las ventas externas de La Guajira. Además de las del carbón, se registran ventas de otros productos primarios como sal marina (290), crustáceos y moluscos (130) y madera en bruto (122).



EVALUACION DE LA COMPETITIVIDAD EN LAS REGIONES DE FRONTERA - GUAJIRA

Cuadro 29

Exportaciones de la Guajira

Participación según agrupación industrial

CIU	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
111		1,59					0,05	0,05
122								0,003
130					1,07			
210	99,96	97,80	98,43	99,73	98,56	99,89	98,31	96,43
290		0,22	1,53	0,07	0,28	0,08	0,11	0,32
311					0,09	0,002	0,08	0,03
321							0,01	0,03
322								0,01
323				0,005				
324		0,209						
331		0,11	0,03					0,001
332	0,04	0,07						
341								0,0000
342							0,01	0,0000
351				0,20				0,0002
352								0,02
355							0,01	0,02
356							0,00	0,0001
362								0,0001
369							0,00	0,0000
371						0,01	0,01	0,03
372								0,0004
381			0,01			0,001	0,06	0,08
382							0,24	1,10
383							0,24	0,53
384							0,61	1,10
385						0,01	0,25	0,24
390					0,01	0,004	0,00001	0,0000
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Dane. Información de Comercio Exterior.

Según el destino, las exportaciones de La Guajira están dirigidas fundamentalmente a los Estados Unidos y el Reino Unido, pero ninguno de estos países recibe más de una décima parte de las ventas totales del departamento. Son también mercados para los productos guajiros Alemania, Japón, Hong-Kong, Venezuela, Canadá y Centroamérica. Esta situación se aprecia en el Cuadro No. 30, que se inserta a continuación

Cuadro No. 30  
EXPORTACIONES DE LA GUAJIRA SEGUN PAIS DE DESTINO 1985-1992  
(Porcentajes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
ALEMANIA		1,98	0,15	2,09	1,71	1,04	1,98	4,91
CANADA	0,10		0,17					
SUR COREA			0,58					
HONG KONG	1,73	1,03	2,73	3,18	4,13	1,74		
JAPON		4,03	1,29	2,92	1,81	1,72	2,19	1,94
REINO UNIDO	3,11	2,27	3,80	2,74	5,02	17,55	9,89	11,85
VENEZUELA		0,25	0,33	0,21	0,11	1,69	0,22	0,95

Fuente: DANE-Banco Nacional de Datos (Comercio Exterior).

Con respecto a las exportaciones a los Estados Unidos, puede afirmarse que éstas se han diversificado un poco en los últimos años. Cuando en 1990 el 98% correspondía a carbón, ya en 1992 las exportaciones de maquinaria (382), suministros eléctricos (383), equipo profesional y científico (385) y material de transporte (384) representaban en el mercado estadounidense el 20% del total exportado. Las

EVALUACION DE LA COMPETITIVIDAD EN LAS REGIONES DE FRONTERA - GUAJIRA

exportaciones al Reino Unido están representadas en un 100% por carbón. En Venezuela se comercializan principalmente sal marina (290) y maquinaria y/o partes para motores (382), tal como se aprecia en el Cuadro No. 31.

CUADRO No 31  
EXPORTACIONES SEGUN DESTINO Y AGRUPACION INDUSTRIAL  
PARTICIPACIONES (%)

EE.UU	1988	1989	1990	1991	1992
210	100	100	98	85	78
382				2.4	5.4
383				2.5	5
384				6	7
385				2.4	2
VENEZUELA					
111				22	5
130	20	18			
210			90		
290		3		50	29
311	79	78		27	3.6
321					3.7
382					48
384					7.6

Nota: Sectores de mayor participación no suman cien  
111: bienes agrícolas. 130: los demás crustáceos. 210: carbón.  
290: sales

Fuente: DANE- Información de Comercio Exterior. Cálculos CIE

### 3. Aproximación al análisis de la actividad industrial en La Guajira.

Aunque puede resultar aventurado hablar de industrialización en un departamento de las características de La Guajira, fue de todas maneras posible identificar una incipiente actividad microempresarial, que descansa fundamentalmente en la producción de panadería, confecciones y cerámica, de paso las más tradicionales. También, más recientemente, se identificó producción de lácteos, maderas y artes gráficas. Sin embargo, la planta más importante del primero de los sectores antes mencionado, que ocupaba venticinco trabajadores, está actualmente cerrada.

La región no parece dejar dudas en cuanto a lo ventajosa que resulta por su situación geográfica, que permite su conexión tanto con el mercado externo como con el interno. Así mismo, es positiva su dotación de recursos naturales agrícolas (maíz, sorgo, arroz, plátano y tabaco) y minerales (sal, carbón, gas natural, talco, bauxita, calizas y oro). Parecería, entonces, propicio el desarrollo de proyectos complementarios en renglones tales como la ganadería y el cuero, la pesca y la producción de harina de pescado y el cultivo de palma africana y la extracción de aceite, así como la producción de conservas de hortalizas y la industrialización de la sal marina.

En términos de ventajas comparativas, la pesca y la industrialización de la sal parecen tener las mejores posibilidades de éxito. No obstante, en la perspectiva de crear

ventajas competitivas. sería necesario superar los obstáculos concernientes. en primer término. a la estrechez de los servicios de apoyo. mala calificación de la mano de obra y poca iniciativa empresarial y. en segundo. a las carencias de infraestructura física.

En esta última materia. se exige un esfuerzo adicional en cuanto a la construcción de carreteras secundarias. que complementen el trazado de las troncales. el dragado y/o ampliación de puertos distintos del de Bahía Portete (i.e. Riohacha) y la regularización del servicio aéreo. En lo que respecta a servicios públicos. aunque han tenido. como se vió en el acápite anterior. un importante desarrollo en los últimos años. se requieren también mayores esfuerzos. Tal vez lo más indispensable es. con todo. el fortalecimiento de los servicios de apoyo como mercadeo. comercialización y publicidad. hoy prácticamente inexistentes.

Por otra parte. en cuanto a la calificación de la mano de obra. es necesario distinguir el caso de El Cerreón. que ha importado del interior buena parte de la mano de obra calificada. del resto de la economía. Para hacer competitivos otros sectores distintos al carbón. es necesario un gigantesco esfuerzo de capacitación. tanto en oficios como en la parte profesional. El SENA ha venido adelantando. por ahora. un trabajo de identificación de las principales carencias de la región. Se ha venido insistiendo en la semicalificación. que da prioridad a los cursos largos que inducen una especie de autoempleo. lo cual debe superarse. Se insiste también en la conformación de los Comités Productivos. que hasta ahora solo

tienen la presencia del gobierno y la universidad. Hay que anotar., por otro lado, que los profesionales tienden a no permanecer largo tiempo en la región, destacándose el caso de los ingenieros hidráulicos.

En esta perspectiva, parece haber dos posibilidades inmediatas para lograr mayor dinámica industrial en La Guajira. Por un lado, fortalecer y ensanchar las actividades ya existentes, como la panadería, las confecciones y la fabricación de cerámica. Por otro, materializar algunos proyectos productivos concretos, que se encuentran en distintos grados de desarrollo.

#### 4. Proyectos específicos

Se han identificado, hasta el momento, los siguientes proyectos:

##### a. Con estudio de factibilidad

-Planta de nitrato de amonio: tendría la enorme ventaja de ubicarse tanto cerca de su materia prima principal, el amoniaco <sup>13</sup>, como de su mercado principal: la mina de carbón de El Cerrejón. De esta manera, podrían sustituirse importaciones, además de abrirse mercados a países tales como Venezuela, Ecuador, Perú y Chile, para sus explotaciones mineras. Su costo se ha estimado en US\$ 68 millones. De este

<sup>13</sup> Que puede fabricarse a partir del gas natural.

proyecto se ha venido hablando desde hace más de quince años y el obstáculo principal para concretarlo parece ser un pronunciamiento del Ministerio de Defensa, que hasta ahora no se ha producido. Aunque en la región se habla de negligencia para ello, es menester tener en cuenta los problemas de seguridad, al intentarse fabricar un material explosivo en una zona con problemas de violencia e inseguridad, que no se han tratado, sin embargo, de solventar.

Procesamiento industrial de la pesca: se ubicaría en la zona costera del departamento, lo que permitiría aprovechar el afloramiento o encuentro de diferentes corrientes marinas, que enriquecen los recursos de peces pelágicos y demersales. También es factible la pesca de calamares, camarones, langostas y cangrejos. Dentro de las especies comerciales de peces cabe resaltar los meros, los machuelos, las sardinelas.

parcial, de los pescadores artesanales de la región. El proyecto tiene un costo estimado de \$ 200 millones y con él sería posible aprovechar las ventajas comparativas de la región.

-Procesamiento de la coloba: Se ubicaría en los municipios de Maicao o Manaure. Se podría fabricar penicilina y sustituir el consumo de

aceite de ballena, además de tener posibilidades de comercio exterior, creandose así oportunidades de empleo e ingreso para la región. El costo estimado de las siembras del vegetal es de US\$ 37.577 por acre, con una inversión inicial de US\$ 8.777. Su semilla podría ser útil, además, como alimento para el ganado y para producir cera, ciertos ácidos y alcoholes.

**b. Con estudio de prefactibilidad —**

-Planta de fabricación de briquetas de carbón: éstas sirven como combustible para la generación de energía en las termoeléctricas. Se dinamizaría la economía regional y se disminuiría el consumo de leña, que en La Guajira tienen efectos casi devastadores. La materia prima sería el carbón térmico, con lo que se diversificaría su uso y se podría exportar también a las Antillas, mercado en el cual el combustible es muy costoso, y a Venezuela. Se estima que el costo del proyecto es de US\$ 3.166.554.00.

- Finalmente, están en la etapa de identificación otros proyectos como el parque industrial de Maicao, la planta frutícola de Uramita, la extracción de mármol en Uribia y el cultivo de la artemia salina en Manaure.



No cabe duda de que, a condición de poderse concretar por lo menos algunos de estos proyectos, se sentirían los efectos virtuosos en materia de empleo e ingresos. Sus encadenamientos productivos, con los sectores primarios básicamente, propiciarían, lenta pero seguramente, una modificación de la estructura productiva de la región, como se dijo antes bastante inestable y débil. Los sectores públicos deben atender, no obstante, en su orden, la viabilización de los proyectos (estudios para su financiamiento y mejor preparación) y la corrección en las deficiencias en la infraestructura física. Por su parte, el sector privado requiere de un enorme impulso a la capacidad empresarial, que hoy parece muy precaria.

Los proyectos asociados con la producción de nitrato de amonio y la industrialización de la pesca, parecen ameritar ser considerados como prioritarios. El primero porque, aparentemente, una vez superado un trámite que depende exclusivamente del gobierno, se tendrían todas las condiciones para que resultara exitoso, con una importante sustitución de importaciones. El segundo porque, no sólo permitiría potenciar las ventajas comparativas de la región -en términos de fuerza de trabajo, recursos naturales y situación geográfica-, sino que contaría con mercados factibles, tanto internos como externos.

## E. EL CASO ESPECIFICO DEL SECTOR AGRICOLA

### 1. Aspectos Teóricos <sup>(14)</sup>

El caso de la agricultura presenta algunas peculiaridades en lo relativo al análisis y medición de su productividad. En primer lugar, a la productividad de los factores de producción que se tienen en cuenta en otros sectores económicos - capital y trabajo - se agrega comúnmente la de la tierra, factor vital en la actividad agropecuaria. Más aún, normalmente las comparaciones de productividad se realizan en términos de rendimientos por hectárea. No obstante, este tipo de comparaciones presenta grandes deficiencias, puesto que no tiene en cuenta la dotación de recursos de que dispone cada país o región, aspecto fundamental, como se señaló, en las comparaciones que se efectúen en esta materia. Sin embargo, la "revolución verde" - que buscaba conseguir incrementos de producción por hectárea con base en el uso de variedades más productivas y en la aplicación de insumos químicos, descuidando otros aspectos como las características específicas de cada agroecosistema <sup>(15)</sup> - generalizó el uso de las

<sup>14</sup> El análisis que a continuación sigue, si bien no hace referencia expresa a La Guajira, es indispensable para entender bien la situación general de competitividad del país. Más adelante, se perfeccionará el diagnóstico departamental.

<sup>15</sup> El conocimiento y análisis de las características particulares de cada ecosistema, de sus limitaciones y potencialidades, no fue preocupación central de la denominada "revolución verde". Ella se basó en generar paquetes tecnológicos centrados en la utilización de semillas más

comparaciones de productividad basadas exclusivamente en los rendimientos por hectárea.

En segundo término, las estrategias adoptadas por los distintos países para incrementar su productividad agropecuaria han sido muy disímiles, y han dependido en buena medida de su disponibilidad de tierras y de mano de obra, como ya se señaló. En aquellos en que la tierra es abundante en relación con la población se ha buscado aumentar la productividad del trabajo con base en la utilización intensiva de maquinaria, el incremento de los rendimientos por hectárea no ha constituido una preocupación central, por lo que ellos son comparativamente bajos. Tal es el caso de Australia, Argentina, Nueva Zelanda y, en menor medida, Estados Unidos y Canadá. Mientras tanto, los países que disponen de escasez relativa de tierras y abundancia de fuerza de trabajo han concentrado sus esfuerzos en lograr mayores producciones por hectárea, con base en la aplicación de fertilizantes. Ejemplos de ello han sido varios países asiáticos, en especial Japón, Taiwán, China y Corea. Incluso, la utilización de maquinaria en algunos de ellos es

productivas y en la aplicación de agroquímicos, los cuales sufrían modificaciones menores para "adaptarlos" a las distintas regiones o países. Sin embargo, el desconocimiento de las ventajas de cada ecosistema llevaron a que la tecnología utilizada no fuera necesariamente la que abrovechara mejor las condiciones naturales específicas, ni la que podía maximizar los beneficios para el productor. Más aún, el prurito de aumentar la producción por hectárea de un monocultivo determinó, no pocas veces, que se incurriera en actitudes irracionales desde el punto de vista económico y, aún más, desde la óptica ambiental.

mínima (v.g., Filipinas, Indonesia, Pakistán).

En todo caso, en la medida en que la productividad media del trabajo del conjunto de actividades económicas de un país se incrementa y en que, en virtud del proceso de desarrollo, la población rural disminuye, su abundancia relativa comienza a desabarecer y la estrategia de incremento de la productividad agrícola tiende a centrarse en el aumento de la productividad del trabajo. El aumento de esta última, adicionalmente, permite el mejoramiento del nivel de vida y de ingresos de la población rural del respectivo país. Tal fenómeno se ha venido presentando, por ejemplo, con gran intensidad en el Japón en los últimos quince años.

Los trabajos tendientes a efectuar mediciones de la productividad agropecuaria de los distintos factores, y a realizar comparaciones internacionales de ella, han sido muy escasos. Dentro de ellos, tal vez los más conocidos e interesantes han sido los de Hayami y Ruttan <sup>(16)</sup>, los cuales buscaron establecer comparaciones internacionales de la productividad y del uso de los factores en la agricultura, y discriminaron entre capital, trabajo, tierra e insumos. En

<sup>16</sup> El trabajo inicial de Hayami sobre el tema data de 1969 (Industrialization and agricultural productivity: an international comparative study), y los más recientes fueron publicados en 1985, en el libro de este autor y de Ruttan, llamado **Agricultural development: an international perspective**.

Colombia, específicamente, Londoño<sup>17</sup>, en un trabajo para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, utilizó dichos estudios para realizar una comparación internacional de la productividad de la agricultura colombiana. Sus principales conclusiones fueron las siguientes:

.- la productividad de la agricultura colombiana creció muy lentamente hasta comienzos de los cincuenta y con significativa rapidez desde esa fecha hasta fines de los setenta. En este último período la productividad relativa de la agricultura frente a la del sector urbano, e industrial en especial, aumentó, disminuyendo la brecha existente entre ellas. En los cincuenta la inversión se orientó más a maquinaria, mientras en los años siguientes se concentró en plantaciones y mejoramiento de tierras.

- La productividad del trabajo rural era en Colombia, en 1980, prácticamente igual al promedio mundial, y la de la tierra superior a dicho promedio. Su dotación de recursos tierra y trabajo - se ubicaba también en el promedio de la muestra usada por Hayami y Ruttan. La productividad de ambos factores era en Colombia superior a la que se podría esperar, a pesar de que tanto la utilización de maquinaria, como la aplicación de fertilizantes, eran bajas (la primera era inferior al promedio Latinoamericano y cercana a la de los países asiáticos, y la segunda se ubicaba por debajo del promedio mundial aunque por encima del latinoamericano).

<sup>17</sup> Ver Londoño (1989).

El trabajo de Londoño, no obstante, no intentó hacer una medida de la productividad total de los distintos factores en la agricultura colombiana, ni de varios de ellos de manera conjunta (multifactorial). Tampoco abordó el tema por productos, o por regiones, sino que lo analizó de manera global, para el conjunto de la agricultura y exclusivamente desde la óptica nacional. Romano, por su parte, en varios trabajos <sup>(18)</sup> ha intentado medidas de la productividad de los distintos factores de producción, y del conjunto de ellos. Inicialmente calculó índices de la productividad de la mano de obra, de la tierra y de los diversos factores, así como indicadores "proxy" de la sustitución de tierra y de sustitución de mano de obra <sup>(19)</sup>, para el período 1960 - 1982. Luego estimó los mismos índices para el período 1960 - 1990. De su análisis concluyó que:

-El crecimiento anual de la productividad agregada - o multifactorial - del sector agropecuario colombiano fue para ambos períodos de 1.5%, tasa que consideró positiva en la

<sup>18</sup>Ver Romano (1989) y (1993).

<sup>19</sup> El índice de productividad de la mano de obra lo estableció como la relación entre el valor agregado de la producción agropecuaria y el número de días-hombre empleado en el proceso de producción. El de la tierra como la relación entre dicho valor agregado y la superficie utilizada. El agregado (o de todos los factores) como un índice del valor de la producción sobre un índice ponderado de los insumos y factores (mano de obra, tierra y capital). El "proxy" de la sustitución de tierra como fertilizantes por unidad de tierra, y el de sustitución de mano de obra como potencia por unidad de área.

órbita internacional (20)

-Tras un periodo de despegue tecnológico en los sesenta y uno de crecimiento dinámico en los setenta, en la década del ochenta se observó un estancamiento tecnológico, especialmente acentuado en los tres primeros años de ella.

-A lo largo del periodo, la tierra y la mano de obra disminuyeron su importancia como factores explicativos del aumento del producto, el capital mantuvo su baja participación y los insumos intermedios (fertilizantes, plaguicidas, drogas, semillas, etc.) la incrementaron.

Las mediciones efectuadas por Romano se hicieron, también, para el conjunto del agro, y no analizaron cultivos individuales. Más recientemente Scobie, Falconi, Pardey y Rivas (21) concluyeron que el incremento de la productividad multifactorial ha sido muy importante en el crecimiento de la producción agrícola colombiana en el periodo estudiado, pero especialmente en la década del ochenta. En los setenta el crecimiento de la producción (3.95% promedio anual) se explicó en cerca de 53% por el mayor empleo de factores productivos - y en especial por la ampliación de la frontera agrícola - y en 47% por el incremento de la productividad conjunta de los

<sup>20</sup> Estados Unidos, por ejemplo, presentó una tasa de crecimiento anual de la productividad del 1.8% en el periodo 1965 - 1970.

<sup>21</sup> Scobie, Falconi, Pardey y Rivas (1995).

factores tierra, trabajo y capital, mientras que en los ochenta esta última aportó el 64% del crecimiento de la producción y la incorporación de factores productivos el 36% restante. Dentro de ellos, los autores destacaron el aumento continuado, a tasas relativamente altas, de la aplicación de fertilizantes, y las disminuciones registradas en la superficie cosechada y en el uso de tractores.

La mayor participación porcentual del aumento en el empleo de factores en la explicación del crecimiento del producto en los años setenta la atribuyeron al rápido crecimiento de la inversión pública en adecuación de tierras y al incremento en el uso de tractores. Por su parte, el mayor aporte del aumento de la productividad multifactorial en el crecimiento del producto en el decenio del ochenta lo asociaron con las más elevadas inversiones en investigación agrícola, públicas (11.6% anual) y privadas (11.9% anual), y en infraestructura vial.

La conclusión de Scobie et. al. referente al crecimiento de la productividad en el decenio del ochenta, atribuido en parte a las mayores inversiones en investigación, es contradictoria con la de Romano relacionada con el estancamiento tecnológico observado en esa década. El comportamiento de los rendimientos por hectárea de numerosos cultivos parecería dar la razón a este último (22). Por

---

<sup>22</sup> En todo caso, la escasa información disponible no permite ser concluyente a este respecto



ejemplo, los del maíz, la soya, la caña de azúcar y la yuca disminuyeron en el segundo quinquenio de los ochenta respecto al primero: los de la palma africana se estancaron: los del algodón y el arroz crecieron muy modestamente, y únicamente los del sorgo y el trigo registraron un aumento significativo. Las mayores inversiones en investigación que se realizaron pasados los años iniciales de la década seguramente no alcanzaron a tener los resultados positivos que los primeros les atribuyen.

Un aspecto en el que, en todo caso, parece haber coincidencia, y que debe tenerse en cuenta en los análisis sobre el tema, es el relativo al estancamiento - cuando no el franco retroceso - sufrido por la mecanización agropecuaria. La baja inversión en bienes de capital, la reducción en la utilización de tractores, la considerable obsolescencia del parque de maquinaria agrícola, son hechos que debieron tener un efecto negativo en la productividad del trabajo en el sector y que debieron traducirse en limitantes al mejoramiento de la productividad y de la competitividad agropecuarias.

## 2. Indicadores de competitividad

Diferentes trabajos han intentado establecer indicadores de *competitividad* de diversos productos agropecuarios y agroindustriales colombianos. El trabajo de Duarte, Guterman y Cía. (1995) analizó el comportamiento y composición de las exportaciones y de las importaciones agropecuarias y agroindustriales, estimó la tasa de penetración en los mercados y presentó una evaluación de la competitividad. Sobre el primer aspecto identificó que las exportaciones se

---

aceleraron en el cuatrenio 90/94 con relación a los quinquenios anteriores. Las importaciones, por su parte, pasaron de registrar una tendencia contraccionista hasta 1989, a una situación de rápido crecimiento a partir de 1990 con la apertura comercial. Dentro de ellas, se destacaron los aumentos en las de materias primas agrícolas para la industria de balanceados para animales, especialmente soya, harina de soya, harina de pescado y maíz.

Del análisis de la tasa de penetración de los mercados concluyó que, excluyendo café y trilla de café, el sector agroindustrial fue, en promedio, durante 1981-84, netamente importador y, a partir de 1985, netamente exportador. En la evaluación de la competitividad identificó como dinámicos unos pocos sectores y mercados, dentro de los que se destacan las plantas vivas y productos de la floricultura: el azúcar y los productos de la confitería, y el agua mineral natural gasificada.

Por otro lado, el estudio de Hertford y Espinal (1995) partió de asociar la competitividad con la rentabilidad de la empresa <sup>(23)</sup>. De esta manera, estimó la competitividad para diversos cultivos en 1985 y 1993 y la proyectó para el 2005. Los cultivos competitivos, según dicho

<sup>23</sup> En la práctica, utilizaron para medir la competitividad de varios cultivos el excedente de los ingresos brutos por unidad de producto sobre los costos variables por unidad de producto, lo que equivale a las utilidades más los retornos a los factores fijos de propiedad de los productores.

estudio <sup>(24)</sup>, son el algodón en las regiones Caribe, Valles Interandinos y Orinoquia, y la papa en la región andina, aunque en algodón se han agravado los problemas asociados con la preparación y manejo de los suelos. Los cultivos con problemas de competitividad son el arroz riego: la soya en los valles interandinos; la cebada en la andina; el maíz en la Orinoquia y el sorgo en los valles interandinos y la Orinoquia. Los que presentan problemas serios de competitividad son el arroz seco; el maíz en la región andina y en la Caribe, y, el sorgo en la región Caribe. Finalmente, el trabajo del Ministerio de Agricultura-IICA-CORPOICA (1995, 1995 c y 1995 d) encontró que, aunque los cultivos que estudiaron (maíz, sorgo, arroz, soya, algodón, palma africana) han sido competitivos en el mercado interno en diversos períodos, tienen problemas de competitividad en los externos e, incluso, en el doméstico cuando se les ha reducido la protección.

### **3. Limitantes a la productividad del sector agropecuario**

#### **a. Limitantes tecnológicos a la competitividad**

En los aspectos que requieren la utilización de maquinaria - en especial preparación del suelo y siembra - y en

<sup>24</sup> Es de anotar que como el estudio no corresponde a una serie en el tiempo, sino al análisis de las estructuras de costos de dos años puntuales, los resultados pueden estar influidos por coyunturas especiales de precios y, por lo tanto, pueden estar sesgadas las conclusiones.

las labores de cosecha y poscosecha es donde se presentan las mayores deficiencias. Los programas nacionales de investigación, transferencia tecnológica, asistencia técnica y capacitación en estas materias parecen haber sido, tradicionalmente, los más débiles. Y son precisamente estos rubros los que tienen una mayor incidencia en la estructura de costos de producción en las distintas regiones del país y donde se presentan mayores diferencias con los internacionales.

Los sistemas de labranza y preparación del suelo utilizados no son, en general, los más adecuados. El uso continuo del arado de disco por parte de los agricultores comerciales ha determinado el surgimiento y la expansión de problemas de compactación de los suelos, los cuales afectan el sistema radicular de las plantas y reducen sensiblemente la capacidad de retención de agua del suelo. Además, con dichos sistemas se voltea el suelo y se deja limpio, sin ninguna clase de cobertura vegetal, lo que facilita su erosión y su pérdida de humedad, al tiempo que dificulta la infiltración de las aguas lluvia. Un efecto similar tienen las quemas que practican buena parte de los campesinos que cultivan los productos analizados. La utilización de arados de cincel, el aprovechamiento de las socas y residuos de las cosechas y la no labranza cuando no existe compactación, contribuyen a solucionar los problemas mencionados y pueden representar incrementos de la productividad y reducción de costos por tonelada sustanciales. Los arados de cincel permiten romper las capas duras de los suelos compactados, lo que facilita el adecuado crecimiento de las raíces y la infiltración del agua lluvia, al tiempo que mejora su estructura. Además, al no

voltearlo no exponen su humedad al sol. Mantener la hojarasca, las socas y los residuos de cosecha cubriendo el suelo ayuda a de la lluvia en el suelo limpio y permite la incorporación de la materia orgánica como abono.

En buena medida a la puesta en práctica de estas tecnologías se deben los menores costos de las labores y los mayores rendimientos en otros países. En Colombia, experiencias preliminares a nivel comercial han reportado incrementos de más de dos toneladas por hectárea en cultivos de sorgo y maíz, y de una y media en algodón. Asimismo, se han presentado casos en el Huila de producciones de maíz y sorgo de 7 y 8 ton./ha. con reducciones de costos por tonelada de hasta un sesenta por ciento en relación con los modales de la región: en Córdoba en maíz de rendimientos de seis toneladas por hectárea, y reducciones de costos cercanas al cincuenta por ciento (25)

Los sistemas de siembra comúnmente utilizados en el país conllevan el desperdicio de semillas, la necesidad de hacer raleo, el menor número de matas por hectárea y facilitan el surgimiento de malezas que aprovechan los espacios libres. Estos problemas se pueden resolver utilizando sembradoras de precisión, las cuales determinan que se tenga un muy superior número de plantas productivas por hectárea, con un menor uso de

---

<sup>25</sup> Ver, entre otros, Minagricultura-IICA-CORPOICA (1995) (1995a) (1995b) (1995c) y (1995d), IICA-SENA (1995) y Agricultura Competitiva 1 (1995)

semillas, sembradas uniformemente - por lo que no requieren raleo - y que no dejan espacios libres donde puedan emerger malezas.

En cosecha y poscosecha Colombia registra costos muy superiores a los de los demás países analizados. La recolección un tanto tardía de la cosecha, la falta de calibración de las cosechadoras, la no utilización del implemento específico de corte para cada cultivo y la escasa capacitación de los operadores conllevan pérdidas sustanciales. El programa de poscosecha de CORPOICA estimó recientemente las pérdidas en la cosecha mecanizada de arroz en 9.1%, en la de maíz en 11.1% y en la de soya en 8.5% para el departamento del Meta <sup>(26)</sup>. La virtual inexistencia de la recolección y manejo a granel genera sobrecostos significativos por los costos del empaque y el considerable número de manipuleos que es necesario practicar <sup>(27)</sup>. Los ahorros que se generarían con la recolección y

<sup>26</sup> Estas son, probablemente, las evaluaciones de pérdidas más confiables que se han realizado de manera reciente en el país.

<sup>27</sup> Aunque la recolección se hace en Colombia con cosechadoras combinadas, equipadas de fábrica con un tanque para depositar el grano a granel, usualmente dicho tanque se le quita a la máquina y se reemplaza con un tobogán con capacidad para cinco bultos, modificación cuyo costo podría estar alrededor de los tres millones de pesos en 1995. Además, este sistema de recolección hace perder velocidad y eficiencia a las combinadas, y encuentra un "cuello de botella" en el llenado y cosido de los bultos. Estos bultos deben manipularse manualmente cerca de siete y media veces a lo largo de la cosecha y poscosecha. El sólo costo de esta labor manual fue estimada por Ediaagro (1992) en cerca de seis dólares por

manejo a granel fueron estimados por CORPOICA en ocho por ciento de los costos variables en las cosechas de arroz, soya, sorgo y maíz en los Llanos <sup>(2\*)</sup>. La carencia de secamiento, selección y limpieza en las zonas de cultivo determina un considerable deterioro de la calidad del producto, sobrecostos de transporte nada despreciables (al transportar agua, producto deteriorado y basura) y la necesidad de venderlo rápidamente, lo que va en contra del ingreso del agricultor.

Además de los anteriores temas, más relacionados con la tecnología mecánica y física, existen importantes limitantes en otros aspectos, vinculados con la tecnología biológica y química. Las semillas utilizadas son, en muchos casos, de deficiente calidad. El uso de variedades regionales, semillas de "costal", semillas mal seleccionadas y deficientemente tratadas, contribuye a que las rentabilidades obtenidas sean bajas. Cualquier mejora en este aspecto tiene un impacto fundamental, como se verá para el caso de la utilización de híbridos en el sorgo. No obstante, incluso en las semillas certificadas y de mejor calidad, falta aún mucho trabajo por hacer en lo relativo a la generación de variedades resistentes a los stress que presentan los diversos agroecosistemas (sequía, acidez, plagas y enfermedades).

tonelada.

<sup>2\*</sup> Lo que implicaría un ahorro por hectárea de \$ 56.000 en arroz, de 30.800 en soya y de 24.000 en sorgo y maíz para 1995. Datos suministrados por el programa de poscosecha y la regional 8 de CORPOICA.

Adicionalmente, en este aspecto hay un tema vital para la agroindustria que no se ha tratado a profundidad. Es el referente a que no se selecciona la variedad a cultivar en concordancia con el mercado al que se desea llegar, lo que determina que se obtengan productos más costosos que los que se requieren. Ejemplos de esta situación son la siembra de variedades de yuca para consumo humano que después se venden a las industrias de molienda húmeda y de alimentación animal, a pesar de contar con variedades más productivas adecuadas para este último tipo de uso: el cultivo exclusivo de maíces "flint" y la absoluta falta de importancia otorgada a la investigación y la siembra de los tipo "dent", más rústicos y productivos, y más apropiados para consumo animal.

En la fertilización también existe amplio campo para reducir costos y mejorar competitividad. La realización de análisis de suelos y foliares para que se defina exactamente la cantidad de nutrientes que se deben proveer a los diversos cultivos en los diferentes tipos de suelos; la aplicación de fertilizantes simples de acuerdo con tales recomendaciones; la incorporación no sólo de los elementos mayores (nitrógeno, fósforo y potasio), sino también de los menores en las dosis a aplicar; la utilización de abonadoras de cincel, que permiten colocar profundos los abonos, en la zona más densa de las raíces (29), y la aplicación de abonos no convencionales

---

29 En el Valle del Cauca existen ejemplos de incrementos de rendimientos sustanciales en sorgo, y de reducción de costos por tonelada que se estiman superiores al 50%, que los productores atribuyen a esta práctica.



(picado e incorporación de residuos de cosecha, abonos verdes, etc.), son todas prácticas que pueden permitir ahorros sustanciales en los costos de producción de los cultivos estudiados.

El control de malezas, en la mayoría de los casos, se efectúa de manera inadecuada e inoportuna. Como se señaló, el uso de la sembradora de precisión disminuye su posibilidad de surgir y de competir por nutrientes y luz con los cultivos, al no dejar espacios libres que les permiten su desarrollo. Además, si la parte aérea de las malezas se corta a tiempo se puede utilizar como materia orgánica. Su control mecánico, una vez establecido el cultivo, es vital. En general, los métodos de control naturales pueden contribuir a disminuir los costos y los perjuicios al cultivo de manera muy importante. En el control de plagas y enfermedades es también fundamental realizar un manejo integrado para reducir costos y aminorar el impacto negativo que los agroquímicos tienen sobre el medio ambiente, y en especial sobre la fauna y los microorganismos benéficos.

En riego los problemas existentes son de varios ordenes. En primer lugar, y como ya se explicó, el adecuado manejo del suelo ayuda a la retención de agua que requiere la planta en determinadas etapas de su desarrollo. Las prácticas citadas en esta materia pueden permitir que los cultivos de la mayoría de los granos se realicen en condiciones de secano, sin que le falte a la planta el agua que requiere en cada etapa de su desarrollo. Gracias a ellas, en muchos países no se utilizan

---

los distritos de riego para estos cultivos <sup>30</sup>. En segundo término, la investigación en el país sobre manejo de agua y suministro de riego complementario ha sido escasa, por lo que usualmente se desperdicia dramáticamente este recurso. En tercer lugar, las soluciones para disponer de agua no son usualmente las más económicas (reservorios de agua, recolección de aguas lluvia, riego por goteo o por micro-aspersión, avance frontal<sup>31</sup>, etc.), lo que determina un costo elevado de la irrigación.

Si bien es cierto que todavía no se han establecido de manera sistemática los ahorros en costos de producción por tonelada y los aumentos de productividad por hectárea que se lograrían con todas y con cada una de las técnicas mencionadas, la evidencia existente resulta contundente en mostrar que permitirían mejorar sustancialmente la competitividad de la agricultura colombiana y, específicamente, la de los cultivos analizados en este trabajo. Recientemente el Ministerio de Agricultura, el IICA, CORPOICA, el CORPES de la Costa Atlántica, la Gobernación del Cesar y el Sena emprendieron un

<sup>30</sup> En efecto, países que utilizan prácticas adecuadas de labranza y preparación del suelo registran bajos porcentajes de irrigación de la tierra utilizada en agricultura, sin dejar de ser competitivos. Tales son los casos de Argentina con el 5%, Brasil el 3%, Hungría el 3%, Estados Unidos el 10%, Francia el 6%. (FAO, 1990).

<sup>31</sup> Esta práctica y la anterior implican inversiones iniciales elevadas, pero posteriormente ahorros y ganancias en eficiencia significativos.

proyecto demostrativo, denominado Cesar 95, en un cultivo comercial de algodón en el que se aplican muchas de las prácticas descritas, el cual ha confirmado esas aseveraciones. Sus realizadores han señalado que todas esas prácticas se pueden hacer con maquinaria e instrumentos no muy costosos, por lo que pueden estar al alcance de la mayoría de los agricultores (32)

los limitantes tecnológicos son superables con conocimientos ya existentes en el país, probados por unos cuantos agricultores (33)

En el campo de la producción porcícola, en el ámbito nacional se tienen dos tipos de sistemas de producción, tradicional y tecnificado: **Porcicultura tradicional:** en ella la calidad genética de los animales es deficiente, pues usualmente no provienen de razas mejoradas (mucho menos de las líneas más productivas con que cuentan los productores tecnificados) y se someten a cruzamientos indiscriminados que la van deteriorando. La incidencia de **enfermedades** es muy alta por la baja adopción

<sup>32</sup> Con un tractor pequeño (sesenta caballos) e implementos baratos se pueden hacer tales labores. Más aún, los campesinos pueden reemplazar el tractor por tracción animal.

<sup>33</sup> Por ejemplo, en Colombia sólo ochocientos tractores cuentan con arados de cinceles, si se excluyen los utilizados en la caña de azúcar, cultivo que desde hace algún tiempo adoptó esta tecnología, la cual fue una de las principales razones que permitieron la revolución tecnológica y el incremento de rendimientos que se vivió desde los años sesenta. Ver conferencia de Carlos Brigard en el foro agropecuario de la Costa de junio 9 de 1995.

de prácticas sanitarias, higiénicas y productivas adecuadas, y por las deficiencias de las instalaciones. La alimentación se efectúa a base de desperdicios, lavaza y otros alimentos tradicionales, que no responden a las necesidades de los animales en cada etapa de su desarrollo, y casi no se recurre a la utilización de balanceados. El sacrificio y la comercialización se realizan de manera primitiva, con deficiente utilización de subproductos, frecuente mercadeo en pie y significativa presencia de intermediarios, todo lo cual agrega costos que le hace perder competitividad al producto.

Recientemente, debido al desarrollo de las industrias de tratamiento y maduración de carnes y de embutidos, así como a la tendencia de los consumidores a exigir una alimentación más sana, se inició el desarrollo de una porcicultura altamente tecnificada, ubicada en zonas cercanas a los mercados más grandes, cuyo liderazgo lo asumió Antioquia, y luego se extendió al Valle del Cauca y a Cundinamarca. Estos productores ofrecen al mercado productos de mejor calidad en sanidad, mayor rendimiento, mayor porcentaje de cortes nobles, una reducida grasa dorsal y mayor porcentaje de tejido magro, condiciones que han venido imponiéndose en la demanda. Adicionalmente, han generado una tendencia marcada a una selección estricta de la carne de cerdo, en lo que se refiere a presentación y sanidad, lo que hace perder mercado al producto de las explotaciones más tradicionales. Aunque estas últimas todavía conservan un peso alto en la población porcina, la actividad tecnificada está ganando terreno rápidamente y se ha convertido en el renglón más dinámico de la producción de este sector pecuario.

b. Limitantes asociados con los insumos y factores

Existen limitantes asociados con la disponibilidad y con el costo de los insumos y factores. Dentro de ellos tal vez uno de los más graves es el relacionado con el elevadísimo precio de la tierra en Colombia. La deficiencia de infraestructura limita la oferta de tierras accesibles a los agricultores. la situación de orden público elevó los precios de las tierras en las pocas zonas que disfrutaban de algún grado de seguridad. la compra de tierras con dineros conseguidos en actividades ilícitas distorsionó drásticamente sus precios. Por lo tanto, los precios de la tierra en el país no guardan relación con el beneficio económico que de ella se puede obtener, y difieren sustancialmente de los internacionales (Ediagro 1994, y Perry, 1995), lo que encarece de manera notoria la actividad agrícola.

El costo del dinero es, también, un limitante a la competitividad en Colombia. Las tasas de interés reales de los créditos son mayores que las que deben sufragar los productores de otras latitudes. Usualmente los gastos financieros son considerablemente más elevados en el país, y llegan a representar un porcentaje de alguna significación dentro de la estructura de costos. Los precios de la maquinaria y de los insumos para la agricultura son comparativamente elevados en el país, a pesar de que la mayoría de ellos disminuyeron en los últimos años como consecuencia de las reducciones arancelarias y de la eliminación de trabas no arancelarias a su importación. Es escasa la disponibilidad de parte de la maquinaria agrícola y de los implementos requeridos, así como de la más económica

a nivel internacional.

**c. Limitantes de escala y de ubicación de la producción**

En términos generales, los agricultores colombianos - y, en menor medida, los productores pecuarios- son pequeños y medianos, y no cuentan con mecanismos de asociación que les permita superar las "deseconomías" de escala que enfrentan en distintas labores de su actividad. Situación que influye, innegablemente, en las deficiencias identificadas en las tareas que requieren la utilización de maquinaria y la aplicación de riego, en las de cosecha y poscosecha, en las de matanza y sacrificio, en las de capacitación gerencial, etc. Este fenómeno es de gran importancia. En otros países, que compiten con nuestra producción, incluso en el mercado colombiano, las escalas de producción son mucho mayores <sup>(34)</sup>, lo que permite que las explotaciones sean verdaderas empresas agropecuarias que disfrutan de numerosas economías de escala y que los costos de administración de las granjas sean menores.

Adicionalmente, en numerosos países de los diferentes

---

<sup>34</sup> Ediagro (1994), por ejemplo, encontró tamaños promedio de productores de soya de quinientas hectáreas en los bolivianos, mil en los brasileros y doscientas en los japoneses en la región de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, y que iban de quinientas cincuenta a mil hectáreas en la zona sovera de la Argentina, mientras en el Valle del Cauca el tamaño promedio lo estimó en cincuenta hectáreas. Ver, también, Perry (1995). Sobre los tamaños de las instalaciones de sacrificio de pollos ver la nota 166.

continentes, tanto en los que tienen estructuras agrarias de pequeños productores, como en los que predominan los medianos y grandes, existen diversos mecanismos de asociación entre los productores, y de ellos con la industria, que permiten disfrutar de las ventajas y servicios de las escalas más grandes de producción <sup>(35)</sup>, situación que se da de manera muy incipiente en Colombia. La considerable dispersión de la producción agrícola dificulta, asimismo, que se desarrolle la infraestructura, los servicios y los conocimientos especializados que permitan superar tales deseconomías de escala.

#### **d. Limitantes relacionados con la infraestructura**

Las deficiencias en infraestructura constituyen uno de los mayores problemas para mejorar la productividad y la competitividad del sector agropecuario y de la cadena agroindustrial objeto de este estudio. Las vías de comunicación y los medios de transporte existentes encarecen considerablemente tanto los insumos que requieren los agricultores, como los bienes que ellos producen. Los medios de transporte más económicos para la agricultura, como son la navegación fluvial en gran escala y los ferrocarriles, son

---

<sup>35</sup> Muy variados mecanismos de asociación para superar las deseconomías de escala existen en los distintos países, incluidos países con tamaños de explotaciones nada pequeños, como Brasil y Estados Unidos. En Asia son muy comunes las asociaciones entre pequeños productores e industriales, en las cuales estos últimos ayudan a los primeros a resolver los problemas relacionados con su baja escala de producción.

prácticamente inexistentes en el país. por lo que el transporte de los productos debe efectuarse en toda suerte de camiones, cuyos fletes y condiciones elevan los costos de comercialización sustancialmente <sup>(36)</sup>. La mala calidad de las vías determina, igualmente, considerables sobrecostos en el transporte de los bienes <sup>(37)</sup>.

Así mismo, las deficiencias mencionadas deterioran la calidad de los productos y dificultan el mejoramiento técnico de la producción agrícola y agroindustrial. Las condiciones de las vías, por ejemplo, no siempre permiten la comercialización a granel de los productos agrícolas. De igual manera, las materias primas agrícolas sufren desmedro en su calidad en el proceso de transporte, el cual es aún mayor en el caso de algunos productos pecuarios.

Los pocos adelantos que se han obtenido en materia de infraestructura vial han tendido a unir los puertos con los centros de consumo, y prácticamente nada se ha hecho para mejorar la integración de las zonas de producción agropecuaria

<sup>36</sup> Alvaro Silva (1994) estimó que el conjunto de costos de transporte y manejo desde las fincas hasta los centros de consumo o procesamiento final equivalían en maíz y sorgo a cerca del cincuenta por ciento del precio internacional FOB de estos granos.

<sup>37</sup> Los incrementos en los costos de operación de los camiones en una vía afirmada en mal estado frente a una vía pavimentada en buen estado se estiman en un cincuenta por ciento. (Corredor 1994).



con dichos centros <sup>(38)</sup> Situación que ha determinado que sean menores los costos de llevar a las grandes ciudades colombianas productos de las zonas de producción de otros países (v.g., Estados Unidos) que de muchas de las principales zonas agrícolas del país <sup>(39)</sup> Además, la falta de **infraestructura de almacenamiento, secamiento y limpieza** afecta la calidad de los granos y determina sobrecostos sustanciales al transportar agua, basura y productos deteriorados.

La mala calidad de los servicios públicos afecta, igualmente, la productividad y la competitividad de las actividades agrícolas y pecuarias de la cadena. Los constantes cortes en el fluido eléctrico atentan contra el establecimiento de plantas de secamiento, procesamiento y frío en las zonas rurales, la utilización de sistemas eléctricos para irrigación y otras labores, u obligan a disponer de plantas eléctricas propias, con los sobrecostos que ello origina. La contaminación del agua y los deficientes sistemas de acueducto (o

<sup>38</sup> Incluso, departamentos cuya producción agrícola es muy importante, y que para la producción de las materias primas que requiere la industria de alimentos balanceados para animales son fundamentales, cuentan con una muy baja densidad vial. Meta y Córdoba, por ejemplo, tienen tan sólo 66.2 y 105.5 metros de red vial total por kilómetro cuadrado, cuando el promedio nacional, que es bajo en comparaciones internacionales, es de 157.8 metros por Km cuadrado. (Corredor, 1994).

<sup>39</sup> Como ejemplo, los fletes por tonelada kilómetro entre los centros de acopio local y los centros de acopio regional son entre 2.5 y 4 veces mayores que los existentes entre los puertos marítimos y los grandes centros de consumo. (Silva, 1994).

---

aprovisionamiento de agua) en las zonas rurales afecta a los cultivos y a las actividades pecuarias. En estos últimos casos, contar con agua de buena calidad es indispensable para alimentar y mantener sanos a los animales, pues la presencia de enfermedades gastrointestinales impide que cumplan parámetros técnicos de crecimiento, ganancia de peso y conversión alimenticia.

e. Limitantes educativos y de capacitación

Los problemas de capacitación son especialmente críticos. Ellos se presentan a todo nivel, desde los administradores de las explotaciones agrícolas y pecuarias, pasando por los profesionales y técnicos del sector, y llegando hasta los operarios de la maquinaria y los equipos. El nivel educativo en el agro colombiano es muy bajo, a pesar de la vital importancia que tiene para el mejoramiento de la competitividad y del nivel de vida en el sector. La deficiente **capacidad administrativa** tiene un marcado impacto en el manejo empresarial de la agricultura y de las explotaciones pecuarias. Las decisiones de utilización de los recursos, de aplicación de tecnologías, de superación de las dificultades enfrentadas, no son siempre las más adecuadas, lo cual afecta negativamente el conjunto de la actividad, y, obviamente, la productividad y competitividad de las explotaciones.

La formación de los profesionales y técnicos del sector es, también, bastante deficiente, lo que afecta la calidad de la asistencia técnica prestada. La mayor parte de

los centros de enseñanza continúan con una formación tradicional, basada en las prácticas y técnicas convencionales, que no es adecuada para resolver los problemas que en la actualidad se deben enfrentar, ni fomenta la adopción de las estrategias tecnológicas y productivas, ni de las técnicas específicas, que están jalando el desarrollo de la producción agropecuaria hoy en día. La falta de capacitación de los operarios determina la considerable escasez de personal que pueda manejar adecuadamente las máquinas, implementos y equipos más apropiados, y que se da darles mantenimiento para que cumplan eficientemente su función: interpretar y cumplir las órdenes; captar y transmitir las señales incipientes de problemas, y programar de manera eficiente secuencias de actividades. Las diversas labores se realizan, en consecuencia, de manera que no se aplican las tecnologías más competitivas, de forma eficiente.

#### **4. el comportamiento del sector Agropecuario después de la Apertura.**

La política gubernamental de intervención en el mercado y de comercio exterior agropecuario se modificó sustancialmente a raíz de la puesta en marcha de la apertura económica. Hasta 1990, el Ministerio de Agricultura fijaba precios de sustentación para ocho de los principales productos agrícolas: maíz, sorgo, arroz, trigo, cebada, soya, ajonjolí y frijol. El IDEMA debía hacer valer dichos precios como mínimos del de mercado, comprando, de ser necesario, las cantidades no adquiridas por los privados a precios superiores o, al menos,

---

iguales al de sustentación. Las importaciones de los faltantes estaban sometidas a cuotas y a licencia previa, las cuales se manejaban discrecionalmente por parte del Ministerio y constituían monopolio del IDEMA. Generalmente se utilizaban para obligar a la absorción de las cosechas nacionales.

A partir de 1990, en consonancia con la política de apertura económica que se implantó, se tomaron diversas medidas, las más importantes de las cuales fueron la desgravación arancelaria, la creación de las franjas de precios y el establecimiento de nuevas reglas para la intervención del IDEMA. En relación con el primer tema, entre 1990 y 1992 se adoptaron cinco niveles arancelarios para el sector: 0% y 5% para materias primas y bienes intermedios y de capital no producidos en el país, 10% y 15% para bienes intermedios y 15% y 20% para bienes de consumo final. Como consecuencia, el arancel promedio para el sector descendió de 31.5% en 1991 a 15% en 1992 (Jaramillo, 1994).

Por su parte, los precios de sustentación fueron reemplazados por precios mínimos de garantía, los cuales se fijaban teniendo en cuenta las fluctuaciones de los internacionales, y tenían que ser inferiores al piso de las franjas de precios que se pusieron en marcha. Estas últimas, que sustituyeron a las cuotas de importación y a la licencia previa, permitían que fuera posible importar las cantidades deseadas, las cuales debían sufragar un arancel fijo si el precio de importación se ubicaba entre el piso y el techo de la franja, y que tenían un recargo arancelario (o arancel variable) si se hallaba por debajo del piso y un descuento si

lo hacía por encima del techo, de manera que el precio de importación nunca estuviera por debajo del primero, ni sobrepasara el segundo.

Con estos cambios en la política se perseguían varios objetivos: eliminar el manejo discrecional de las importaciones; someter a una mayor competencia externa a los agricultores domésticos, suavizando las fluctuaciones extremas de las cotizaciones internacionales, y reducir la intervención del IDEMA en la compra de las cosechas, al disminuir el precio de garantía a un mínimo atado a los precios externos y hacer indiferente para los industriales comprar el producto nacional o el importado, con lo que se suponía que preferirían el primero <sup>40</sup> Para hacer coherente su funcionamiento con el proceso de integración en marcha en la subregión andina, se emprendió un arduo período de negociaciones tendiente a unificar las franjas y, en general, el manejo del comercio frente a terceros países.

No obstante, la crisis que afectó a la agricultura en los primeros años de la década, y los problemas y críticas que afrontaba el esquema, llevaron al gobierno a volver a establecer, desde el segundo semestre de 1993, precios de

<sup>40</sup>Lo cual no resultó cierto pues no se tuvo en cuenta que las condiciones de financiamiento y la posibilidad de adquirir el producto extranjero casi en cualquier momento, con lo que las necesidades de almacenamiento disminuyen respecto a las cosechas nacionales, llevarían a que muchos industriales y procesadores prefirieran adquirir los bienes extranjeros a los nacionales.

---

intervención del IDEMA, superiores a los mínimos de garantía, para algunos productos en determinados momentos. Asimismo, se establecieron medidas para cerrar temporal o definitivamente las importaciones de algunos bienes. La leche fue un ejemplo del primer caso y los trozos de pollo del segundo. La aplicación de mecanismos de salvaguardia constituyó otra manera de proteger al sector en coyunturas especiales.

Empero, fue a finales de 1994 y principios de 1995 que se introdujo la modificación más significativa, la cual consistió en promover la realización de unos convenios de absorción entre agricultores e industriales, con el aval gubernamental, en virtud de los cuales los segundos se comprometían a adquirir las cosechas a unos precios y calidades previamente negociadas, en contraprestación de lo cual el gobierno les permitía importar una determinada cantidad a un arancel inferior al que tendrían que sufragar en razón de la franja. En todo caso, podrían seguir importando todo lo que quisieran pagando este último completo.

La liberación comercial mencionada, el demonte de los precios de sustentación y la fuerte caída de las cotizaciones internacionales, determinaron el deterioro de la rentabilidad de las actividades agrícolas y sumieron al sector en la mayor crisis que ha atravesado en su historia reciente. En efecto, el crecimiento sectorial se resintió desde 1991, pero fue en 1992 que la crisis se generalizó hasta el punto de que por segunda vez en veinticinco años presentó una tasa de crecimiento negativa (- 2.0%), y por primera vez decrecieron los tres

**CUADRO N° 32**  
**SUPERFICIE COLECTADA PRODUCCION Y RENDIMIENTOS DE CULTIVOS TRANSITORIOS Y PERMANENTES 1981-1998**

CULTIVOS		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1998
ALICHO	S	1200			850	8000	9000	4800	9002	8000	7100	8300	6300	5157	1100	1673	5576
	P	1400			730	13840	12150	8720	1760	12100	10000	13300	7730	5184	1100	2384	11832
	R	1187			1200	1743	1350	1400	300	1407	1408	1800	300	1001	1000	1421	2200
ARROZ IRGK	S	4200	5000	4100	3150	2900	3500	4300	4700	5700	8400	5400	2350	2420	2175	2360	3000
	P	21800	24700	20800	18835	18100	17900	20100	23900	27000	50200	21800	11184	1000	3458	17133	15500
	R	5143	4943	5044	5300	5552	5144	4874	5021	4737	3695	4407	4213	4645	1343	5103	5000
FELAJ	S	1400		300	500	564	585	800	1000	1150	653	557	389	1116	895	1953	1723
	P	900		90	320	524	364	820	900	1200	682	412	523	648	522	1124	1236
	R	843		835	840	662	627	775	900	370	600	803	752	758	751	574	753
MAIZ BENEFICADO	S	3100	3200	4410	850	800	1000	1000	2000	500	400						
	P	3800	5200	5550	1750	500	1700	1500	3000	1200	1000						
	R	1228	1825	1256	2098	1875	1700	1500	1500	2400	2500						
MAIZ PERMANENTE	S				3900	4000	4700	4700	4400	4300	8000	10180	8780	3025	7845	6524	8940
	P				3900	4300	4400	4700	4400	5300	7600	13800	8380	9080	3525	10392	11286
	R				1000	1075	938	1000	1000	1152	1300	1308	1238	696	832	1213	1284
SOJEC	S	4100	6170	8300	7000	2080	3500	5800	3800	4300	7000	5400	2491	3005	3800	5882	4144
	P	3250	10430	10580	7200	5500	5300	9000	4800	7700	11100	8100	3391	4645	5304	10670	8286
	R	2012	1880	1272	1029	1750	1514	1807	1278	1304	1586	1500	1482	1344	977	1803	2000
TABACO RUBIO	S	700	700	900	500	500	437	450	445	870	420	410	328	393			
	P	900	900	1200	800	835	745	810	801	1590	750	735	580	590			
	R	1268	1283	1335	1800	1670	1700	1800	1800	1328	1788	1793	1798	1501			
CACAO	S								200	230	299	384	350	370	388		
	P								70	80	105	158	140	167	183		
	R								350	352	351	401	400	451	442		
COCO	S		500	300	400	425	425	430	450	450	350	260	280	380	320	320	320
	P		3825	1800	2120	2250	2340	2378	2925	2925	2625	2360	2380	1687	2720	2770	2770
	R		7250	5335	5300	5254	5606	5528	8600	8300	8357	6500	8500	4439	3500	6853	6656
PLAYANO	S	2000	1100	1100	1400	1500	2100	2300	2150	2200	2400	804	1175	1123	1324	1437	1700
	P	11000	5300	5600	7000	7500	11550	12850	12860	12100	14400	5458	5770	13098	11298	12833	15500
	R	5500	4818	5000	5000	5000	5500	5500	5961	5500	6000	9000	4911	12198	3533	9000	9000
YUCA	S	500	2000	3000	4000	4000	4300	4500	2100	2200	1800	1147	1245	1442	833	2293	1516
	P	5000	18000	30000	40000	40000	38700	42800	23100	23300	18000	11470	9348	13720	7497	27552	18226
	R	13000	8000	10000	10000	10000	9000	9511	10000	11900	10000	1000	7507	9015	9000	12000	12000

S: superficie (Has), P: producción (Ton), R: rendimientos (kg/ha). Evaluación 1995 y programa 1998  
 Fuente: URPAS, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

principales subsectores que lo conforman (agricultura, pecuario y café). La crisis afectó con particular intensidad a los cultivos transitorios, cuyo valor de la producción disminuyó en 3.1% en 1991 y en 12.2% en 1992, y cuya superficie sembrada se contrajo en 5.8% y 12.4% en los dos años citados, en los cuales el área total cultivada en la agricultura no cafetera - cultivos transitorios y permanentes - se redujo en 3.7% y en 6.1%, respectivamente (Ocampo y Perry, 1995).

#### **b. Impactos de la abertura en la Guajira**

El valor agregado por el sector agropecuario de este departamento decreció en 2.96% en 1991 y en un 17.15% en 1992, y comenzó a recuperarse al año siguiente (creció 14.82%). La zona sur de aquel departamento, que es su región agrícola, se encuentra muy integrada al norte del Cesar y cuenta con una producción semejante. De manera que en ella también se presentó una drástica caída de las superficies sembradas de algodón (de 7.100 a 1.100 has entre 1990 y 1994), arroz (de 3.400 a 2.175), sorgo (de 7.000 a 2.491 en 1992) y un tanto menor en maíz, plátano y yuca. Este último para 1995 ya se había recuperado plenamente. El frijol, por su parte, fue el cultivo más dinámico en el período, y su superficie cultivada pasó de 853 has. en 1990 a 1.958 en 1995 (cuadro NO 32).

#### **i. Las políticas de modernización agropecuaria y rural**

El actual gobierno puso en marcha una estrategia para el sector, a la que denominó "Programa de Modernización



Agropecuaria y Rural" (Documento CONPES de agosto de 1994). la cual, en buena medida, profundizó y fortaleció instrumentos que se venían diseñando e implantando desde el anterior gobierno, y que buscaban reemplazar las antiguas herramientas de intervención del Estado por unas novedosas que permitieran una intervención menor, transparente y más de facilitador de acuerdos y negocios entre privados que de rector de la economía. La mencionada política de modernización aspira elevar la competitividad del sector, promover su desarrollo sostenido y sostenible y mejorar las condiciones de vida de la población rural, en un esfuerzo conjunto entre el gobierno, la comunidad y el sector privado.

En relación con el primer aspecto, tal vez lo más interesante es que promueve el mejoramiento de la competitividad sobre la base de la realización de acuerdos estratégicos que comprometan a todos los integrantes de una cadena agroindustrial y al gobierno en un esfuerzo de mediano plazo, y que utiliza incentivos para estimular la iniciativa privada, en vez de suplantarla. Como parte de los acuerdos se estableció una política de aveniencias entre privados para garantizar la absorción de las cosechas, con el aval gubernamental, que tendía a dar certidumbre en este aspecto para que se pudieran concentrar los esfuerzos en las acciones e inversiones de largo aliento que se requieren para elevar la competitividad.

Con respecto al segundo tema, se estableció la necesidad de fortalecer el nuevo esquema de investigación agropecuaria, basado en la asociación de los particulares con

el gobierno, y se otorgó mayor importancia y recursos a los subsidios que estimulan la inversión en el agro (el incentivo a la capitalización rural y las subvenciones a la adecuación de tierras <sup>(41)</sup>). Igualmente, se decidió fortalecer el fondo Emprender, gracias al cual el gobierno incentiva y facilita a los productores la creación de empresas de procesamiento y comercialización de sus productos. Estas herramientas pueden ser de una considerable utilidad para poner en marcha nuevos proyectos agroindustriales en las diversas zonas del país, y en particular en los departamentos cobijados por este trabajo.

El documento CONPES "Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal" detalló las bases de la reconversión del sector y sus instrumentos de apoyo, incluida la reorientación de las actividades de ciencia y tecnología, la capacitación de recursos humanos, los incentivos a la inversión privada en el agro, los apoyos que la política de infraestructura ofrece a la actividad agropecuaria, la política de comercialización y de regulación de mercados y el diseño de normas de calidad. Este ambicioso marco de política debía permitir, en el contexto de los acuerdos sectoriales de

---

<sup>41</sup> En virtud del Incentivo a la Capitalización Rural toda persona natural o jurídica que realice proyectos de inversión en el sector agropecuario que propendan por el mejoramiento de la competitividad y por el desarrollo sostenible de la producción recibirá del gobierno un subsidio equivalente, como máximo, al cuarenta por ciento del valor del proyecto. En el caso de la adecuación de tierras, se establecieron subsidios para las obras principales, secundarias y prediales de los proyectos que se efectúen en esta materia, siendo mayores los destinados a los pequeños productores.

competitividad, que las labores del Ministerio y del sector privado se concentren, por fin, en la solución de los problemas estructurales del sector en un contexto de internacionalización, más que en el desgastador conflicto diario sobre el mercadeo de las cosechas, la competencia de las importaciones o emergencias de uno u otro tipo.

En el campo de las acciones tendientes a mejorar la competitividad sectorial, conviene resaltar la ampliación del incentivo a la capitalización rural tanto a través del incremento de los montos de los incentivos como de su extensión a la compra de maquinaria y equipo-, la consolidación de los incentivos a la adecuación de tierras y el estímulo a la participación del sector privado en la construcción de infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones. La acción del Estado ha sido muy lenta y costosa en esta actividad, por este motivo, el cumplimiento de las metas que se han planteado en esta área exige el concurso del sector privado. En consecuencia, el régimen de concesiones privadas para la construcción de distritos, acompañado del programa de subsidios y estímulos directos para que los productores acometan la construcción de proyectos, debería coadyuvar a propulsar la adecuación de tierras aptas para la producción agropecuaria intensiva.

Los documentos señalados consolidaron igualmente la nueva filosofía de la acción del IDEMA, al establecer que se convertirá progresivamente en una entidad administradora de incentivos y subsidios a la comercialización, de manera que intervenga en el mercado sin recurrir a la adquisición directa

---

de las cosechas. Esta última forma de intervención sólo tendrá lugar en zonas rurales y urbanas marginales, o como alternativa de última instancia. Para este efecto, se probó revivir una idea que finalmente no se puso en marcha en el anterior gobierno, la de negociar en bols los certificados de depósito de mercancías agropecuarias, los cuales serían adquiridos por el Instituto únicamente en el caso de que el agricultor no encuentre un mejor comprador en el mercado. El desarrollo de esta nueva política de comercialización ha avanzado, sin embargo a un ritmo lento. Por su parte, aunque la creación de PROMAGRO, bajo el impulso de la Corporación Colombia Internacional, ha representado un avance importante de la política de comercialización internacional, este es apenas el punto de partida para el desarrollo de iniciativas orientadas a dinamizar nuevos renglones agroindustriales de exportación.

El nuevo gobierno decidió, igualmente, perfeccionar y culminar la reforma del ICA. El postulado de especializar a este Instituto en las labores de prevención sanitaria, control de insumos y registro de obtenciones vegetales, y que el Ministerio retome el liderazgo en el diseño de la política de investigación, la cual debe ser ejecutada por las corporaciones mixtas y otras entidades, tiende a superar los problemas que subsisten como rémoras del viejo esquema y que no permitieron resolver las limitadas facultades otorgadas por la Constitución de 1991 al Ejecutivo. La especialización debería resultar en fortalecimiento y beneficio de ambas actividades, tanto de las de generación y transferencia de tecnología, como de las de prevención y control, unas y otras vitales en un proceso de internacionalización de la economía.

En relación con el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos y demás pobres rurales, la política citada se basa en una serie de apoyos y subsidios directos a las comunidades para que resuelvan problemas de vivienda, servicios sociales y públicos, desempleo, nutrición, etc. La iniciativa y el manejo de los proyectos queda en manos de los mismos pequeños productores, y los funcionarios gubernamentales se convierten únicamente en asesores y facilitadores. Dicha política <sup>(42)</sup> incluyó la ampliación considerable de las acciones de reforma agraria y del programa de vivienda rural, así como medidas agresivas orientadas a solucionar los problemas de crédito de los pequeños productores.

## **5. Diagnóstico del departamento de La Guajira**

### **a. Características sociológicas de la población**

La Guajira es un departamento habitado por diversos grupos humanos. Por una parte están los resguardos indígenas wuayú y de otras etnias, quienes tienen un sistema de organización social propio, generalmente en conflicto con colonos blancos y otro tipo de productores, especialmente por la posesión de la tierra y por su uso.

<sup>42</sup> Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino", Documento CONPES, diciembre de 1994.

El DRI apoyó en el pasado dos proyectos con fondos de FINAGRO: Apoyo al resguardo de la Paz, crédito que se perdió, pues la comunidad nómada a la que se le prestó no canceló el crédito.

Con la Cooperativa de Barrancas, se presentaron problemas pues el crédito otorgado para la cría de cabrinos se perdió cuando los nativos tuvieron problemas con el suministro de agua y los animales murieron.

Los inversionistas de la región han dedicado sus esfuerzos a actividades comerciales mas lucrativas, como es la comercialización de artículos importados y el contrabando.

#### **b. Situación agropecuaria de la región**

##### **i. Agricultura**

En el Departamento de la Guajira, zonas centro y norte, la agricultura no es una actividad común entre sus pobladores dada las condiciones ambientales imperantes en la mayor parte del territorio, excepto en el sur donde se desarrollan algunos proyectos de frutales y palma africana.

Sin embargo, las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que la situación podría cambiar cuando se desarrolle el proyecto de irrigación del río Rancherías, el cual tendría una cobertura de aproximadamente 15.000 hectáreas.

Este proyecto, localizado en el sur de la Guajira, a

75 kilómetros por carretera de Valledubar y 168 km de Riohacha. fue presentado a los usuarios el pasado 19 de enero de 1996. El INAT está trabajando en la elaboración de los términos de referencia y en el trámite de vigencias presupuestales futuras. Se espera terminar los diseños en febrero de 1998 y la construcción cuatro años después.

De acuerdo con la tradición de la zona y algunos estudios de clima y de mercados, se proponen desarrollar 4.340 Has. en arroz, 6.435 en algodón, 3.617 en sorgo, 4.757 en soya, 3.160 en pastos, 570 en frutales permanentes, 664 en plátano y 1.680 en hortalizas.

En la Guajira predominan otro tipo de actividades agropecuarias y mineras como son la cría de caprinos, especialmente en el centro y norte del departamento.

#### **ii. Cría de caprinos.**

Se estima que la población de caprinos podría alcanzar en 1996 la cantidad de 2 millones de animales. Los caprinos tienen diferentes aprovechamientos: en la actualidad se exportan semanalmente alrededor de 1.000 a 1.200 animales vivos a las Antillas, por el puerto de Portete (50.000 animales por año aproximadamente), en una operación de abastecimiento de carne que apenas comienza y que en concepto de los entrevistados tiene tendencia a crecer. El consumo local de Riohacha se estima en 200 animales diarios.

La Secretaría de Agricultura, con el apoyo de CORPOICA, ha

---

promovido la cría en varias granjas de caprinos de leche para mejorar la raza al cruzarlos con los caprinos actuales y así proporcionar al indígena (principal productor de caprinos) otra fuente de alimentación.

Los caprinos son utilizados para la producción de carne, los cueros son comercializados secos con comerciantes de Bucaramanga quienes los compran a intermediarios locales. (\$ 300 por cuero). De los cueros se obtiene la *cabritilla*, utilizada en la manufactura de guantes y otros artículos de marroquinería.

### iii. Actividad pesquera.

Otra actividad que se desarrolla en la región es la pesca costera, la cual se realiza en forma artesanal. Los principales productos del mar son: aletas de tiburón, carne de tiburón, langostas, camarones y algunos moluscos y crustáceos.

Al respecto, algunos de los entrevistados manifestaron la necesidad de adelantar estudios de disponibilidad del recurso marino a lo largo de la zona costera Guajira y su calificación con base en las especies, la estacionalidad y otros factores relacionados, tal como se hizo en Santa Marta para las costas del Magdalena, donde se han realizado estudios por varios años.

En visita realizada en el mes de mayo a la Guajira, la Ministra de Agricultura, llevó un documento sobre el aprovechamiento de las sardinas en Colombia, sobre el cual



indicó, en varias reuniones, que será el proyecto prioritario de su administración para la Guajira. Al revisar el contenido del documento resumen se encuentra que es una porción de un estudio realizado aparentemente en 1994 y entre sus conclusiones se menciona que efectivamente existe un recurso potencial en aguas de la Guajira pero.. " Antes de incurrir en el establecimiento de una planta enlatadora, ya sea en el Pacífico o para el Caribe se recomienda a la industria realizar un estudio de factibilidad sobre el producto a producir. En las condiciones actuales de conocimiento sobre el recurso a explotar, la consultora cree que es muy riesgoso hacer una inversión. Ecuador nuestro mayor proveedor de sardinas enlatadas tiene unos costos de producción con los cuales Colombia difícilmente podría competir. "

#### **iv. Acuicultura**

La acuicultura es una actividad que se está desarrollando en la región con varias especies, principalmente la cachama y la tilapia roja. El DRI ha promovido el establecimiento de varios proyectos que han tenido un importante efecto demostrativo. En opinión del Secretario de Agricultura, muchos propietarios de tierras han establecido sus lagos, sin que ello aparezca registrado en ninguna estadística.

#### **v. Agroindustria.**

En concepto de algunos de los entrevistados, no se cuenta en el departamento con inversionistas importantes para el desarrollo de proyectos agroindustriales. De hecho solo se mencionó el caso de una pequeña fábrica de

mermeladas que en forma estacional aprovecha algunas cosechas de fruta y produce mermeladas que vende en el entorno cercano.

### c. Proyectos identificados

Existen varios documentos donde se relacionan los proyectos de inversión para el departamento.

#### i. Proyectos generales:

La Secretaría de Agricultura preparó un listado de ideas y proyectos agroindustriales para presentar en una reunión sostenida en el pasado mes de mayo en Sincelejo. El resumen de los proyectos presentados es el siguiente:

- Capacitación en forma de Autogestión y organización empresarial.
- Construcción de cavas para la conservación de carne de pescado.
- Operación del matadero frigorífico de Villanueva, que tiene instalaciones con capacidad para 120 bovinos por turnos, además de equipos para faenar cerdos y pollos, y está sin operación por falta de capital semilla y de una organización comercial privada que pueda acceder a recursos del fondo ganadero.
- Centro de acopio lechero del Sur de la Guajira. El DRI aportará recursos por 50 millones de pesos que no han sido desembolsados.
- Estudio de factibilidad para el montaje de una enlatadora de sardinas.

## EVALUACION DE LA COMPETITIVIDAD EN LAS REGIONES DE FRONTERA - GUAJIRA

Reactivación del centro de servicio de pesca artesanal.

- Pesca e industrialización del tiburón.
- Procesamiento de subproductos caprinos y bovinos.
- Tecnificación de cultivos y procesamiento de pulpa de frutas.

Montaje de centro de acodio, faenamiento y sacrificio de caprinos en la media Guajira.

Esta misma entidad indicó que en 1994 se presentaron algunos proyectos a Planeación Nacional, sin que se tenga más noticias sobre los mismos. Los principales fueron el repoblamiento de peces de la laguna San Agustín, Musichi, Municipio de Manaure, y repoblamiento de peces de la laguna Cuspica con lebranche y camarón.

El Fondo Mixto de Promoción Empresarial preparó un documento sobre el perfil de los proyectos prioritarios para el Departamento de la Guajira que aspiran a cofinanciación del Presupuesto General de la Nación en 1996. Los nombres de los proyectos relacionados con el sector son los siguientes:

- Agroindustrialización.  
Desarrollo turístico de la Guajira.
- Construcción del parque Industrial de la Guajira.
- Construcción de un puerto multipropósito.
- Planta de soda cáustica.
- Planta refinadora de sal en Manaure.
- Estudio de la situación de la zona de régimen aduanero especial del Departamento de la Guajira.

- Reubicación de los moradores de los alrededores de la laguna salada. Riohacha.
- Optimización y ampliación del acueducto de San Juan del Cesar.
- Ampliación del alcantarillado sanitario de San Juan del Cesar.
- Estudio acueducto regional La Junta-La Peña-Los Haticos - Laguita y Tocopalma.  
Optimización y ampliación del acueducto de Villanueva.

La URPA ha estado trabajando en los siguientes proyectos específicos:

- Recuperación integral del cultivo del algodón en el departamento de la Guajira.

Conformación del banco de maquinaria para la producción agrícola.

- Estudio de mercadeo para la comercialización de productos agropecuarios.

Divulgación de las políticas del sector agropecuario a los profesionales del sector.

Control y prevención de la encefalitis equina venezolana en el Departamento.

En la Universidad de la Guajira se ha estado promoviendo la realización de tesis de grado sobre el cultivo y aprovechamiento del camarón. El INPA ha estado trabajando en el desarrollo de proyectos de

cultivos de camarón, para lo cual ha establecido estanques en la Punta de Remedios y El Pájaro (Manaure). Este mismo instituto está preparando términos de referencia para adelantar un estudio de industrialización de pescado en el departamento.

FONADE, en coordinación con CONSULPLAN, está adelantando un estudio para la adecuación de 15.000 hectáreas en el sur del departamento (desde Hatonuevo hasta Urumita), para ser cultivadas en frutales.

También se mencionó que existe un proyecto para aprovechar las condiciones ambientales predominantes en Manaure para el cultivo de la Artemis salina, especie que se utiliza para la alimentación de camarones, alcanzando la cifra de US \$ 65 la libra, y que actualmente se importa desde USA y Panamá. Se estima que la inversión sería de alrededor de 1 millón de dólares.

Se está conformando una red de información intersecretarial en el Departamento, que luego se extenderá a las UMATAS, las cuales ya disponen de computadores. El CORPES está apoyando esta iniciativa.

**CUADRO N. 33 DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA**  
**EVALUACION DE GANADO MENOR SEMESTRE A 1996**

MUNICIPIO	PORCINO		CABALLAR	MULAR	ASNAL	BUFAL	CUNICOLA	OVINA	CAPRINA	AVES	
	HEMBIAS EN REPRODUCCION	LECCIONES CANADA								POSTURA	ENGORDE
	HATONUEVO	200									
DE EL MOLINO	97	7	355	398	296	22	65	170	0	11250	12520
URIBIA	400	3	2200	1450	12500	0	0	225500	585000	4200	0
MANAURE	600	7	2000	500	4800	0	0	85000	135325	6865	
URUMITA	300	6	730	400	1000	0	300	1200	1000		
BARRANCAS	42	8	1060	336	620	0	0	3520	7660	360	7620
FONSECA	385	6	805	380	950	1	1300	5845	2150		
VILLANUEVA	56	5	536	852	1894	0	400	3500	85	5000	1100
SAN JUAN DEL	470	7	1115	754	2321	0	0	6175	1733	6395	9338
RIOHACHA	1500	6	3600	1700	3000	0	0	40000	70000	60000	90000
MAICAO	448	7	2859	537	3604	0	0	96765	169948		
<b>TOTAL</b>	<b>4498</b>		<b>15586</b>	<b>7525</b>	<b>31658</b>	<b>23</b>	<b>2065</b>	<b>471475</b>	<b>999101</b>	<b>94070</b>	<b>120578</b>

FUENTE: Minagricultura, Evaluaciones Primer semestre de 1996  
 Cálculos Ediagro

## ii. Proyectos con ventajas competitivas

Centro de acobio, faenamiento y sacrificio de ovinos y caprinos en la Media Guajira.

La consecución de información sobre especies menores es realmente dispendiosa dado que hasta la fecha no se poseen cifras oficiales y se trabaja principalmente con estimativos. Es por ello que fue necesario hacer un cálculo bastante grueso de la población caprina y ovina, además que las cifras que se encuentran normalmente agrupan estas dos especies.

Para el cálculo se tomó como fuente la evaluación preliminar realizada por el Ministerio de Agricultura a través de los Consensos del primer semestre de 1996, en el departamento de la Guajira.

La importancia de la caprinocultura en este departamento se destaca cuando se aprecia el cuadro N. 33 en el cual se tiene la población de especies menores, por municipio, dando como resultado que mientras los caprinos se acercan al millón de cabezas y los ovinos a las 500.000, los porcinos apenas llegan a las 5.000 cabezas, caballar a las 15.500, mular 7.500, y asnar las 32.000 cabezas. La avicultura apenas contaría con 94.000 aves de postura y 120.000 para engorde.

**CUADRO N. 34 POBLACION ESTIMADA DE CAPRINOS Y OVINOS 1996  
TOTAL NACIONAL**

	CAPRINOS		OVINOS		OVINOS		CAPRINOS		TOTAL	
		%		%		%		%		%
TOTAL	1233887		1498778		1946832	100,0%	1601289	100,0%	3548121	100,0%
ANTIOQUIA	19339	1,6%	19464	1,3%	25283	1,3%	25097	1,6%	50380	1,4%
ATLANTICO	4168	0,3%	8360	0,6%	11509	0,6%	5409	0,3%	16318	0,5%
BOLIVAR	18754	1,5%	20490	1,4%	26615	1,4%	24338	1,5%	50354	1,4%
BOYACA	73197	5,9%	317325	21,2%	412188	21,2%	94992	5,9%	507180	14,3%
CALDAS	608	0,0%	2270	0,2%	2949	0,2%	785	0,0%	3734	0,1%
CAQUETA	544	0,0%	21035	1,4%	27325	1,4%	706	0,0%	28029	0,3%
CAUCA	4568	0,4%	31501	2,1%	41048	2,1%	5928	0,4%	46976	1,3%
CESAR	61738	5,0%	111175	7,4%	144410	7,4%	80118	5,0%	224529	6,3%
CORDOBA	24688	2,0%	81336	5,4%	105651	5,4%	32036	2,0%	137688	3,3%
CUNDINA.	20388	1,7%	105511	7,0%	137053	7,0%	26459	1,7%	163512	4,6%
CHOCO	1737	0,1%	707	0,0%	918	0,0%	2254	0,1%	3173	0,1%
HUILA	12883	1,0%	11171	0,7%	14511	0,7%	16719	1,0%	31230	0,9%
LA GUAJIRA	763868	62,4%	514551	34,3%	668374	34,3%	999101	62,4%	1667475	47,0%
MAGDALENA	61483	5,0%	89553	6,0%	116325	6,0%	79790	5,0%	196115	5,5%
META	903	0,1%	5751	0,4%	7470	0,4%	1172	0,1%	8642	0,2%
NARIÑO	5497	0,4%	30519	2,0%	39772	2,0%	7134	0,4%	46906	1,3%
N. DE SANTAN.	16415	1,3%	24685	1,6%	32064	1,6%	21303	1,3%	53367	1,5%
QUINDIO	283	0,0%	410	0,0%	533	0,0%	367	0,0%	900	0,0%
RISARALDA	1437	0,1%	531	0,0%	690	0,0%	1865	0,1%	2555	0,1%
SANTANDER	110426	8,9%	51668	3,4%	67114	3,4%	143306	8,9%	210420	5,3%
SUCRE	8648	0,7%	13853	0,9%	17994	0,9%	11219	0,7%	29213	0,8%
TOLIMA	13828	1,1%	28430	1,9%	36929	1,9%	17945	1,1%	54874	1,5%
V. DEL CAUCA	2499	0,2%	7782	0,5%	10108	0,5%	3243	0,2%	13352	0,4%

FUENTE: Minagricultura, Cálculos Ediagro



Se tiene entonces que este departamento posee cerca un millón de caprinos y unos 700.000 ovinos, participando con el 62.4% en cuanto a cabras se refiere en el total nacional y el 34.3% en ovinos. En Caprinos, el segundo lugar lo ocupa Santander con 143.000, tercero Boyacá con 95.000 cabezas, y en cuarto lugar Magdalena y Cesar con el 5.0% cada uno de ellos. En total se estima una población caprina de 1.600.000 cabezas y ovina de 2.000.000. Cuadro N. 34 .

Los costos de producción en caprinocultura también se debieron estimar con base en una estructura del año de 1985, actualizada al 96 con base en el comportamiento del IPC. Además, se esta en proceso de confirmación las cifras en cuanto a nacimientos, mortalidad, etc, que permitirían complementar la información presente. (ver cuadro No 35)

El modelo hace un cálculo para el sostenimiento de dos reproductoras y 20 hembras y sus crías hasta el destete, arrojando unos costos cercanos a los \$21.200.000 de los cuales \$11.840.000 corresponderían a las instalaciones, el pasto, saladeros y bebederos y los animales, y \$9.360.000 a los costos de operación (muchos de ellos correspondientes a mano de obra familiar). Cuadro N. 35

Se estima que la población de caprinos del Departamento, podría alcanzar en 1996 la cantidad de 2 millones de animales.

---

### CUADRO N. 35 ESTRUCTURA DE COSTOS EN CAPRICULTURA

CON BASE EN EL IPC BASE 1988 = 100

Estimativos para el sostenimiento de 2 reproductores y 20 hem		1985		I.P.C. dic-85	I.P.C. dic-95
		COSTO/AÑO			
A - Desde el nacimiento hasta el destete				52,03	475,76
Pasto King-Grass	has	0,5	100000		914.396
Ramio	has	0,1	20000		182.879
Angleton	has	2	100000		914.396
Cercas Divisorias	metros	500	75000		685.797
Malla de Alambre	metros	300	180000		1.645.912
Aprisco en Madera			100000		914.396
Saladeros y Bebederos			40000		365.758
Compra de 24 animales			680000		6.217.890
Subtotal			1295000		11.841.422
Costos de Operacion					
Sanidad animal y sal			50000		457.198
Mano de Obra			300000		2.743.187
Asistencia Tecnica			80000		731.516
Administracion			150000		1.371.593
Concentrados			250000		2.285.989
Equipos			100000		914.396
Imprevistos 10%			93000		850.388
Subtotal			1023000		9.354.266
TOTAL			2318000		21.195.689

FUENTE: Minagricultura  
Cálculos Ediagro

Los caprinos tienen diferentes aprovechamientos: en la actualidad se exportan semanalmente alrededor de 1.000 a 1.200 animales vivos a las Antillas, por el puerto de Portete (50.000 animales por año aproximadamente), en una operación de abastecimiento de carne que tiene tendencia a crecer. El consumo local de Riohacha se estima en 200 animales diarios.

La Secretaría de Agricultura, ha promovido la cría de caprinos de leche para cruzarlos con los caprinos actuales y así proporcionar al indígena, otra fuente de alimentación.

Los cueros son comercializados secos con comerciantes de Bucaramanga. De los cueros se obtiene la *cabritilla*, utilizada en la manufactura de guantes y otros artículos de marroquinería.

#### - Industrialización pesquera

Actividad que se desarrolla en la región en forma artesanal. Los principales productos del mar son: aletas de tiburón, carne de tiburón, langostas, camarones y algunos moluscos y crustáceos.

Avanzan los proyectos de integración de una empresa pesquera bajo el sistema de Joint Venture en el que el socio Colombiano sería el Gobierno a través del INPA y la contraparte serían empresarios Venezolanos

---

de pesca altamente especializada. Se capturarán principalmente sardinas y Machuelo que, después de ser enlatados se desatinarán a la exportación<sup>(43)</sup>

En visita realizada en el mes de mayo a la Guajira, la Ministra de Agricultura, llevó un documento sobre el aprovechamiento de las sardinas en Colombia, sobre el cual indicó, en varias reuniones, que será el proyecto prioritario de su administración para la Guajira.

<sup>43</sup> Agrodinario, Miércoles Septiembre 4 de 1996.

## E. EL SECTOR PUBLICO Y LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

### 1. Consideraciones generales

El propósito de este acápite es el de evaluar, de alguna forma, el grado de conciencia que existe a nivel departamental acerca de la importancia de aumentar el componente económico de la inversión, como estrategia eficaz de desarrollo. Tal evaluación se hace teniendo en mente tres principios:

\*. La directriz principal de un plan de desarrollo regional, es obviamente el plan de desarrollo nacional. El primero debe, por lo menos, considerar los siguientes lineamientos planteados en el segundo:

- La estrategia de desarrollo económico ha de propender por la adecuación de la economía regional, para que asimile los efectos benéficos de las políticas nacionales de desarrollo.

El crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales, como de la inversión en capital social, que comprende las siguientes áreas:

Capital conocimiento.

Capital científico y tecnológico.

Infraestructura

---

- \* Medio ambiente.
- \* Desarrollo institucional.

\*. Por otra parte, el plan de desarrollo económico y social, "El Salto Social", si bien avanza en la precisión de estrategias de desarrollo sectorial, no precisa políticas explícitas para enfrentar los desequilibrios regionales. Partiendo de este hecho, resulta pertinente que tal deficiencia sea corregida al interior de las regiones, formulando estrategias sociales y económicas que tiendan a la disminución de tales desequilibrios, las cuales se esperaría ver plasmadas en el plan de desarrollo departamental 1995-1997, que se ha denominado: "La Guajira con sentido de grandeza".

\*. La formulación de estrategias debe estar acompañada de un plan de inversiones consistente, tanto en relación con su monto global como en lo que atañe a la efectiva financiación del mismo. Es decir, no basta con que en el plan se identifiquen claramente los problemas y se asignen las partidas para resolverlos, sino que sus metas en términos de ingresos han de ser realistas, de acuerdo con las posibilidades financieras reales de la Nación, el departamento y sus municipios, lo que garantiza la efectiva ejecución de las inversiones. Si se espera el concurso del sector privado, ha de consultarse la real capacidad de inversión de éste.

2. El componente de desarrollo económico en el plan de desarrollo económico de La Guajira.

Siguiendo los lineamientos antes propuestos, el componente económico del plan debe seguir dos directrices:

\*. La adecuación de la economía de La Guajira al nuevo modelo de desarrollo, avanzando en el proceso de descentralización y consolidando la estructura productiva de la región, para penetrar los mercados nacionales y mundiales.

\*. El aprovechamiento de la condición fronteriza del departamento. El desarrollo actual de la región no corresponde a su dotación de recursos naturales y depende en alto grado de la inversión extranjera. Por consiguiente, debe instrumentarse una estrategia de internacionalización y competitividad, que debe vincularse con las ventajas comparativas existentes y potenciales, más que a las oportunidades comerciales que pueda permitir, ocasionalmente, una tasa de cambio favorable en Venezuela. Ello constituye una estrategia artificial e inestable, que no le permite a la región enfrentar las adversidades originadas en los vaivenes económicos del vecino país.

Dentro de este marco, se encuentra que, por lo menos a nivel de discurso, el plan de desarrollo departamental incorpora en sus propuestas una adecuada visión del componente económico de la inversión. Se priorizan las acciones tendientes a fortalecer no sólo los sectores más dinámicos de la región (como la minería), sino también las encaminadas a consolidar

---

otros que pueden aprovechar las potencialidades de La Guajira, en especial el incremento de la productividad de los mismos, para generar fuentes crecientes de empleo e ingresos para la región y sus habitantes. Adecuándolos, además, para su inserción en el mercado nacional y mundial, aprovechando las ventajas económicas que les trae la condición fronteriza de la región.

El plan departamental se percibe como integral, porque cada una de las acciones en los diferentes sectores, se convierte tanto en estrategia de empleo como de competitividad e internacionalización, además de impulsar la complementariedad entre los mismos sectores. Una de las acciones que sirven para ejemplificar este aspecto es la que se plantea para el turismo. Si bien se reconoce que este sector es débil y de poca importancia, se reconoce también que es una actividad que, al fortalecerse, generará un gran número de empleos y un volumen creciente de divisas, sirviendo además de mercado complementario para otras actividades locales. Pues, se piensa que la economía ha de adecuarse al modelo de desarrollo imperante, siguiendo los lineamientos de "El Salto Social", de forma tal que se incrementen los beneficios económicos y sociales para toda la población.

Es así como el plan involucra estrategias específicas para cada uno de los sectores, pretende crear la infraestructura necesaria para la competitividad y se propone desarrollar acciones de desarrollo fronterizo y microempresarial, así como de fomento a la actividad exportadora. Por último, formula estrategias tendientes a fortalecer las finanzas públicas departamentales y municipales.



así como a profundizar la descentralización.

A grandes rasgos, se puede ver que, a nivel de propuesta, el fortalecimiento económico de la región ha de ser un esfuerzo conjunto del departamento, los municipios y la Nación, de acuerdo con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia, la visión regional y la nacional se complementan, al fundarse sobre los mismos principios y tener idénticos objetivos.

Así, el componente económico de la inversión, al cual se le da una connotación integral, se puede resumir como sigue. El desarrollo económico se funda en los objetivos que a continuación se expresan:

- Propender por la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, buscando mejorar las condiciones de equidad social, competitividad económica y generación de empleo productivo. Entre otras acciones, han de adelantarse las que mejoren o creen infraestructura para la competitividad, así como aquellas que permitan adecuar las tierras, todo ello con miras a potenciar las ventajas comparativas de la región y aprovechar eficientemente los recursos existentes. De esta forma, la participación de este sector en el presupuesto total de inversiones del departamento será del 8.3% del total. Se espera que la Nación aporte el 91% de los recursos destinados a tal fin.

**'CUADRO No 36**  
**'RESUMEN DE LAS INVERSIONES POR SECTOR**  
**MILLONES DE PESOS DE 1995**

SECTOR	INVERSION NACION	INVERSION DEPART.	INVERSION OTROS.	TOTAL
ECONOMICA				
MINERO	33.625	520	0	34.145
AGROPECUARIO	42.303	1.280	2.717	46300
INDUSTRIAL	0	500	0	500
TURISMO	0	1.352	40	1392
GENERACION DE EMPLEO	14.475	3.900	0	18375
INFRAESTRUCTURA VIAL Y DE SERVICIOS	139.818,000	3.700	23.700	167.218
SOCIAL				
SALUD	50.734	3.000	0	53.734
EDUCACION CULTURA RECREACION Y DEPTES	82.652	4.300	0	86.952
VIVIENDA	11.400	1.000	0	12.400
DESARROLLO INDIGENA	21.274	1.491	0	22.765
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	30.407	14.000	0	44.407
DESARROLLO AMBIENTAL	4.543	840	4.101	9.484
SEGURIDAD CIUDADANA	0	150	0	150
PARTICIPACION CIUDADANA	0	300	0	300
DESARROLLO INSTITUCIONAL	0	11.137	0	11.137
TOTAL	431271	47.470	30.558	509.259

Fuente: Plan de desarrollo Departamental

Cálculos: CORPORACIÓN MISION SIGLO XXI

Incrementar la capacidad de producción, transformación y comercialización de los recursos mineros, para que esta actividad se convierta en fuente de empleo, riqueza y desarrollo social. Para lo cual se ejecutarán acciones específicas como: industrialización del gas natural y el carbón; construcción de una planta productora de fertilizantes; terminación del gasoducto Ballenas-Barrancabermeja (infraestructura para la competitividad); e incorporación de otros recursos mineros a la economía guajira. Para este fin se destinará un 6.7% del total de inversiones (Ver Cuadro No. 36).

-Fortalecer la capacidad de prestación de servicios y de infraestructura vial en el departamento, a fin de incentivar el asentamiento de actividades industriales, formulando políticas para consolidar el desarrollo del sector manufacturero, con miras sobre todo a la generación de empleo. Dentro de las estrategias más importantes se encuentran: propender por la relocalización industrial, a fin de penetrar los mercados internacionales; incorporar mayores contenidos tecnológicos en los procesos productivos; y, potenciar el aprovechamiento de las ventajas comparativas regionales. Así mismo, se pretende crear la infraestructura necesaria para apoyar las anteriores acciones, así como avanzar en el desarrollo fronterizo, apoyándose en la Ley de Fronteras. Para este sector se destinará el 0.09% del total de inversión, el cual será financiado integralmente por el departamento.

-Impulsar la actividad turística en la región, para

---

lo cual se destinará el 0.27% del total de inversiones, que se financiará con recursos del FIS y del departamento.

-Incrementar la productividad de las microempresas, fomentando así la generación de empleo.

- Lograr mayores tasas de crecimiento de las exportaciones, para adecuarse a la política de internacionalización de la economía. Se piensa en adelantar negociaciones con Venezuela y con el CARICOM. Así mismo, se impulsará la creación de una oficina del INCOMEX en La Guajira.

### 3. Consistencia del plan de inversiones departamental.

En este aparte se pretende observar la consistencia del plan de inversiones, desde la siguiente perspectiva:

- La inversión programada ha de corresponder a los objetivos propuestos.
- La inversión programada ha de tener en cuenta la capacidad financiera real del departamento, de acuerdo con las tendencias históricas.

El Plan de Inversiones departamental está concebido desde la perspectiva de la financiación integral, contemplándose, además de los recursos departamentales, las inversiones nacionales y municipales, así como los aportes

---

privados. Se planea ejecutar recursos por un valor de \$ 509.205 millones, cifra que, teniendo en cuenta la experiencia histórica, es poco probable que se logre alcanzar. Además, el 84% del total depende de los recursos de la Nación (Cuadro No. 37), sin que la administración departamental participe activamente en el proceso de aprovechamiento y comercialización de sus recursos, ya que su participación en la financiación del presupuesto será solamente del 9.3%, como se observa a continuación:

CUADRO No. 37  
FUENTES DE FINANCIACION DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES  
DE LA GUAJIRA  
(Millones de pesos de 1995)

SECTOR	NACION	%	DPTO	%	OTROS	%	TOTAL
Econó.	230221	85.9	11252	4.2	26457	9.9	267931
Social	196467	89.0	23791	11.0	0	0	220259
Des Ambien	4543	47.9	840	8.9	4101	43.2	9484
Segur. Ciudad	0	0	150	100.0	0	0	150
Des. Inst.	0	0	11137	100.0	0	0	11137
Parti. Ciuda.	0	0	300	100.0	0	0	300
TOTAL	431231	84.7	47470	9.3	30558	6.0	509259

FUENTE: Plan de Inversiones del Departamento de La Guajira y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

Esta situación se hace más crítica, si se tiene en cuenta que varias de las acciones propuestas no se consideran dentro del plan de inversiones, lo que permite inferir que no serán ejecutadas. Estas son:

- En el sector minero. la construcción de una planta con capacidad de 1.800 TN diarias. para la producción de metanol y sus derivados, que se emplearían como insumo químico para la producción de proteínas, combustible y aditivos.

- En el sector agropecuario: (1) construcción y dotación de unidades económicas de pesca; y, (2) construcción, manejo y uso de cavas para la conservación de carne de pescado.

- En el sector industrial: industrialización de productos pesqueros, mediante la fabricación de subproductos como harina de pescado, enlatados, etc.

Tampoco existe presupuesto para el desarrollo fronterizo, sacrificándose proyectos como la producción en forma competitiva de alimentos y materias primas para el mercado venezolano. Así mismo, no existe partida alguna para el logro de las acciones tendientes a acelerar el crecimiento exportador.

Puede concluirse, entonces, que a pesar de que la participación del sector económico en el total de inversiones es del 52.6%, tales inversiones están más encaminadas al fortalecimiento del entorno competitivo de la economía guajira, sacrificándose aquellas que le permitan adecuarse a las nuevas políticas de internacionalización de la economía y de aprovechamiento de las ventajas económicas que le trae al departamento su condición fronteriza. El mencionado Cuadro No. 38 es el siguiente:

CUADRO No 38  
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION DEL DPTO. DE LA  
GUAJIRA (Millones de pesos de 1995)

SECTOR	INVERSION	PARICIPACION (%)
Económico	267.930	52.61
Social	220.258	43.25
Desarrollo Ambiental	9.484	1.86
Seguridad Ciudadana	150	0.03
Particip. Ciudadana	300	0.06
Desarrollo Institucional	11.137	2.19
TOTAL	509.259	100.00

FUENTE: Plan de Desarrollo departamental y cálculos de la Corporación Misión Siglo XXI.

Esto permite inferir que la importancia que se le da, a nivel de discurso, a las políticas de internacionalización, no podrá materializarse del todo, por lo menos en este trienio. Esta situación se resolvería, al menos parcialmente, si se fortalece la estructura financiera del departamento, para lo cual se cuenta, sólo a nivel de formulación, con estrategias específicas. No se definen, sin embargo, políticas concretas para el fortalecimiento de los ingresos. Esto no resulta concomitante con el diagnóstico elaborado en torno a la hacienda departamental, en el cual se resalta la débil base fiscal del presupuesto.

Lo anterior conduce a que el presupuesto para este trienio (1995-1997) pase a ser financiado ante todo por la Nación, como se dijo anteriormente. Por otra parte, la