

DOCUMENTOS DE
TRABAJO SOBRE
**ECONOMÍA
REGIONAL
Y URBANA**

**Movimientos sociales y
desarrollo económico en Chocó
y Buenaventura**

Por: Jaime Bonet-Morón
Yuri Reina-Aranza
Diana Ricciulli-Marin

Núm. 270
Agosto, 2018



BANCO DE LA REPÚBLICA
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

Movimientos sociales y desarrollo económico en Chocó y Buenaventura¹

Jaime Bonet-Morón

Yuri Reina-Aranza

Diana Ricciulli-Marin²

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** es una publicación del Banco de la República - Sucursal Cartagena. Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

¹ Los autores agradecen los comentarios de Luis Armando Galvis, Javier Pérez y Jilmar Robledo, economistas del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), y de Paula Moreno, presidenta de la Corporación Manos Visibles.

² Los autores son, en su orden, Gerente del Banco de la República en Cartagena, profesional del Centro Regional de Estudios Económicos (CREE) y profesional del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Comentarios y sugerencias a esta versión del documento pueden ser enviados al correo driccima@banrep.gov.co.

Movimientos sociales y desarrollo económico en Chocó y Buenaventura

Resumen

Desde mediados del siglo XX los movimientos sociales en Chocó y Buenaventura han sido la principal forma de reclamación por el rezago económico y social que experimentan estos territorios. En la mayoría de los casos las protestas han terminado con el compromiso del gobierno de realizar inversiones para superar las brechas. Sin embargo, las manifestaciones continúan, argumentadas en el incumplimiento o el poco avance de lo pactado. Ante esta situación han surgido dos visiones opuestas: la idea de un olvido estatal por parte de los habitantes y el uso ineficiente de los recursos existentes que sugiere el gobierno nacional. El principal objetivo de este documento es revisar la evidencia que permita examinar estas tesis. Los resultados muestran que, en efecto, los gobiernos nacionales y locales han ejecutado más recursos. Sin embargo, las necesidades de inversión que revelan los indicadores, y que coinciden con las peticiones de las protestas, superan en algunos casos los fondos disponibles. Mejorar la gestión pública local, a través de una mayor transparencia y calidad del gasto, podría ser una buena oportunidad para trabajar en la superación del rezago.

Palabras claves: Movimientos sociales, desarrollo económico, litoral Pacífico colombiano.

Clasificación JEL: B55, O10, I38.

Abstract

Since the 1960s, social movements in Choco and Buenaventura have emerged to demand solutions for the region's economic and social lag. In most cases, the population reaches an agreement with the government, where the latter compromises on specific investments to overcome the region's lag. Despite the former, agreements aren't totally fulfilled and protests continue. Hence, two opposing perspectives have emerged: the region's inhabitants argue the government ignores their needs, while the national government claims an inefficient use of existing resources. The aim of this paper is to revise these arguments using available evidence. Results show that more resources have been executed in the region. However, investment needs, revealed both through indicators and protesters demands, surpass available funds in some cases. Improving public administration, through higher fiscal transparency and spending efficiency, might be a good opportunity to work on overcoming the region's lag.

Key words: Social movements, economic development, Colombian Pacific Coast.

JEL Classification: B55, O10, I38.

Tabla de Contenido

1. Introducción	1
2. Reseña histórica de los movimientos sociales	4
2.1. Chocó	4
2.2. Buenaventura.....	13
3. Avances económicos y sociales en los últimos años.....	21
3.1. PIB y estructura económica	21
3.2. PIB per cápita.....	26
3.3. Indicadores sociales y de calidad de vida	28
3.3.1. Pobreza.....	28
3.3.2. Desempleo e informalidad	32
3.3.3. Servicios públicos	35
3.3.4. Educación.....	37
3.3.5. Salud	39
4. Evolución de las principales fuentes de financiamiento.....	43
4.1. Sistema General de Participaciones (SGP)	46
4.2. Sistema General de Regalías (SGR)	50
4.3. Recursos propios.....	53
4.4. Presupuesto General de la Nación y otras fuentes	55
4.5. Eficiencia en el uso de los recursos.....	57
5. Reflexiones finales	65
Referencias.....	68

1. Introducción

Desde mediados del siglo XX han sido constantes las protestas ciudadanas en el Pacífico colombiano. En el caso del departamento de Chocó, en 1966 se produjo un gran incendio en Quibdó, el cual destruyó gran parte del centro y el sector comercial de la carrera Primera. Para atender esta calamidad, el Gobierno Nacional realizó una serie de promesas. Un año después, muchos de los ofrecimientos no se habían cumplido y la situación seguía en condiciones deplorables. De esta manera, en 1967 tuvo lugar una primera movilización del pueblo chocoano que buscaba atención en dos sectores: agua y luz (Corporación Manos Visibles, 2017).

Los movimientos sociales adquirieron importancia en América Latina en medio de los regímenes populistas que se dieron en la región entre 1930 y 1960. En la medida en que se fueron estableciendo procesos democráticos y cambios de modelo económico, los movimientos sociales cambiaron sus propósitos. De acuerdo con Foweraker (2001), a comienzos de los sesenta el foco estuvo en la organización de masas y educación. Luego, durante los años setenta, estuvieron más orientados a la lucha contra la pobreza y la defensa de los derechos civiles. En los ochenta se enfatizó en temas de género y derechos humanos. Entre los noventa y las décadas más recientes surgieron movimientos que promovían agendas en medio ambiente, micro financiación y desarrollo local. Además, se ha ido pasando de movilización a negociación, con una mayor interacción con el Estado.

Foweraker (2001) indica que los movimientos sociales estaban inicialmente confinados a actores sociales de masas como movimientos laborales o agrarios y algunos de estudiantes y maestros. Esto fue cambiando a medida que América Latina pasó de una sociedad rural y agraria a una urbana e industrial. Los movimientos sociales urbanos surgieron como una respuesta a las precarias condiciones en que se dio la urbanización. También influyó en la transformación, el

paso de gobiernos populistas a regímenes militares y posteriormente a democráticos.

Los movimientos sociales han tenido una permanente interacción y negociación con el Estado, que es por definición el proveedor de servicios públicos y garante de las condiciones de consumo colectivo. Sin embargo, con frecuencia en América Latina se encuentra que este no es capaz de realizar esta labor de una manera eficiente y efectiva, lo que lleva a una débil provisión de bienestar en la región (Foweraker, 2001). Aquí se originan muchas de las protestas sociales que en los últimos años se han venido haciendo más frecuentes.

Las protestas en Chocó y Buenaventura hacen parte de esta tendencia regional y sus peticiones se originan en la debilidad del Estado para atender las demandas de sus ciudadanos. Muchos de estos movimientos son manifestaciones de la población afrodescendiente que es mayoría en la región, alrededor del 80,0% del total de habitantes en Chocó y Buenaventura. Sin embargo, las manifestaciones también han contado con la participación de indígenas y mestizos, quienes coinciden en muchas de sus peticiones. En el caso de los primeros, existen en el litoral Pacífico territorios con mayoría indígena en donde se han llevado a cabo protestas étnicas importantes. Sin embargo, estas se encuentran por fuera del alcance de este documento.

En relación a los movimientos afrodescendientes, uno de los mayores logros fue el reconocimiento étnico alcanzado con la Constitución Política de 1991¹. De acuerdo con Paschel (2016), previo a este cambio constitucional, existía en Colombia y en América Latina el concepto de mestizaje que establecía que las sociedades eran resultado de la mezcla de razas y que los problemas de exclusión racial no existían

¹ En ese momento mineros y agricultores afrodescendientes del litoral Pacífico se movilizaron hasta la capital del país donde sesionaba la Asamblea Nacional Constituyente, con el firme propósito de solicitar que se les reconociera a las comunidades negras como un grupo étnico cuyos derechos colectivos sobre la propiedad debían ser legalmente protegidos (Paschel, 2016).

en la región². De esta forma, los cambios constitucionales son considerados como un importante avance, donde la Ley 70 de 1993, que reconoce el derecho a la propiedad de los afrodescendientes sobre sus territorios, es calificada como uno de los mayores logros.

En este contexto histórico se han venido desarrollando gran parte de los movimientos sociales del litoral Pacífico colombiano. Durante años, se han llevado a cabo protestas importantes en Buenaventura y Quibdó, las cuales tardaron varios días y terminaron en acuerdos con funcionarios del Gobierno Nacional. Existe en esta discusión dos posiciones extremas de cada una de las partes. Por parte de los habitantes, permanece la idea de que hay un olvido estatal y que es poca la inversión del gobierno nacional. Por su parte, los funcionarios públicos nacionales argumentan que se ha dado un incremento significativo en los recursos y que la situación deplorable es el resultado de la mala calidad del gasto fruto de una planeación deficiente y un mal uso de los recursos públicos.

Este documento tiene como propósito revisar cierta evidencia que permita examinar estos argumentos. Para ello, el trabajo está compuesto de cinco secciones. La segunda incluye una breve reseña histórica de los movimientos sociales en Chocó y Buenaventura entre 1964 y 2017. La tercera presenta algunos indicadores económicos y sociales recientes (2000-2016), con el fin de precisar hasta qué punto las peticiones de los movimientos sociales están acorde con las necesidades que reportan las estadísticas. La cuarta sección enfatiza en la evidencia que permita determinar si los argumentos de las partes involucradas son válidos o deberían revisarse. Finalmente, la quinta sección realiza unas reflexiones finales que ayudan

² Paschel (2016) menciona que un diplomático colombiano en 1984, con ocasión del reporte del Comité para la Eliminación de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, señaló que “la organización legal y social de Colombia ha siempre garantizado equidad racial y la ausencia de discriminación racial en contra de cualquier elemento de la población”.

a plantear opciones de política pública viables para lograr satisfacer las demandas sociales de los habitantes de Chocó y Buenaventura.

2. Reseña histórica de los movimientos sociales

Los habitantes de los territorios del litoral Pacífico han encontrado en las protestas cívicas un camino para exigir soluciones al rezago histórico en el que viven. En sus manifestaciones han dado a conocer sus principales problemáticas y de estas han surgido importantes compromisos por parte del gobierno para solucionarlas. A continuación se presenta una breve reseña histórica de estos acontecimientos para el departamento de Chocó y el municipio de Buenaventura.

2.1. Chocó

A pesar de que el primer paro cívico oficial en Chocó data de 1967, las rebeliones en este territorio se remontan a la época de la colonia, cuando indios y africanos en condición de esclavitud protagonizaron las primeras revueltas buscando poner fin a la opresión por parte de los españoles. En el año 1727, el mestizo Luis García convocó a los indios del Darién para llevar adelante su idea de libertad e independencia, la cual comprendía el exterminio de los españoles y de todos los indios que no se uniesen a la causa. A pesar de lograr el saqueo y destrucción de varios pueblos, así como la muerte de muchos españoles e indios, la revuelta terminó sin éxito alguno y con la muerte de su principal impulsor. A este movimiento le siguieron muchos otros, entre ellos, el alzamiento de varios negros en el valle del Patía en 1732, la rebelión de los indios contra los europeos en el Darién en 1754 y las revueltas de los indios en el Bajo Atrato y Riosucio en 1758 y 1766, respectivamente (Velásquez, 1985).

Entrado el siglo XIX, no eran muchos los logros alcanzados luego de tan costosas protestas. Como lo describe Velásquez (1985):

Así llegó el Chocó al siglo XIX. Para aunar voluntades no habían valido pactos con indígenas, degüellos de extranjeros, levantamientos de africanos. Destacamentos, fuertes, vigías, traslados de pueblos y familias, armas, pólvora y municiones, muertes de españoles, piratas, buques, galeotas y lanchas cañoneras, todo fue inútil. Cimarrones perseguidos; ingleses, franceses y holandeses continuaban perturbando el avance del comercio y la tranquilidad de las aldeas.

En la primera mitad del siglo XX, no se trataba de la opresión por parte de los españoles, se trataba de la lucha por elevar a Chocó de la categoría de intendencia a departamento. Para este propósito surgieron las primeras organizaciones civiles conformadas en su mayoría por estudiantes, quienes demandaban mayor autonomía territorial y administrativa, así como representación política en el congreso. En este caso, la ausencia de protestas civiles fue un aspecto clave, pues no era conveniente dar a conocer las condiciones de su territorio y revelar que muchos de los requisitos para convertirse en departamento no se cumplían. Finalmente, y luego de más de cuatro décadas de persistencia, el Chocó fue ascendido a departamento en 1947 a través de la Ley 13 de este mismo año (Hernández, 2010).

Pasados siete años luego de la creación del departamento, en 1954, las condiciones socioeconómicas poco habían cambiado en comparación a la situación durante el período de intendencia. El Gobierno nacional, bajo la presidencia de Gustavo Rojas Pinilla, había hecho pública la intención de repartir el territorio del Chocó entre los departamentos de Valle del Cauca, Caldas y Antioquia (Mapa 1). Ante la noticia, el Chocó respondió con protestas y una organización cívica departamental como rechazo a la intención del Gobierno. Así lo narra el entonces reportero de El Espectador Gabriel García Márquez, quien fue enviado por este medio a cubrir lo que ocurría en el Departamento y terminó siendo uno de los impulsores de la protesta:

Se armó el gran escándalo. Por primera vez El Espectador publicó fotos de la manifestación permanente. Al día siguiente la manifestación continuaba. Mandamos más fotos, mandamos más cables y el cuarto día ya la manifestación era verdad. Ya la gente se lo creía, ya se desmayaban de

verdad, ya caían exhaustos por el sol y ya los senadores y los representantes chocoanos se habían ido para el Chocó a capitalizar esta manifestación, y ya estaban pronunciando discursos de verdad³.

Mapa 1 Departamento del Chocó



Fuente: IGAC. Elaboración de los autores.

Días más tarde y ante semejante manifiesto, el Gobierno tomó la decisión de no desmembrar el departamento. A pesar de la importancia de este acontecimiento, aquí no acabarían todas las problemáticas del territorio. En una de sus crónicas en *El Espectador*, García Márquez relata la situación de rezago y olvido que se vivía. En ella, se refiere a Quibdó como una aldea africana con polvorientas casas de madera y calles retorcidas, y al viaje para llegar como una aventura poco fabulosa,

³ Reportaje concedido al periodista Germán Castro Caycedo, citado en Pérez (1996).

en donde el camino más viable y seguro es por el río Atrato en una pequeña y parsimoniosa lancha de motor (El Espectador, 1954).

Con el tiempo, aumentó el rezago del departamento. En 1966, ocurrió el peor incendio de la historia de Chocó. Un día después de este suceso, Carlos Lleras Restrepo, presidente en ese entonces, anunciaba al país la catástrofe:

El incendio de Quibdó, sobre el cual el país apenas empieza a conocer detalles, reviste todas las características de una tremenda calamidad. Desde el primer momento el gobierno ha actuado para tratar de aliviar la suerte de las víctimas. He recibido, hace pocos minutos, una comunicación de don Emilio Urrea en que me da cuenta de la magnitud de la catástrofe. Cerca de una tercera parte de la población en Quibdó ha quedado destruida [...] ⁴.

Con la ciudad en escombros, empeoró la provisión de servicios públicos básicos como el agua y la luz. Estos últimos dependían de una máquina generadora de energía que funcionaba con leña y de un sistema de agua que funcionaba por medio de bombeo (Bermúdez, 2011). Ante semejantes calamidades, el Gobierno respondió con promesas de reconstrucción; no obstante, pasaban los años y no se veía mayor progreso.

Ante lo que consideraban un olvido del Gobierno, el 22 de agosto de 1967 un grupo de estudiantes se tomó las calles de Quibdó y se encargó de protagonizar lo que se convertiría en el primer paro cívico del departamento. Su principal objetivo, la lucha por dos derechos: agua y luz. La mayoría de la población permaneció indiferente, solo los comerciantes decidieron unirse a la protesta. Los manifestantes bloquearon el aeropuerto de Quibdó y saquearon la casa del gobernador, pero el entusiasmo se acabó luego de que se infiltraran extremistas y la protesta se transformara en una manifestación política. Como si se tratase de la primera revuelta del Darién, el Estado respondió con represión militar y la protesta terminó con Quibdó

⁴ Tomado de Radioteca (1966).

militarizado, tres personas asesinadas y cientos de personas heridas y encarceladas (Bermúdez, 2011).

Luego de este desafortunado desenlace, los ánimos de manifestarse disminuyeron; sin embargo, las necesidades seguían creciendo. Ya no era solo el agua y la luz: era el alcantarillado, las vías de comunicación, la educación, las redes telefónicas y en general, la superación de las condiciones precarias en que vivía la población. Según cifras del DANE, a 1973, el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas en Quibdó era de aproximadamente 86%, frente a un promedio para las principales ciudades del país de 63%.

Transcurridos veinte años luego del primer paro, el 10 de enero de 1987, 16 personas conformaron un comité cívico, llamado “Comité pro-paro cívico departamental”, y se encargaron de idear y coordinar lo que se convertiría en el segundo paro cívico oficial del departamento. Marco Tobías Cuesta, líder del movimiento, describió la situación así:

Frente al abandono en que se debate la vida de nuestra comarca: carencia absoluta de los servicios públicos básicos como son agua, luz, teléfono y un servicio de energía ineficiente, y el marginamiento secular en que el Estado colombiano ha mantenido a este pedazo de la geografía nacional, una protesta ciudadana es apenas una consecuencia lógica. El Chocó tiene que realizar un Paro Cívico para que podamos lograr estos servicios primarios. Si hacemos un recorrido por la vasta extensión geográfica de nuestro país nos damos cuenta, sin mucho esfuerzo, que nuestro departamento es, sin lugar a dudas, el más atrasado de Colombia⁵.

La organización se convirtió en un aspecto clave para el éxito de esta manifestación. Se realizó una convocatoria previa y, gracias a ella, se logró la participación de todos los sectores de la población y la representación de 19 municipios del Departamento. El sector comercial, el magisterio, los gremios campesinos, la organización indígena,

⁵ Citado en Cuesta (1997).

la iglesia, la Gobernación, el Concejo Municipal, todos se unieron a la manifestación y elaboraron un pliego de peticiones que resumía las soluciones para superar las problemáticas del departamento. En este pliego, el comité cívico exigía al gobierno comprometerse seriamente con la ejecución de una serie de obras, entre ellas, el acueducto, las redes de alcantarillado y telefónicas, la construcción de vías, centros de salud e infraestructura educativa (Cuesta , 1997).

En respuesta a la protesta, Cuesta (1997) señala que el gobierno declaró el toque de queda en todo el departamento. Los manifestantes decidieron hacer caso omiso a este llamado y la represión militar terminó con la muerte de un líder del movimiento estudiantil. El acontecimiento despertó al país entero y se incrementaron las voces de apoyo al Chocó. Se llevaron a cabo jornadas de protestas en todos los rincones del país; residentes afrodescendientes salieron a marchar en Buenaventura, Bogotá, Medellín, Cali, Santa Marta y Cartagena.

Las protestas y el alzamiento de todo el país rindieron sus frutos el 19 de mayo de 1987, fecha en que llegó a Quibdó el enviado del presidente, Carlos Ossa Escobar, dispuesto a negociar con el pueblo chocoano. El desenlace de este encuentro fue la firma del Gran Pacto Social entre Colombia y Chocó, documento que plasmó la mayoría de las exigencias contenidas en el pliego de peticiones del Comité. El periodista Antonio Caballero escribió al respecto:

Ossa prometió acueductos, alcantarillados, puentes, ferrys, electricidad, teléfonos, carreteras, aeropuertos y universidades tecnológicas, además de la inclusión del Chocó en el Plan Nacional de Rehabilitación [...] Sólo quedan flotando un par de dudas. Si de verdad existe toda la plata que Ossa ha venido prometiendo en sus viajes ¿por qué el gobierno espera siempre a que haya muertos para empezar a gastarla? Y si esa plata no existe ¿por qué la siguen prometiendo en vano?⁶.

⁶ Citado en Cuesta (1997).

Alcanzó a llegar un nuevo siglo y muchos de los compromisos pactados seguían sin cumplirse. Cuando se iba el fluido eléctrico, los chocoanos pasaban hasta tres días alumbrándose con velas, hasta que los operarios de la Electrificadora del Chocó lograban reparar el daño en alguno de los 120 kilómetros de línea que les llevaba la energía desde Bolombolo, Antioquia (El Tiempo, 2000).

Con la esperanza viva, los habitantes se unieron una vez más y en 1999 crearon el “Comité de paro cívico por la salvación y dignidad del Chocó”. El 20 de junio del 2000 inició la protesta que perseguiría el cumplimiento de los compromisos pactados en 1987 y que trece años después no se habían cumplido. Vías, salud y redes eléctricas eran los principales ejes alrededor de los cuales giraban las peticiones en esta ocasión (Bermúdez, 2011).

Al igual que en 1987, esta protesta terminó con la firma de un acuerdo con el gobierno (Acuerdo del 25 de Junio de 2000), en el que este se comprometió a realizar todo el esfuerzo financiero y administrativo para lograr la consecución de los recursos que ayudarían a superar las condiciones de rezago en Chocó. En esta ocasión y dado el historial de incumplimiento de compromisos por parte del gobierno, los organizadores de la protesta crearon un comité de seguimiento con el fin de vigilar el desarrollo de los acuerdos y garantizar su cumplimiento.

En 2004 eran todavía muchos los compromisos sin cumplir; sin embargo, la manifestación este año se enfocaría en una petición particular: la terminación de la vía al mar Ánimas-Nuquí. En un foro realizado en la Universidad Tecnológica del Chocó, se expuso a los asistentes la importancia de esta carretera para el desarrollo del departamento y para su incorporación a las dinámicas económicas del país. La construcción de esta obra se había iniciado en 1967 y tras varios años de pocos avances, en 1992 se suspendió por la falta de estudios sobre su impacto ambiental. Sin la reanudación de este proyecto, los organizadores consideraban que continuaría

el rezago económico del departamento, los costos de transporte se mantendrían altos y la industria y el turismo seguirían estancados.

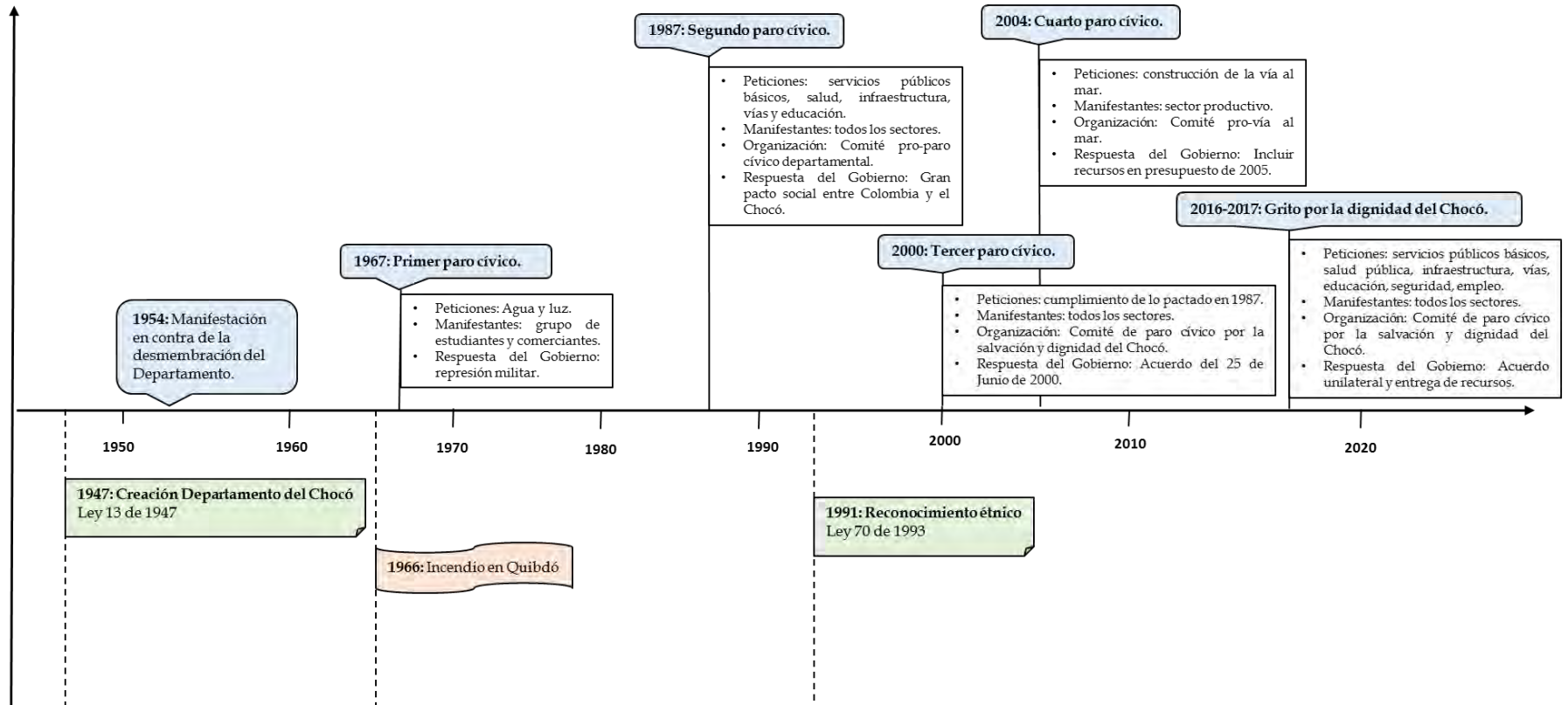
Se creó el “Comité pro-vía al mar” y luego de presentar la petición en el foro y exponer los argumentos, el Gobierno se comprometió a incluir en el presupuesto de 2005 los recursos necesarios para su terminación. Sin embargo, llegó ese año pero no los fondos, ya que ninguna de las partidas del presupuesto los incluía. El incumplimiento originó una nueva manifestación de los chocoanos. A diferencia de los dos últimos movimientos, este llegaría a representar únicamente al sector productivo, con su petición particular: la terminación de la Vía al Mar en el departamento (Bermúdez, 2011). Esta última protesta no alcanzó el éxito de las dos anteriores, el tema era muy específico y no logró conectar a todos los sectores de la población. Por esta razón, la respuesta del gobierno se redujo a un simple escrito en donde se comprometía a seguir gestionando los recursos.

Las protestas más recientes ocurrieron en 2016 y 2017. Las razones son las mismas de siempre: vías, infraestructura, acueducto, alcantarillado, salud pública y educación. El 17 de agosto de 2016 inició el paro que sería conocido como “Grito por la Dignidad del Chocó”. Se pactaron una serie de compromisos pero, un año más tarde, estos seguían sin cumplirse. El 10 de mayo de 2017 los chocoanos protestaron nuevamente. En esta ocasión, el desenlace fue un documento unilateral en donde el Gobierno se comprometía a girar los recursos necesarios para la construcción de vías y ejecución de algunas obras como el hospital de tercer nivel de Quibdó y los hospitales de mediano nivel en Riosucio, Istmina y Bahía Solano. Adicionalmente, en este último paro se logró que el gobierno determinara que Belén de Bajirá, municipio en disputa con el departamento de Antioquia, pertenecía a Chocó (Corporación Manos Visibles, 2017).

A modo de síntesis, la Figura 1 presenta los principales hechos relacionados con los movimientos sociales en Chocó.

Figura 1.

Línea del tiempo sobre movimientos sociales en Chocó, 1950-2017



Fuente: Elaboración de los autores.

2.2. Buenaventura

Desde su fundación en 1540, los habitantes de Buenaventura han vivido en un entorno proclive al desarrollo de protestas cívicas. En 1541, los indígenas debían enfrentar las condiciones de sometimiento y maltrato por parte de los españoles. Algunos de ellos, como el caso del conquistador Payo Romero, ordenaban cortar las orejas y narices de todos los indios que no pagaran tributos. La reacción de los indígenas a tan agresivos castigos fue tender una emboscada a los españoles. Esta última terminó con 40 conquistadores exterminados, los ranchos quemados y el caserío despoblado. Desafortunadamente, la matanza no significó la victoria definitiva, los españoles volvieron y los indígenas continuaron siendo explotados. Era tanta la miseria y la brutalidad de los maltratos que de 30 mil habitantes a mediados del siglo XVI, quedaban solo 400 a fines de siglo (Valencia, 2014).

Pero las razones para manifestarse no acababan con el sometimiento de la población. Al revisar las condiciones de desarrollo en la ciudad, el panorama resultaba igualmente deplorable. Por diversas razones asociadas al clima, la geografía y la resistencia de los nativos, los conquistadores consideraban poco conveniente y riesgoso el establecimiento de un centro de operaciones en el territorio (Pérez, 2008; Mapa 2).

A finales del siglo XIX el rezago económico y social era evidente. Prueba de ello son las impresiones que se llevaban visitantes extranjeros que llegaban a la zona. Santiago Eder, un judío ruso importador de vinos, mencionaba que de no ser por su potencial portuario la población era “sencillamente una agrupación de chozas infelices edificadas sobre pilotes” (Pérez, 2008). A pesar de los esfuerzos de algunos gobernantes por impulsar el desarrollo en la ciudad, con el paso de los años el rezago aumentaba.

Mapa 2 Municipio de Buenaventura (Valle del Cauca)



Fuente: IGAC. Elaboración de los autores.

En la primera mitad del siglo XX iniciaron importantes obras para la recuperación de la ciudad, entre ellas la construcción del terminal marítimo de Buenaventura en 1916. Tan solo unos años más tarde, en 1925, el puerto de Buenaventura se había convertido en uno de los de mayor importancia en el país: participaba con más de la quinta parte del comercio exterior y con alrededor del 15% de las exportaciones de café (Pérez, 2008). No obstante y a pesar de todo el desarrollo económico que estas obras implicaban, las condiciones de rezago continuaban.

En 1964, Buenaventura era el municipio más pobre del Valle del Cauca. Dos maremotos (1906 y 1957) y dos incendios (1931 y 1955) se encargaron de agudizar la

pobreza de sus habitantes. El puerto aumentaba cada vez más sus riquezas pero estas no se traducían en mejores condiciones de vida para la población. Buenaventura continuaba sumida en la pobreza, incomunicada, aislada y sin servicios públicos ni instituciones educativas (Corporación Manos Visibles, 2017).

En este contexto se dio origen al primer paro cívico vivido en la ciudad. El 9 de noviembre de 1964, los bonaverenses decidieron bloquear el tránsito de carga hacia el puerto y así iniciar una protesta que exigía una solución a las problemáticas de la ciudad. Desde el primer día se dieron grandes pérdidas por la suspensión de las operaciones en el puerto y la Aduana resultó destruida. El comando de la Infantería de Marina tomó el control de la ciudad y amenazó con disparar a todos los manifestantes. A pesar del caos que se vivió en la ciudad, los hechos solo llegaron a ser noticia en *El Puerto*, un periódico local (Corporación Manos Visibles, 2017).

Finalmente, el Gobierno respondió a las peticiones comprometiéndose a implementar el Plan Buenaventura, el cual comprendía la ejecución de obras importantes para la ciudad como los núcleos escolares, la autopista Simón Bolívar, la plaza de mercado y sectores de viviendas. En un primer momento, el paro parecía haber sido un éxito, no obstante, un año después, el panorama parecía no haber cambiado mucho. En 1966, Monseñor Valencia Cano comentaba sobre la miseria que se vivía en la ciudad:

Las gentes del interior del país, que visitan en Buenaventura los barrios de la marea: Venecia, Santa Mónica, La Playita, Lleras, etc., se quedan pasmados ante la miseria de estas pobres gentes que además del hambre, la desnudez y el abandono en que viven, tiene que someterse al tormento del relleno de las calles con la basura que se recoge en la zona A (zona donde vive la gente más acomodada). Aquellas pobres gentes no han podido vivir de otro modo: al pantano de la marea le tienen que agregar la basura y la inmundicia para poder caminar [...] pobres hermanos nuestros de los barrios de la marea,

tienen que condimentar su hambre y su desnudez con la basura fétida, que les llevan a un buen precio los carros del municipio¹.

Desde que se concibió el Plan hasta que comenzó su ejecución pasaron once años. Se inició la construcción de algunas obras importantes como núcleos escolares y sectores de vivienda pero faltaron muchas otras como el funcionamiento completo del servicio de acueducto (Corporación Manos Visibles, 2017). Luego del primer paro cívico se entendió el poder de alzar la voz, pero también fue claro que los compromisos del Gobierno no siempre terminan con obras ejecutadas.

En 1978, el verano inusual aumentó la gravedad del problema del agua en la ciudad. El acueducto que operaba en ese entonces, era el mismo de 1930, el cual había sido construido para 18 mil habitantes y para abastecer a los barcos que llegaban al puerto. Casi seis décadas después, a pesar de que la población había aumentado a 250 mil habitantes y que la cantidad de barcos que llegaban era cada vez mayor, el acueducto continuaba siendo el mismo. Era tanta la escasez de agua que en algunos lugares solo se lograba su acceso por 10 o 15 minutos al día (Alternativa, 1978). Esta situación contrastaba con el dinamismo de su puerto. En 1978, el puerto de Buenaventura fue el de mayor participación en volumen de carga: se movilizó 48,4% del total de carga importada y 53,3% de las exportaciones colombianas (Síntesis Económica, 1979). En relación con esto, un artículo de la revista Alternativa (1978) comentaba:

Buenaventura no es el bello puerto de mar que exalta la canción: es una ciudad calurosa y húmeda, azotada por la violencia y el abandono oficial, que sobrevive aferrada desesperadamente al más importante terminal marítimo del país.

La persistencia de las precarias condiciones de vida impulsó el segundo paro cívico. El 23 de febrero del año 1998, el sindicato de los trabajadores del municipio salió a

¹ Citado en Arboleda (2003).

protestar para exigir el pago de sus salarios. El objetivo inicial del paro era protestar en contra de la administración, la cual no resolvía el pago de sus salarios desde hacía cuatro meses. Sin embargo, a esta petición se le sumaron el caótico estado financiero del municipio, la mala calidad de los servicios públicos, la inseguridad y el desempleo. Los manifestantes bloquearon las principales vías y puentes y estaban decididos a mantener el bloqueo general del puerto. Lo que inició con un sector de la población se transformó en un paro general de toda la ciudad (El Tiempo, 1998).

El levantamiento de este paro llegaría luego de que el gobierno se comprometiera a entregar los recursos para el pago de sueldos atrasados de 900 funcionarios del municipio. Pero más allá de esto, el principal logro de este paro sería la elaboración del Plan de Desarrollo Integral para Buenaventura 1998-2000, el cual incluía intervenciones en cuatro ejes principales: la débil situación administrativa, el desarrollo económico y la generación de empleo, el desarrollo social en forma integral, y la situación portuaria. Para abordar estas problemáticas se planteaban tres estrategias: la modernización institucional de la gestión pública, la formación de capital humano y social, y el impulso al fomento del desarrollo económico competitivo, sostenible y equitativo (Alcaldía Municipal de Buenaventura, 1998). A pesar de la importancia y pertinencia del Plan, su ejecución tardó más de diez años en iniciar (Corporación Manos Visibles, 2017).

Uno de los aspectos que continuaba limitando el desarrollo era la débil gestión pública en el municipio. Tan solo dos de los nueve alcaldes que gobernaron entre 1988 y 2006, lograron concluir sus mandatos sin líos con la justicia. La falta de representatividad dio origen a una nueva manifestación en 2006. Vendedores ambulantes, trabajadores portuarios y organizaciones indígenas salieron a protestar reclamando por el abandono estatal, la inseguridad y la falta de diligencia en el cumplimiento de las promesas. No obstante, y a pesar de los esfuerzos, la manifestación concluyó sin importantes resultados (El País, 2006).

El 19 de febrero de 2014, la población salió una vez más a las calles, en esta ocasión clamando por el cese de los muertos, el fin de la racha de crímenes y exigiendo la inversión social en la ciudad. Cinco meses después, esta última protesta había rendido sus frutos. El 30 de julio de 2014, el gobierno nacional declaró la región Pacífico prioridad en materia de equidad. Lo planteado se materializó en el artículo 185 de la Ley 1753 de 2015, en donde se creó el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos Pazcífico, el cual tendría por objeto la financiación y/o inversión en las necesidades más urgentes para promover el desarrollo integral del litoral Pacífico. El Plan contemplaba tres líneas de intervención: acueducto y saneamiento básico, energización y conectividad de transporte (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014).

Un año más tarde, a pesar de algunos avances, continuaba la inconformidad entre los habitantes. En 2015, el líder social Monseñor Epalza comentaba:

Es cierto que las cosas han mejorado en el puerto gracias a la intervención militar. Pero también es cierto que esa intervención no es suficiente. No podemos hacer cuentas alegres mientras aquí la cobertura en educación todavía es tan baja, mientras muchos barrios no tienen agua potable y mientras el índice de desempleo sigue siendo alarmante. Por eso, le pedimos a las autoridades que se fijen en esas otras situaciones (Corporación Manos Visibles, 2017).

De acuerdo con la Corporación Manos Visibles (2017), Buenaventura continuaba en el olvido y con la fe puesta en proyectos y anuncios oficiales que no se concretaban. El 16 de mayo de 2017 inició el más reciente paro cívico. Se organizaron puntos de encuentro de la comunidad y se trabajó con todos los sectores para lograr un paro conjunto, que luchara por la superación de las problemáticas de todos. El Gobierno respondió con represión militar, pero esto solo aumentó la resistencia de los manifestantes.

El mayor logro de este último paro fue un proyecto de ley para la creación del Fondo de Patrimonio Autónomo para Buenaventura (Fonbuenaventura), el cual financiaría

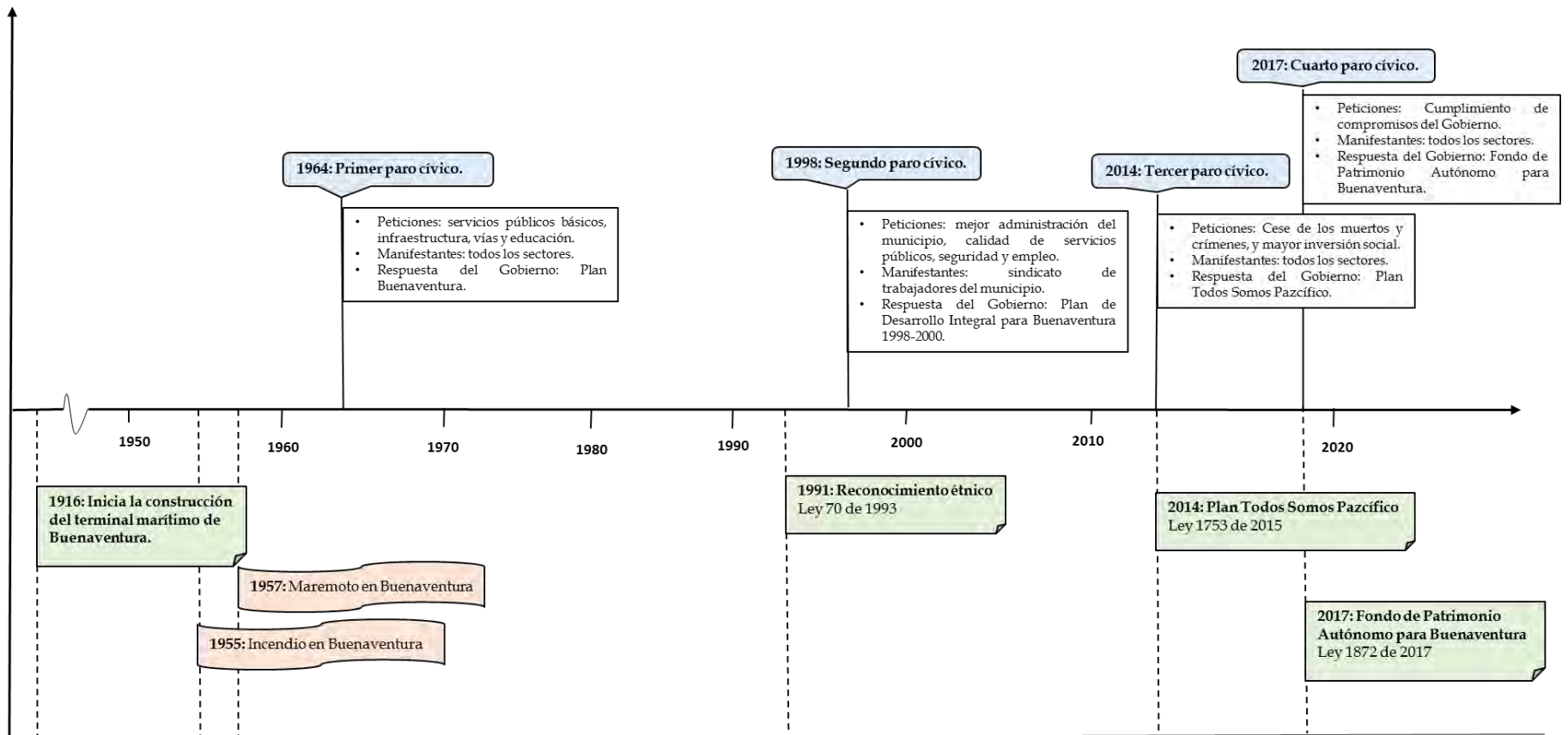
las necesidades más urgentes del distrito, entre las cuales se encuentran algunas obras como: la ciudadela hospitalaria de Buenaventura, el Plan Maestro de Alcantarillado y la unidad de cuidados intensivos del Hospital Luis Ablanque de La Plata. El fondo tendría una duración de 10 años, prorrogable por otros 10 más, y algunas de sus fuentes de recursos serían: Presupuesto General de la Nación (PGN), presupuesto de la gobernación y la alcaldía distrital, operaciones de créditos con entidades multilaterales, donaciones de origen nacional e internacional y recursos de cooperación internacional. En julio de 2017 se radicó el proyecto de ley y el 17 de diciembre del mismo año el Presidente de la República sancionó la ley 1872 del 18 de Diciembre de 2017 para la creación del Fondo (Figura 2).

En la actualidad se cumplen más de cinco décadas desde las primeras protestas en Buenaventura y Chocó. Los manifestantes, las peticiones, la organización de las protestas y los logros alcanzados han evolucionado en los últimos años. De sectores reducidos con peticiones específicas, se ha pasado a la representación de todos los sectores con peticiones generales de interés común como mejorar la administración pública, las condiciones de empleo y la seguridad en el entorno. Adicionalmente, la organización de las protestas ha resultado en una mayor interacción con el Estado, a través de la firma de acuerdos y la implementación de leyes como la del Plan Todos Somos Pazcífico y el Fonbuenaventura.

A pesar de todo lo anterior, el rezago del territorio continúa siendo una realidad. La solución a las problemáticas parece ir más allá del otorgamiento de recursos para la ejecución de proyectos. En general, los indicadores presentados en las siguientes secciones revelan la necesidad de repensar el esquema de trabajo en el binomio nación-región, con el fin de estructurar un sistema que permita llevar a cabo los acuerdos pactados.

Figura 2.

Línea del tiempo sobre movimientos sociales en Buenaventura, 1950-2017



Fuente: Elaboración de los autores.

3. Avances económicos y sociales en los últimos años

La realidad económica y social de Chocó y Buenaventura no muestra grandes cambios en los últimos años. Aun cuando se registran algunos avances, las brechas con el resto del país se mantienen. Esta sección realiza una revisión de los indicadores económicos y sociales disponibles para estos territorios, con el propósito de tener el contexto en que se han desarrollado los movimientos sociales recientes y determinar si las peticiones son consistentes con las necesidades del territorio.

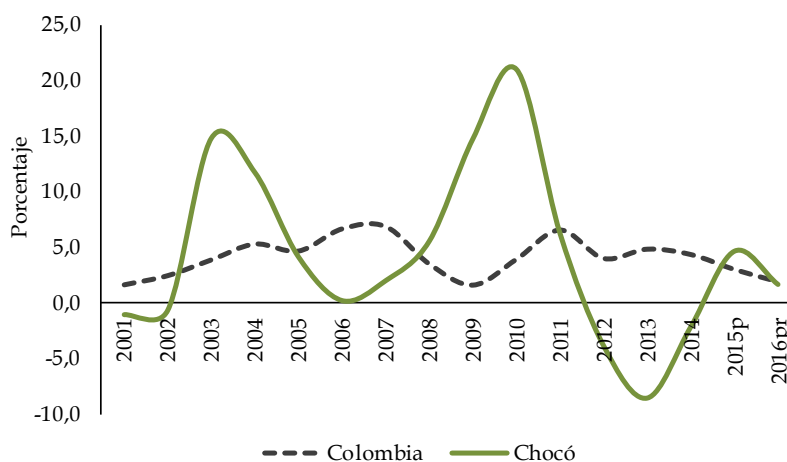
3.1. PIB y estructura económica

Entre el 2001 y el 2016 el Producto Interno Bruto (PIB) de Chocó creció a una tasa promedio anual de 4,4%, ligeramente superior a lo registrado en el total nacional (4,1%). Este podría ser un logro importante para este departamento, luego de que en los periodos 1960-1975 y 1990-2004 su tasa de crecimiento solo llegara a ser el 60,0% y 40,0% de la nacional, respectivamente (Bonet, 2008). No obstante, esto no indica un avance sostenido, por lo que la ganancia en el aporte a la economía nacional es mínima. De hecho, en los últimos 16 años se han observado periodos de crecimientos muy altos seguidos de desaceleraciones y algunas caídas, lo que demuestra la alta volatilidad del avance; además el ciclo económico del Chocó es opuesto al de la economía nacional (Gráfico 1). Entre 2001 y 2016, Chocó continuó en el puesto 26 en aporte al PIB nacional y sólo logró aumentar en 1 punto básico (pb) su contribución (0,3% en 2001 a 0,4% en 2016).

Al examinar más a fondo los periodos de alto crecimiento no parece haber un patrón definido que marque estos resultados. Por ejemplo, en 2003 la rama de actividad de servicios sociales, comunales y personales fue la que determinó en buena parte el avance, al contribuir con el 69,1% del crecimiento anual del departamento. Un año después, la misma actividad solo aportó el 23,3% mientras que la de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca fue la de mayor contribución con el 45,1% del aumento anual. Solo en 2009 y 2010 la actividad generadora del crecimiento

coincidió en ambos años, la explotación de minas y canteras tuvo el mayor aporte al crecimiento con el 83,5% y 85,0%, respectivamente. En síntesis, no ha existido un sector con un dinamismo estable a lo largo del periodo analizado sino que el crecimiento resulta de ciertas coyunturas en algunas actividades.

Gráfico 1
Tasa de crecimiento del PIB real en Chocó y Colombia, 2001-2016



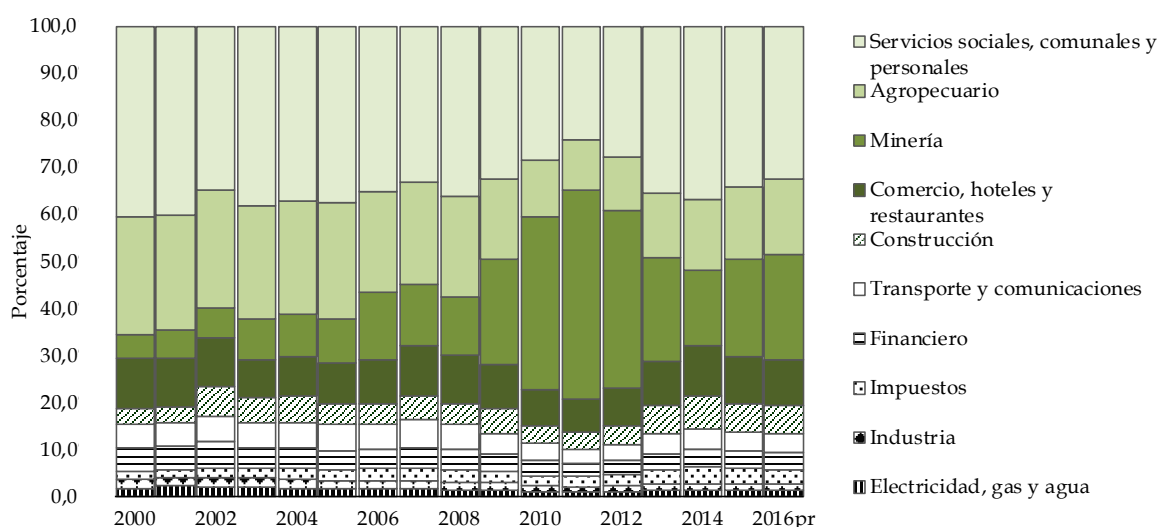
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cálculos de los autores.

Contrario a lo que sucede con el crecimiento, las caídas tienden a estar asociadas con el descenso del sector minero. Por ejemplo, entre 2012 y 2014 la actividad de mayor aporte a la variación negativa del PIB de Chocó fue la minería, con descensos superiores a los del total del departamento. Lo anterior indica que en los tres años los descensos pudieron ser mayores de no ser porque las disminuciones en la minería fueron contrarrestadas en parte por aumentos en el resto de actividades.

Una mirada a la estructura económica de Chocó en los últimos 16 años muestra su concentración en tres ramas de actividades: los servicios sociales, comunales y personales; la agropecuaria y la minería. Estas tres ramas aportaron en promedio el 71,4% del PIB anual del departamento en ese periodo. A simple vista, la evolución de la composición económica no muestra cambios relevantes, más allá de una

reducción de 9,0 pp en la contribución de la rama agropecuaria y el ensanchamiento de la minería en algunos años (Gráfico 2). Sin embargo, al calcular las diferencias en la participación de cada actividad entre los años 2000 y 2016, encontramos que la minería aumentó en 17 pp su aporte al PIB departamental, mientras que las otras ramas (con excepción de la construcción y los impuestos) disminuyeron.

Gráfico 2
Participación de las ramas de actividad en el PIB de Chocó, 2000-2016



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cálculos de los autores.

El Cuadro 1 muestra con más detalle las actividades de mayor peso en la economía del departamento entre 2000 y 2016. A pesar de su importancia en Chocó, el aporte de cada una de estas actividades a la economía nacional sigue siendo inferior al 0,1%.

Cuadro 1
Actividades de mayor peso en el PIB de Chocó

Actividades	(porcentaje)	
	Participación promedio anual 2000-2016	Crecimiento promedio anual real 2001-2016
Extracción de minerales metálicos	17,8	14,5
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	14,5	5,3
Educación de no mercado	12,6	5,2
Silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	8,9	3,4
Hoteles, restaurantes, bares y similares	7,1	4,3
Cultivo de otros productos agrícolas	5,8	5,5

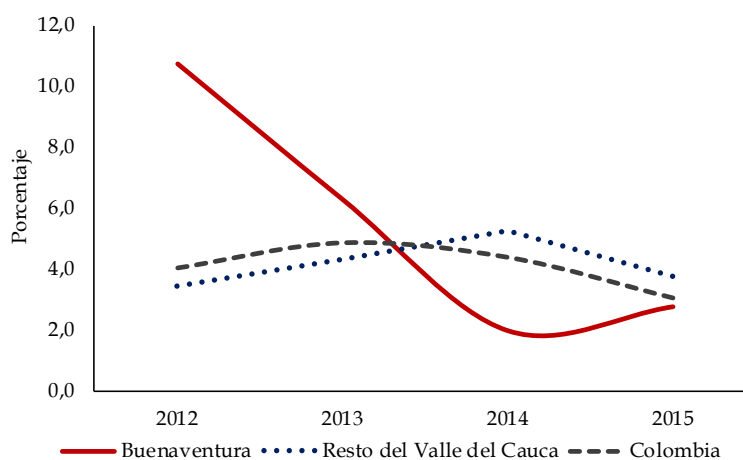
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cálculos de los autores.

Para el caso de Buenaventura el valor agregado municipal creció en mayor magnitud que el total para Colombia entre 2012 y 2013. Sin embargo, para los dos años siguientes, los crecimientos anuales fueron menores en relación con lo registrado en el total nacional (Gráfico 3). Entre 2012 y 2015 la tasa de crecimiento real de la economía de Buenaventura fue de 5,4%; mientras que para el total del país fue de 4,1%. Por lo anterior, al igual que Chocó, la economía de Buenaventura en los últimos años ha crecido a mayor ritmo que el total nacional.

De acuerdo con Pérez (2008), lo que impulsa la economía del municipio es el comercio exterior. Buenaventura cuenta con uno de los puertos más importantes de Colombia, por donde ingresan buena parte de los bienes de capital necesarios en las actividades productivas del país. Según cifras de la Superintendencia de transportes, durante 2016 la zona portuaria de Buenaventura movió el 29,2% de las toneladas importadas en el país y el 3,1% de las exportaciones. En Colombia existen cuatro Sociedades Portuarias Regionales (SPR) ubicadas en Buenaventura, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. Por estas se movilizó cerca del 13,6% del volumen de comercio exterior del país en 2016, y dentro de esta proporción Buenaventura

participó con el 47,0%¹. No obstante, otras actividades como las agropecuarias, servicios, comercio, industria y turismo también generan recursos para el municipio.

Gráfico 3
Tasa de crecimiento del PIB de Buenaventura, resto del Valle del Cauca y Colombia, 2012-2015



Fuente: Índice de importancia económica municipal - DANE. Cálculos de los autores.

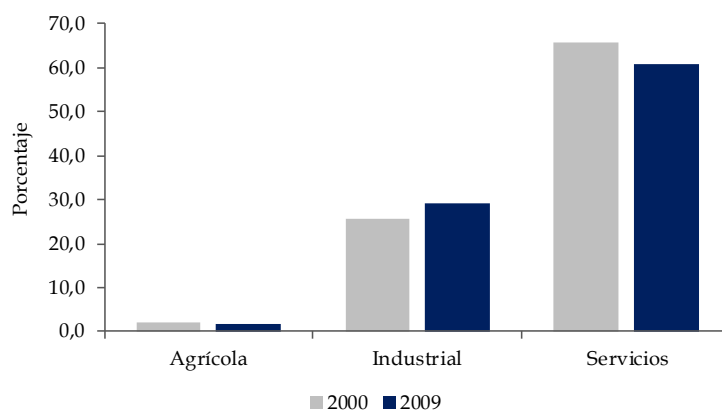
La ausencia de datos impide ahondar más en la estructura económica del municipio; sin embargo, el panel municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) contiene información sobre el PIB agrícola, industrial y de servicios de Buenaventura entre 2000 y 2009. Estos datos permiten establecer que, en este periodo, el sector servicios aportó en promedio el 62,5% del PIB del municipio, el sector industrial el 29,0% y el sector agrícola el 1,9%. También se evidencia un aumento en el aporte de la actividad industrial y un descenso en la contribución de la agricultura y los servicios (Gráfico 4).

En general, las economías de Chocó y Buenaventura lograron crecer a un buen ritmo, mayor al promedio nacional en los últimos años. No obstante, su evolución no fue

¹ El volumen de comercio exterior es la sumatoria de toneladas importadas y exportadas. El resto del comercio exterior (que no se mueve por las SPR) se mueve por otras sociedades de servicio público y privado.

constante, lo que no les permitió ganar participación en el contexto nacional. En este sentido, las economías de Chocó y de Buenaventura continúan rezagadas en comparación con el resto del país.

Gráfico 4
Participación sectorial en el PIB de Buenaventura, 2000 y 2009



Fuente: Panel municipal del CEDE - Universidad de los Andes. Cálculos de los autores.

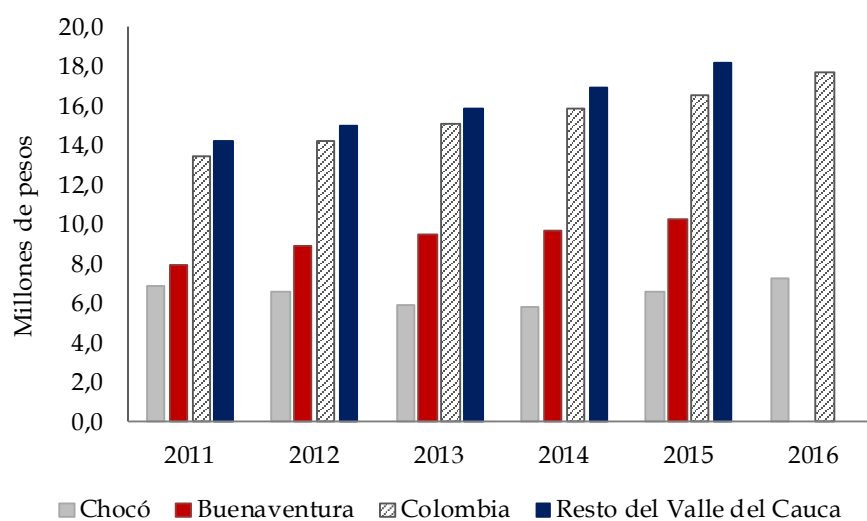
3.2. PIB per cápita

En 2016 el PIB per cápita de Chocó fue de \$7.310.659 y aunque fue el quinto departamento con menores cifras, entre 2001 y 2016 logró un crecimiento promedio anual real de 3,5%, mayor al nacional (2,9%). Esto le permitió ganar peso relativo frente al promedio nacional. Mientras en el año 2001 el PIB per cápita de Chocó solo representaba el 30,7% del de Colombia, en 2016 la cifra aumentó a 41,3%, un crecimiento superior en poco más de 10 pp. Adicionalmente, entre 2010 y 2012 la proporción llegó casi a la mitad; solo en 2011 se logró el 51,0%. Aun así, las brechas siguen siendo amplias y continúan aumentando. Mientras en 2001 un colombiano promedio producía \$5,5 millones al año, un chocono producía \$1,7 millones. Estas brechas se ampliaron en 2016. En este último año, un colombiano promedio produjo \$17,7 millones, mientras que un habitante de Chocó producía \$7,3 millones.

Al examinar el caso de Buenaventura se observa una situación similar, aunque la brecha con el total nacional es menor. Entre 2012 y 2015 el valor agregado per cápita

tuvo un crecimiento promedio anual real de 3,4%, superior en 0,5 pp al del PIB per cápita nacional en ese mismo periodo. El valor agregado por persona en Buenaventura en 2011 fue de \$7.978.113 que correspondía al 59,3% del PIB per cápita nacional, mientras que en 2015 la cifra llegaba a \$10.252.786 equivalentes al 61,8%, consolidando un avance de 2,6 pp en cinco años. Al comparar con el resto del Valle del Cauca, departamento al que corresponde el municipio de Buenaventura, se observan altas brechas, inclusive superiores a las que se tienen con el total nacional (Gráfico 5). En promedio, entre 2011 y 2015, el valor agregado por persona en Buenaventura era el 57,7% del resto del Valle del Cauca.

Gráfico 5
Evolución del PIB per cápita de Chocó, Buenaventura, resto del Valle del Cauca y total nacional, 2011-2016



Nota: Los valores de Buenaventura corresponden al valor agregado per cápita. 2015 es el último año con información disponible para Buenaventura.

Fuente: DANE. Cálculos de los autores.

La brecha con el total nacional, así como sucede con Chocó, sigue en aumento. Sin embargo, las diferencias con el total nacional son menores para Buenaventura y además, han avanzado a menor ritmo que las de Chocó. Mientras en 2011 un colombiano promedio producía \$13,5 millones al año, un bonaverense producía \$8,0 millones y un chocono \$6,9 millones; en 2015 un colombiano promedio produjo

\$16,6 millones, un habitante de Buenaventura producía \$10,3 millones y un habitante de Chocó \$6,6 millones (Gráfico 5). La diferencia con el promedio nacional en 2011 para Buenaventura era de \$5,5 millones y en 2015 de \$6,3 millones; por su parte, la brecha para Chocó fue mayor en ambos años, \$6,6 millones en 2011 y \$10 millones en 2015.

3.3. Indicadores sociales y de calidad de vida

En esta sección se analizan los temas más críticos del departamento de Chocó y Buenaventura, los cuales han sido la motivación principal y reiterada de las diferentes movilizaciones sociales realizadas en estos territorios. Entre estos temas se encuentran: pobreza, desempleo, provisión de servicios públicos, salud y educación.

3.3.1. Pobreza

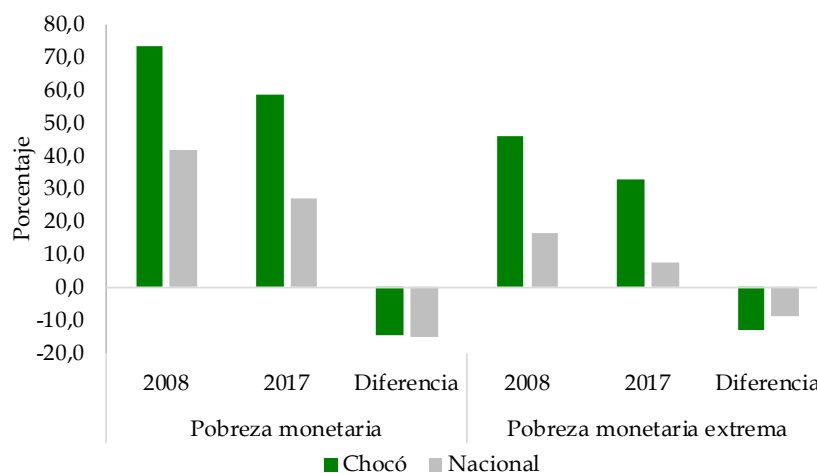
La pobreza en Chocó se ha reducido, aunque el esfuerzo no ha sido suficiente para cerrar la brechas con el resto del país. En el periodo 2004 - 2017 Chocó registró la tasa de pobreza monetaria más alta entre 23 departamentos del país y Bogotá, para los cuales se realiza la estimación de este indicador².

El porcentaje de población con pobreza monetaria en Chocó pasó de 73,1% en 2008 a 58,7% en 2017, con una reducción promedio anual de 1,6 pp. Por su parte, el total nacional en 2017 se ubicó en 26,9%, con una disminución promedio anual de 1,7 pp entre 2008 y 2017. Esto indica que la reducción en la pobreza monetaria de Chocó se ha dado al mismo ritmo que la del total nacional. Lo anterior ha hecho que la brecha entre Chocó y el país se mantenga cercana a los 32 pp. En la práctica, esto significa

² Con excepción de los años 2006 y 2007, para los cuales no hay datos de pobreza.

que la tasa de pobreza monetaria chochoana es más del doble de la nacional (Gráfico 6).

Gráfico 6
Incidencia de pobreza monetaria y extrema en Chocó y total nacional, 2008 y 2017



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cálculos de los autores.

Algo diferente ocurre al examinar las cifras de pobreza monetaria extrema. Para el mismo periodo, Chocó ha tenido las más altas tasas de incidencia de pobreza monetaria extrema, sin embargo su reducción (1,5 pp promedio anual) ha sido más rápida a la lograda en el país (1,0 pp) y las diferencias con el total nacional se han reducido de 29,5 pp en 2008 a 25,3 pp en 2017.

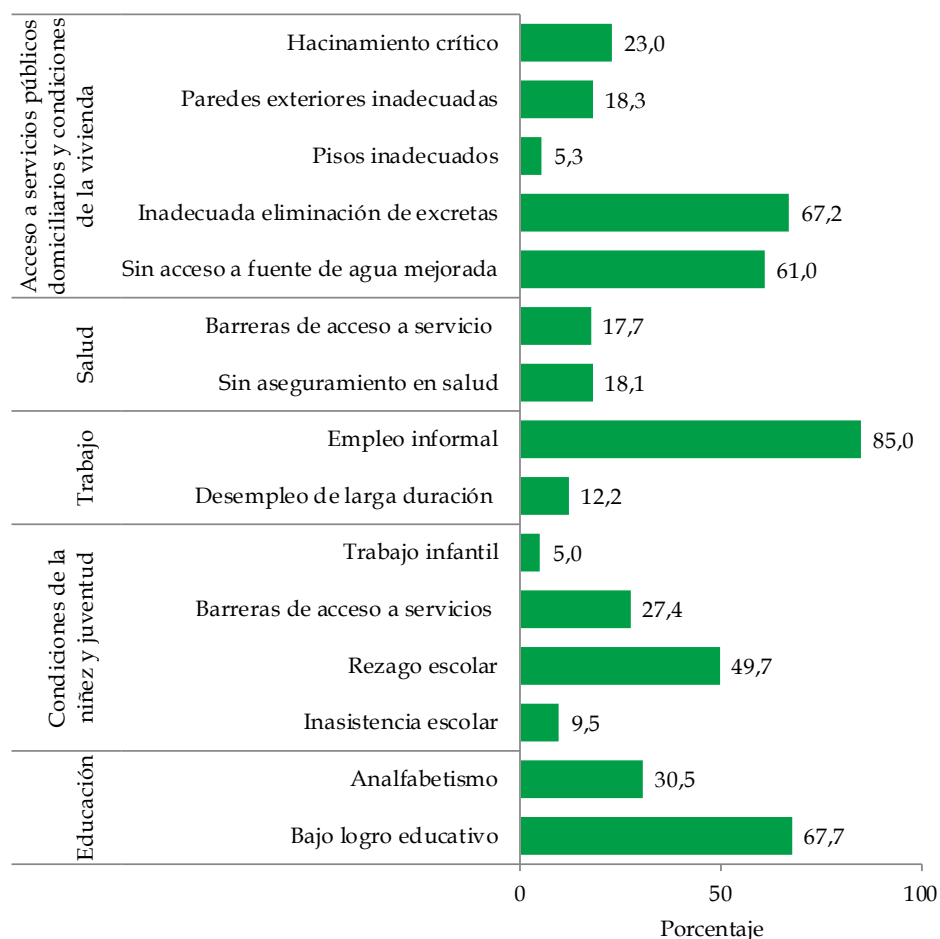
Otro indicador relevante para el estudio de las condiciones de vida es el índice de pobreza multidimensional ajustado (IPM-A)³, estimado por el DNP y que tiene datos por departamentos para el periodo 2009 - 2015. Según esta información, en ese periodo la pobreza multidimensional en Chocó aumentó en 0,8 pp, en tanto que en

³ Es ajustado porque provee una estimación anual del IPM por departamentos.

Colombia se redujo en 9,9 pp. El IPM-A para Chocó en el 2015 fue de 55,6%, lo que equivale a más del doble de la cifra nacional (23,4%).

Según la incidencia por dimensiones y variables que miden la pobreza multidimensional, en 2015 los temas más críticos fueron empleo informal, acceso a servicios públicos básicos, bajo logro educativo y rezago escolar (Gráfico 7).

Gráfico 7
Porcentaje de hogares con privación en cada variable según las dimensiones del IPM ajustado en Chocó, 2015



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) a partir de la GEIH del DANE. Cálculos de los autores.

Para Buenaventura no existen cifras de pobreza actualizadas. Solamente se cuenta con la estimación del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), calculados con la información del censo de

2005. De acuerdo con los resultados del NBI Buenaventura tiene mayores tasas de incidencia en comparación con las del país, excepto en vivienda. Las brechas más críticas están en servicios y en hogares con hacinamiento crítico. El porcentaje de viviendas con servicios inadecuados fue 2,5 veces mayor en Buenaventura que en el país (Cuadro 2).

Cuadro 2
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Buenaventura, 2005

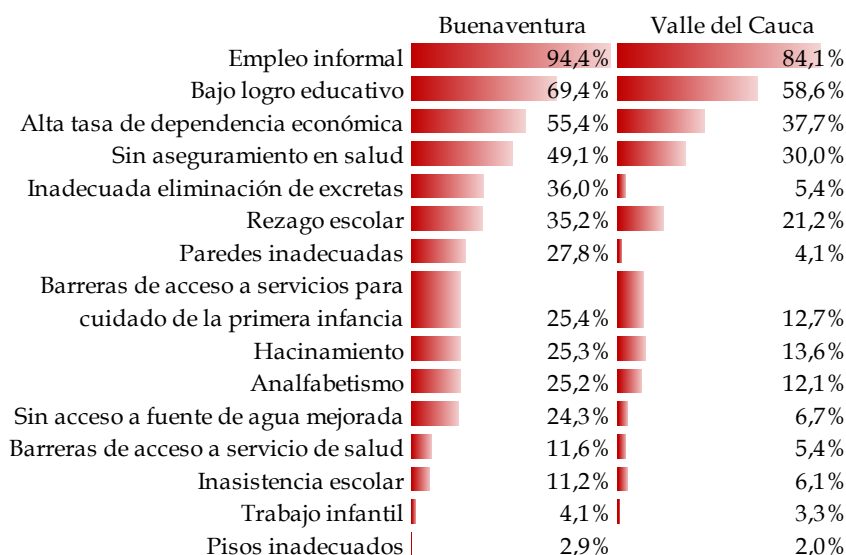
Indicadores NBI	(porcentaje)	
	Buenaventura	Nacional
Población pobre	35,8	27,8
Población en miseria	13,5	10,6
Vivienda	3,4	10,4
Servicios	18,5	7,4
Hacinamiento	16,3	11,1
Inasistencia	3,7	3,6
Dependencia económica	12,1	11,3

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cálculos de los autores.

Así mismo, el IPM muestra que el empleo informal, el bajo logro educativo, la dependencia económica y el no aseguramiento al sistema de salud, fueron las variables con mayor prevalencia en los hogares de Buenaventura en 2005. Al comparar con el departamento del Valle del Cauca, se observan grandes diferencias, lo que indica la baja calidad de vida de los habitantes de Buenaventura en comparación con el resto del departamento (Gráfico 8).

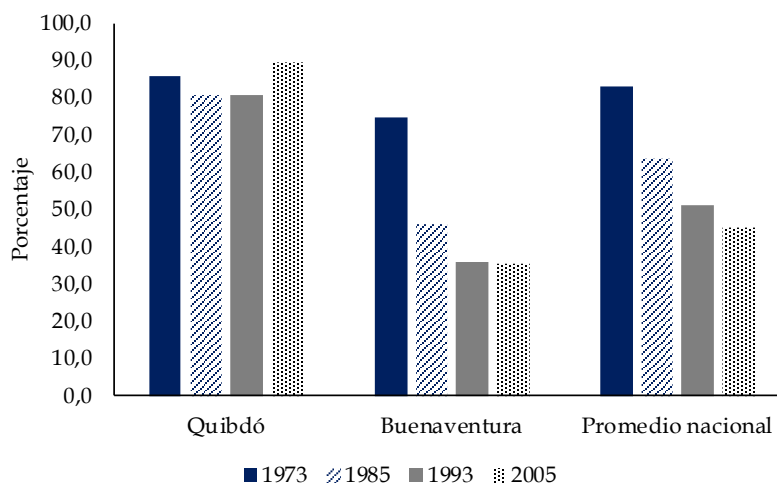
Finalmente, los resultados de los censos de población realizados entre 1973 y 2005 en Colombia permiten observar la evolución del NBI. En Quibdó, las cifras muestran un aumento en el porcentaje de población con NBI al pasar de 86,0% al 90,0%. Por su parte, en Buenaventura sí se observó un continuo descenso hasta ubicarse en 35,8%, casi 10 pp por debajo del promedio nacional en 2005 (Gráfico 9).

Gráfico 8
Porcentaje de hogares que sufren privación según variable del Índice de Pobreza Multidimensional de Buenaventura y Valle del Cauca, 2005



Fuente: IPM privación municipal y departamental - DNP. Cálculos de los autores.

Gráfico 9
Evolución del NBI en Quibdó, Buenaventura y promedio nacional, 1973-2005



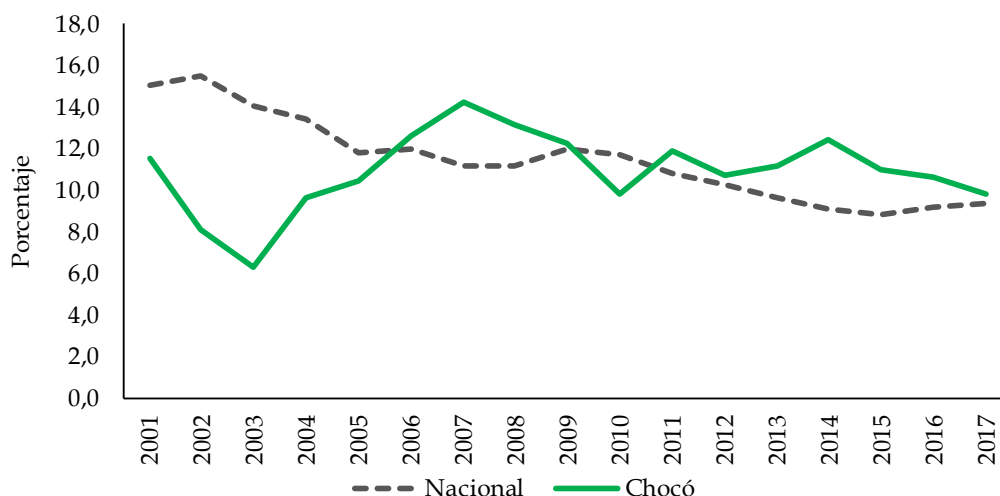
Fuente: Galvis y Meisel (2010), con base en los censos de población del DANE.

3.3.2. Desempleo e informalidad

En los últimos quince años Colombia ha conseguido reducir su tasa de desempleo en aproximadamente seis puntos porcentuales (pp), pasando de 15,1% en 2001 a

9,4% en 2017. Sin embargo, al examinar los datos para Chocó se encuentra una realidad diferente. Al comparar las cifras de 2001 (11,6%) con las de 2017 (9,8%), se observa una disminución de casi 2 pp y la evolución anual de la tasa de desempleo de Chocó en los quince años muestra una tendencia poco estable. De esta manera, la tasa de desempleo de los chocoanos pasó de estar 3,6 pp por debajo de la del total nacional en 2001 a estar por encima en 0,4 pp en 2017 (Gráfico 10).

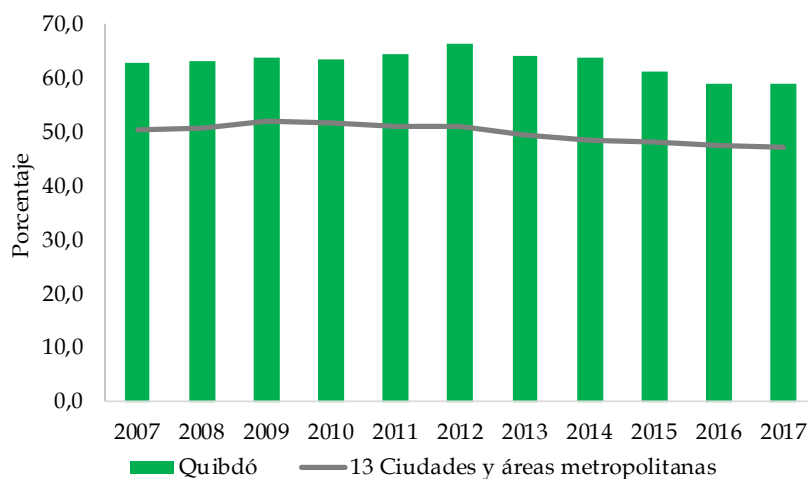
Gráfico 10
Evolución de la tasa de desempleo en Chocó y total nacional, 2001-2017



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE. Cálculos de los autores.

En cuanto a la informalidad, las cifras para Quibdó indican que entre 2007 y 2017 la proporción de informales bajó 4,1 pp, ubicándose en 58,8% el promedio trimestral para el 2017. Aunque la proporción de informales en Quibdó disminuyó a mayor ritmo que el promedio de las 13 principales ciudades y sus áreas metropolitanas (3,2 pp), sigue siendo mayor en 11,6 pp (Gráfico 11).

Gráfico 11
Proporción de informalidad en Quibdó y las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas, 2007-2017



Nota: Los valores corresponden al promedio trimestral para cada año con base en la proporción de informalidad según el tamaño de la empresa (hasta 5 trabajadores).
 Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE. Cálculos de los autores.

Respecto a Buenaventura, los datos oficiales sobre desempleo solo están disponibles para 2015 y 2016. Estos indican que en los últimos dos años el desempleo cayó en 3,2 pp, logrando una tasa de desempleo de 18,0% en 2016, que corresponde al doble del total nacional. Un indicador que llama la atención es el subempleo subjetivo, el cual mide la proporción de personas ocupadas que manifiestan su deseo por mejorar sus ingresos, horas laboradas o tener una labor más adecuada con sus competencias. Este indicador para Buenaventura se ubicó en 31,6%, mientras que en el total nacional fue de 27,9%. Además, en los dos años analizados, el subempleo subjetivo mostró un incremento, mientras que en el total nacional estaba en descenso.

Entre los ocupados en Buenaventura en 2016, el 80,0% estaba concentrado en los sectores de comercio, hoteles y restaurantes (33,2%); servicios comunales, sociales y personales (23,7%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (22,3%). Así mismo, las posiciones ocupacionales con mayor participación fueron cuenta propia con el 46,0% y obrero - empleado particular con el 39,7%.

Adicionalmente, una visión aproximada del problema de informalidad se puede encontrar en la afiliación al régimen subsidiado en seguridad social. En efecto, mientras que en Chocó y Buenaventura dicha afiliación superó el 65,0% en 2017, el promedio nacional fue del 38,5%.

3.3.3. Servicios públicos

El adecuado suministro y la calidad de los servicios públicos son una constante petición de los chocoanos y bonaverenses en los paros cívicos. El Cuadro 3 muestra las coberturas de servicios públicos para Chocó y Buenaventura según el censo de población del 2005. Las cifras muestran una brecha con el total del país, sobre todo para Chocó, donde la cobertura de alcantarillado, acueducto y gas no llegaba ni a la mitad de la cobertura nacional. Por su parte, la brecha para Buenaventura era menor, aunque había servicios más rezagados como alcantarillado y gas natural.

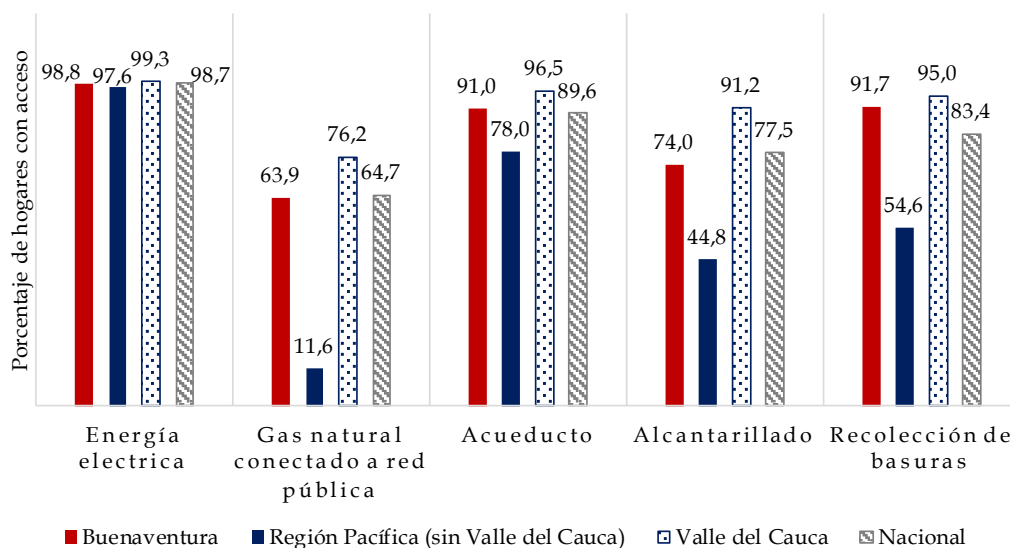
Cuadro 3
Cobertura de servicios públicos en Chocó, Buenaventura y Colombia, según el Censo de 2005

Servicios	Chocó	Buenaventura	Colombia
Energía eléctrica	65,4	90,0	93,5
Alcantarillado	14,9	60,0	73,1
Acueducto	21,7	76,0	83,4
Gas natural	0,0	0,0	39,9

Fuente: Censo 2005, Redatam - DANE. Cálculos de los autores.

En el caso de Buenaventura, cifras recientes siguen mostrando tasas de cobertura de servicios públicos cercanas al total nacional, inclusive levemente superiores en el caso del acueducto y la recolección de basuras. Además, en todos los casos mayores al agregado del resto de la región Pacífica (sin Valle del Cauca). Respecto a todo el departamento del Valle del Cauca sí se observa cierto rezago. El servicio con mayor tasa de cobertura es la energía eléctrica, mientras que las más bajas (sin ser lejanas del promedio nacional) están en alcantarillado y gas natural (Gráfico 12).

Gráfico 12
Cobertura de servicios públicos en Buenaventura, Pacífico (sin Valle del Cauca), Valle del Cauca y total nacional, 2016



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2016 -DANE. Cálculos de los autores.

Además de la cobertura, la calidad de los servicios es determinante del bienestar de la población. Al respecto, se consultaron los resultados mensuales del Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA). Este indicador es estimado por el Instituto Nacional de Salud - Sistema de Información para la Vigilancia de la calidad del agua para consumo humano (SIVICAP) y mide el riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el no cumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano. Para tal fin, los resultados se clasifican por categorías: sin riesgo (si el IRCA está entre 0 y 5,0), bajo ($5,1 < IRCA \leq 14$), medio ($14,1 < IRCA \leq 35$), alto ($35,1 < IRCA \leq 80$) e inviable sanitariamente ($80,1 < IRCA \leq 100$).

Bajo estos parámetros, el promedio de los resultados mensuales para Buenaventura entre 2007 y 2016 muestra que la calidad del agua es buena, estando primordialmente entre los niveles de riesgo bajo y sin riesgo, y entre 2013 y 2016 el

IRCA paso de 10,8% a 3,2%⁴. Para Chocó hay pocos datos, sin embargo los que están disponibles evidencian una baja calidad del agua. En octubre de 2014 el IRCA fue de 50%, es decir alto riesgo. En Febrero de 2015 fue de 31,7% (riesgo medio) y en el promedio de los resultados para las muestras tomadas desde junio a noviembre de 2016 fue de un IRCA de 21,7% (riesgo medio).

3.3.4. Educación

En promedio entre 2001 y 2015, la cobertura bruta, que indica el porcentaje de estudiantes matriculados en el sistema educativo, muestra cifras favorables tanto para Chocó como para Buenaventura, pues son cifras cercanas al 100% y además muy similares al promedio de departamentos del país (Cuadro 4). Sin embargo, al desagregar por niveles educativos se pueden observar varias cosas: 1) Las cifras para primaria son mayores al 100%. Esto se puede presentar debido a que toda o la mayoría de la población entre siete y once años se encuentra cubierta por el sistema educativo y además tienen alumnos en extraedad⁵. 2) Las tasas de cobertura más bajas se encuentran en los grados superiores (media). 3) En transición y primaria las tasas para Chocó y Buenaventura no difieren mucho del promedio nacional departamental y del resto del Valle; lo que sí ocurre con los niveles de secundaria y media donde las tasas de cobertura bruta para Chocó y Buenaventura son notablemente inferiores a las del país y el resto del Valle del Cauca.

Las cifras de cobertura neta son inferiores ya que no contienen la población en extraedad. Sin embargo, confirman los hallazgos analizados con la cobertura bruta (Cuadro 4). En efecto, en Chocó la tasa de cobertura neta en el grado transición es muy similar a la nacional, pero en primaria es superior en 0,7 pp. Las principales

⁴ Es importante aclarar que estas cifras son promedios mensuales; que la toma de muestras no siempre se hace en los mismos meses de cada año y que no en todos los meses hay reporte de muestras.

⁵ <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-123926.html>

dificultades del departamento se encuentran en los niveles superiores, donde está cubierta menos de la mitad de la población en edad de cursar secundaria y solo la quinta parte de los que deberían estar en media. Adicionalmente, estos últimos niveles también presentan diferencias de aproximadamente 20 pp en secundaria y 15 pp en media, respectivamente, frente a las cifras nacionales.

Cuadro 4
Indicadores de educación para Chocó, Buenaventura, resto del Valle del Cauca y Colombia, promedio 2011-2015

Indicadores	Chocó	Buenaventura	Resto del Valle	
			del Cauca	Colombia*
Cobertura bruta	101,6	95,0	105,3	97,4
Transición	89,8	104,9	90,8	89,3
Primaria	130,9	115,6	115,2	110,1
Secundaria	85,9	85,9	111,4	96,4
Media	60,7	57,2	78,1	70,7
Cobertura neta	81,2	77,1	90,0	84,1
Transición	54,7	43,4	63,8	54,8
Primaria	83,7	73,0	87,2	82,9
Secundaria	44,5	50,4	72,2	64,5
Media	19,2	23,9	41,0	34,8
Sedes conectadas a internet	16,0	24,6	40,0	33,9
Deserción escolar	3,9	2,7	3,8	4,3

*Promedio departamental

Fuente: Datos abiertos - Ministerio de Educación Nacional. Cálculos de los autores.

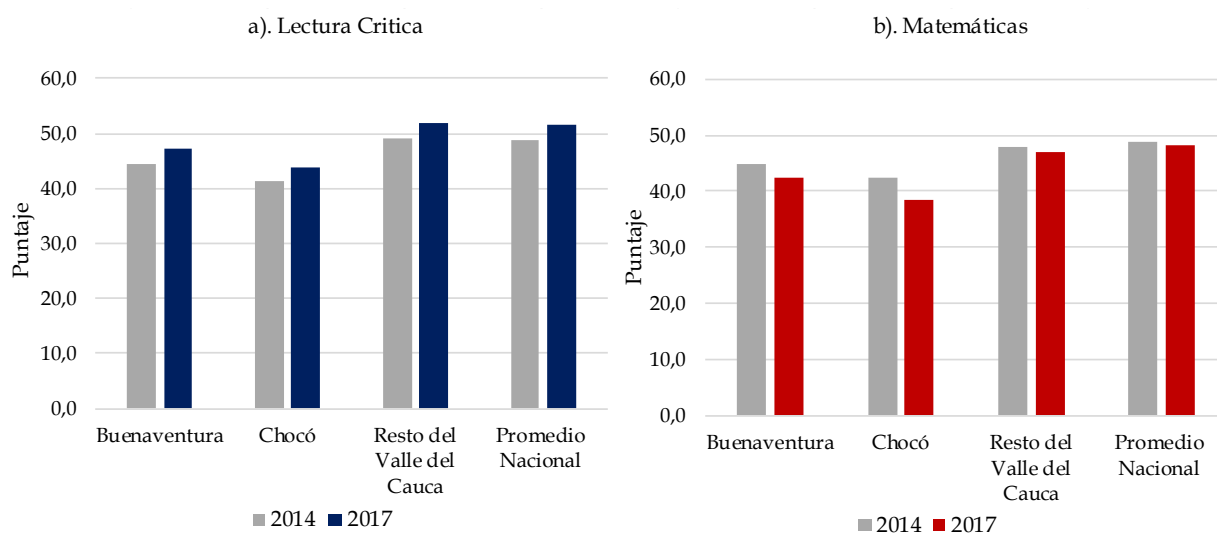
Por su parte la situación en Buenaventura es más crítica, dado que en todos los niveles la cobertura neta es inferior no solo al estimado nacional sino al del resto de municipios del Valle del Cauca. En primaria, las diferencias fueron de 9,9 pp respecto a Colombia y 14,1 pp frente al resto del Valle del Cauca. En secundaria, fueron de 14,1 pp y 21,8 pp, respectivamente; y en media fueron de 9,3 pp y 15,4 pp. Esto preocupa aún más al evidenciar que todas las diferencias son mayores respecto al resto de municipios del Valle del Cauca.

En cuanto al porcentaje de sedes educativas con conexión a internet, que es un dato más de infraestructura, Chocó y Buenaventura están muy por debajo del estimado

para el país. Lo positivo tanto en Chocó como en Buenaventura es que la deserción estudiantil es baja e inferior a la nacional y a la del resto del Valle del Cauca.

Respecto a la calidad, los resultados de las pruebas Saber 11 para lectura crítica y matemáticas continúan evidenciando un rezago. Si bien en Buenaventura y Chocó se observaron avances de 2,5 y 2,4 puntos en lectura crítica, estos fueron inferiores a los del resto del Valle del Cauca (2,7) y al promedio nacional (3,0). Por su parte, en matemáticas se observó un descenso en el puntaje, mucho mayor en Buenaventura (-2,4) y Chocó (-3,8) que en el resto del Valle del Cauca (-0,8) y el promedio nacional (-0,7) (Gráfico 13).

Gráfico 13
Resultados de las pruebas Saber 11 en Buenaventura, Chocó, resto del Valle del Cauca y promedio nacional, 2014-2017.



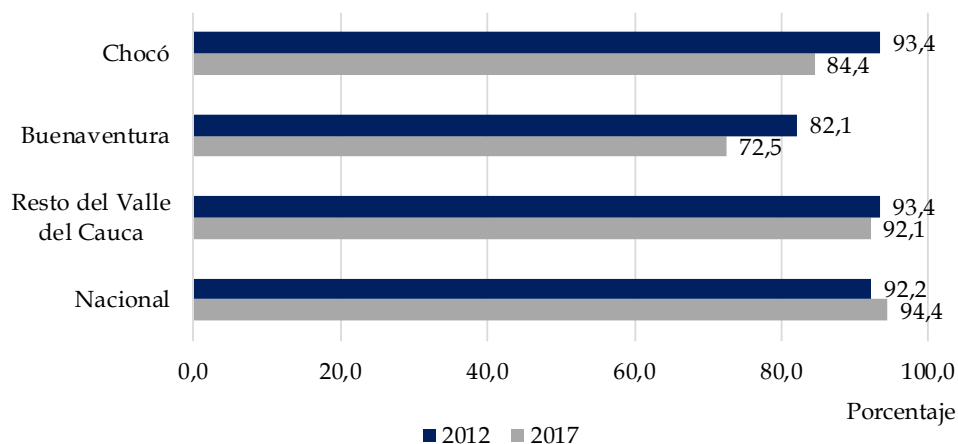
Fuente: ICFES. Cálculos de los autores.

3.3.5. Salud

En esta sección se analiza la cobertura en salud, la oferta de servicios y la capacidad instalada. En cuanto a cobertura, las cifras muestran que entre 2012 y 2017 hubo una reducción de 9,0 pp en Chocó, ubicándose en 84,4% de población afiliada a salud; en Buenaventura la disminución fue de 9,6 pp, registrando una tasa de 72,5% en 2017.

En el resto del Valle del Cauca (sin Buenaventura) también hubo una reducción pero menor (1,3 pp), para una cobertura de 92,1%. Sin embargo, en el total nacional, la cobertura aumentó en 2,2 pp al ubicarse en 94,4% en 2017 (Gráfico 14).

Gráfico 14
Cobertura de salud en Chocó, Buenaventura, resto del Valle del Cauca y total nacional, 2012 y 2017

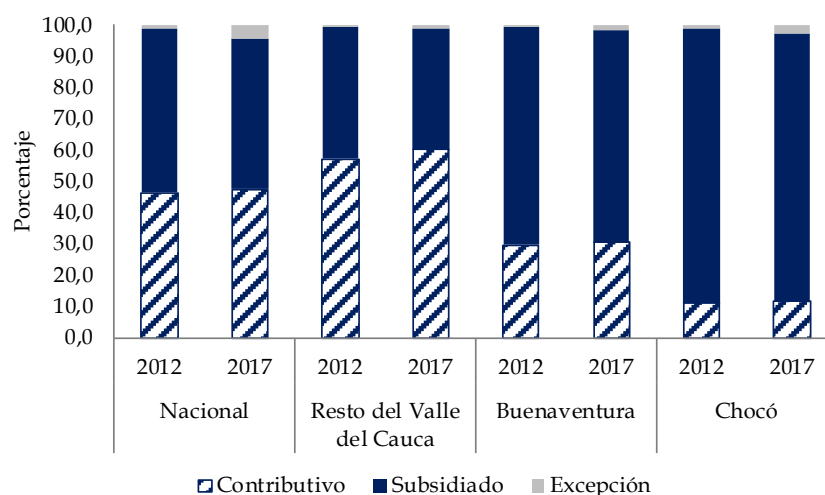


Nota: La cobertura fue estimada por los autores con los datos de afiliaciones de SISPRO-Ministerio de Salud y Protección Social, y las proyecciones de población departamental y municipal del DANE.

Fuente: SISPRO - Ministerio de Salud y Protección Social y DANE. Cálculos de los autores.

Además de la reducción en la cobertura, en Chocó y Buenaventura se observa una estructura según el tipo de afiliación muy diferente a lo que se registra en el total nacional (Gráfico 15). La proporción de afiliados al régimen subsidiado es mucho mayor al del contributivo. Mientras que en 2017, en Colombia y en el agregado de resto del Valle del Cauca el 48,2% y el 38,5%, respectivamente, de los afiliados pertenecían al régimen subsidiado, en Chocó y Buenaventura estas cifras eran de 85,5% y 68,1%. De acuerdo con Guzmán (2014), en Colombia la alta proporción de afiliados al régimen subsidiado está relacionada con una alta pobreza e informalidad.

Gráfico 15
Tipo de afiliación a salud en Chocó, Buenaventura, resto del Valle del Cauca y total nacional, 2012 y 2017



Fuente: SISPRO - Ministerio de Salud y Protección Social. Cálculos de los autores.

En cuanto a la oferta de servicios y la capacidad instalada, al 2017 el departamento de Chocó contaba con 224 prestadores de servicios de salud, con 342 sedes o puntos de atención; estas cifras equivalen a 4,4 instituciones prestadoras y 6,7 sedes por cada diez mil habitantes⁶. Al comparar con el promedio nacional departamental, se observa un rezago, dado que un departamento promedio tenía 7,8 prestadores y 9,9 sedes por cada diez mil habitantes⁷. En 2017 había seis hospitales públicos (E.S.E) en el departamento de Chocó. Cinco prestaban servicios de primer nivel, es decir de baja complejidad, y solo uno era de nivel dos (mediana complejidad). Chocó no tiene hospitales públicos de nivel tres (alta complejidad).

⁶ Entre los prestadores pueden estar: IPS, profesionales independientes, transporte especial de pacientes y empresas con un objeto social diferente pero que pueden atender algún servicio relacionado, por ejemplo la Defensa Civil.

⁷ Datos de SISPRO - Ministerio de Salud y Protección Social. Consultados y con fecha de corte 07/02/2018.

Por su parte, el departamento tenía 24 ambulancias y 835 camas, lo que equivale a 0,5 ambulancias y 16,4 camas por cada diez mil habitantes, mientras que las cifras para el promedio nacional departamental fueron de 1,2 y 16,1, respectivamente; lo que indica un déficit en el número de ambulancias (Cuadro 5).

Cuadro 5
Indicadores de oferta de servicios y capacidad instalada por cada diez mil habitantes en Buenaventura, Chocó y Valle del Cauca, a febrero de 2018.

	Prestadores	Sedes	Camas	Ambulancias
Buenaventura	3,2	4,0	5,1	0,3
Chocó	4,4	6,7	16,4	0,5
Valle del Cauca	10,9	14,2	16,2	1,3
Promedio municipios del Valle del Cauca	4,9	7,8	8,3	1,7
Promedio departamentos de Colombia	7,8	9,9	16,1	1,2

Fuente: REPS - Ministerio de Salud y Protección Social y DANE. Cálculos de los autores.

Para Buenaventura, las cifras de prestadores, sedes, camas y ambulancias no solo estuvieron por debajo del promedio nacional, sino por debajo del promedio de los municipios del Valle del Cauca. En Buenaventura solo hay dos hospitales públicos (E.S.E), ambos de baja complejidad (nivel 1).

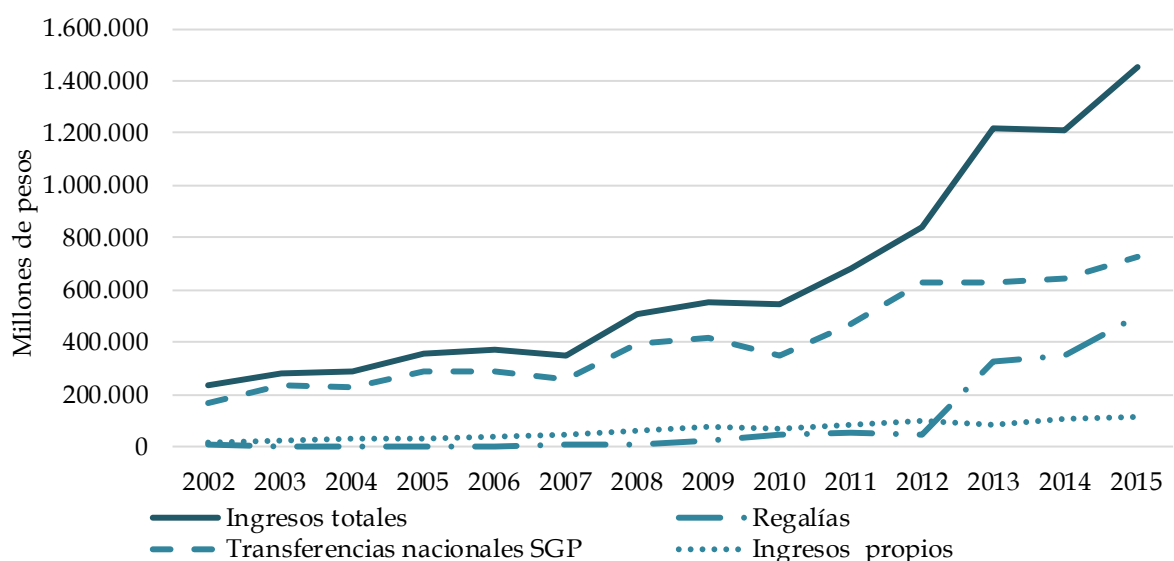
Los indicadores presentados en esta sección permiten afirmar que, los movimientos sociales en Chocó y Buenaventura efectivamente responden a las necesidades que se observan en la población. A pesar de las mejoras recientes en indicadores económicos y sociales, persisten brechas con el resto del país. Valdría la pena destacar algunos aspectos característicos del rezago que están siempre presentes en las demandas que hacen los habitantes durante las protestas: los problemas de acceso a agua potable y saneamiento básico, la mala calidad del empleo, la fallas en la cobertura y la calidad del sistema educativo, y las falencias en el sistema de salud pública. Existe una tarea pendiente en estas áreas para lograr mejorar el bienestar de los habitantes de Chocó y Buenaventura.

4. Evolución de las principales fuentes de financiamiento

Esta sección analiza la validez de los argumentos que tienen los habitantes del litoral Pacífico y los del gobierno nacional sobre el rezago económico y social. Por una parte, entre los residentes permanece la idea de que hay un olvido estatal y que es poca la inversión del gobierno nacional. Por otro lado, los funcionarios públicos nacionales argumentan que se ha dado un incremento significativo en los recursos y que la situación de rezago es resultado de la mala calidad del gasto y una planeación deficiente. Para evaluar la relevancia de estos argumentos, se estudian las principales fuentes de recursos en el territorio y algunos indicadores relacionados con la eficiencia en su uso.

Los Gráficos 16 y 17 presentan las principales fuentes de ingreso en Chocó y Buenaventura para el periodo 2002-2015. En ambos casos, se observa un crecimiento sostenido en los ingresos totales, el cual ha sido jalonado por el aumento de las transferencias nacionales. En el caso de Chocó, entre 2002 y 2012, las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) fueron determinantes en el crecimiento en los ingresos totales, mientras que en los años posteriores a 2012, las regalías adquirieron gran importancia. En Buenaventura, por su parte, el crecimiento del SGP ha estado estrechamente ligado al crecimiento en los ingresos totales en todo el periodo analizado.

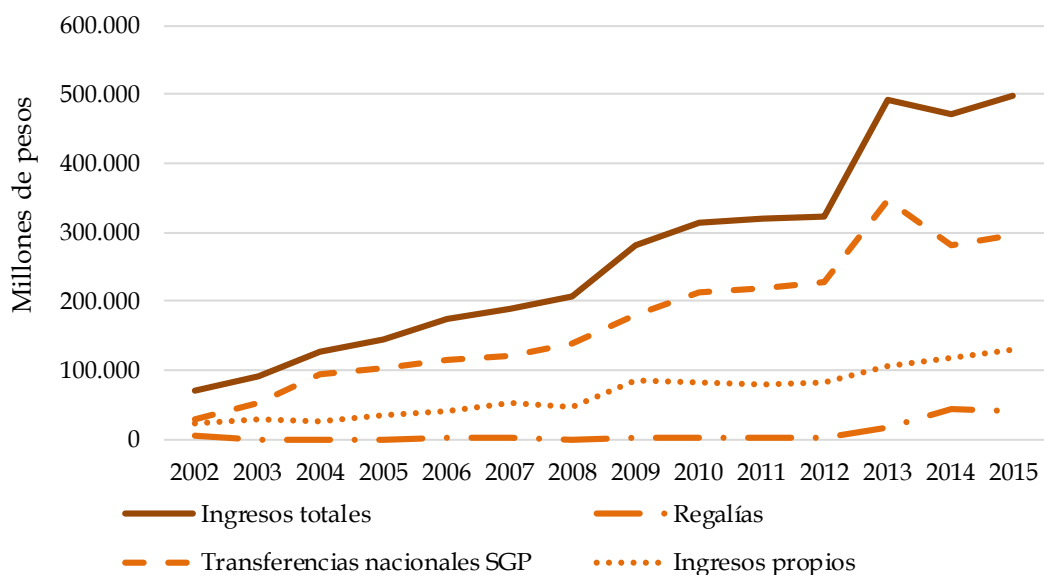
Gráfico 16
Principales fuentes de ingreso Chocó, 2002-2015



Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP. Cálculos de los autores.

Nota: El gráfico incluye los recursos del departamento y todos los municipios del Chocó

Gráfico 17
Principales fuentes de ingreso Buenaventura, 2002-2015



Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP. Cálculos de los autores.

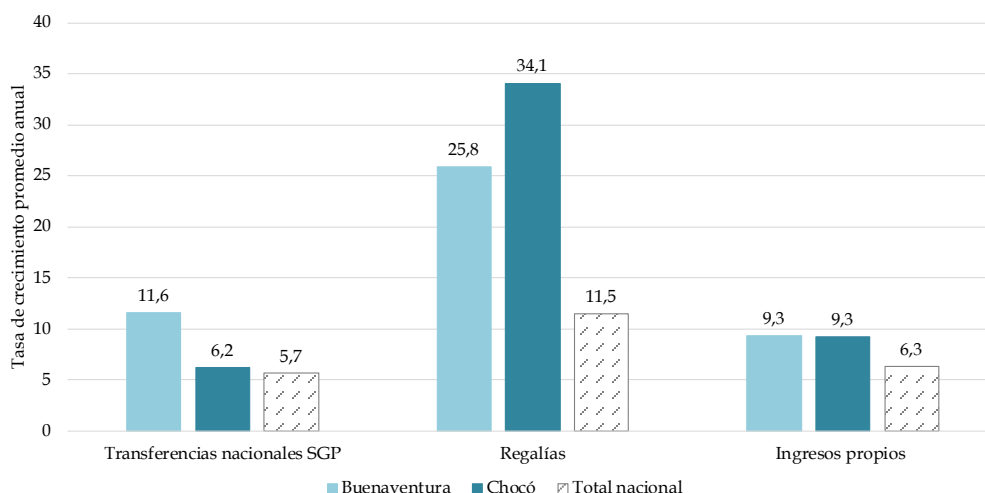
En relación a su participación en el total, tanto en Buenaventura como en Chocó, el primer lugar lo ocupan las transferencias del SGP. En Chocó, estas representaron 50,0% de los ingresos totales en 2015. A esta cuenta le siguieron en orden de importancia: las regalías (34,4%) y los ingresos tributarios y no tributarios o ingresos propios (7,9%). Estos últimos con un bajo dinamismo durante todo el periodo analizado.

En el caso de Buenaventura, las transferencias del SGP representaron el 59,7% de los ingresos totales en 2015. Contrario a Chocó, esta ciudad cuenta con una importante contribución de ingresos propios, los cuales contaron con una participación de 26,4% en este mismo año. El último lugar lo ocuparon las regalías, con una participación de 8,2% en los ingresos totales.

Para evaluar estas tendencias con mayor detalle, el Gráfico 18 presenta las tasas de crecimiento real promedio anual de cada una de estas fuentes de ingreso, durante el periodo 2002-2015. En el caso del SGP, tanto en Buenaventura como en Chocó, se observan crecimientos positivos y superiores al nacional. Buenaventura, por un lado, presentó una tasa de crecimiento real promedio anual de 11,6%, cerca de 6 pp por encima del total nacional. En Chocó, esta brecha fue de solo 1 pp, con una tasa de 6,2%, frente a una de 5,7% para el total nacional.

La reforma al sistema de regalías en el año 2012, la cual buscaba una distribución más equitativa de los recursos y una mayor calidad en el gasto ejecutado, explica gran parte de las altas tasas de crecimiento observadas en esta fuente de ingresos. En Buenaventura y Chocó, los recursos por regalías presentaron una tasa de crecimiento promedio anual de 25,8% y 34,1%, respectivamente. Estos crecimientos se ubicaron por encima del total nacional, alcanzando en el caso de Chocó, una brecha de aproximadamente 22 pp.

Gráfico 18
Crecimiento de las principales fuentes de ingreso en Chocó, Buenaventura y total nacional, 2002 - 2015



Fuente: Ejecuciones Presupuestales - DNP. Cálculos de los autores.

Nota: En el caso del Chocó, se agregan los recursos del departamento y todos sus municipios.

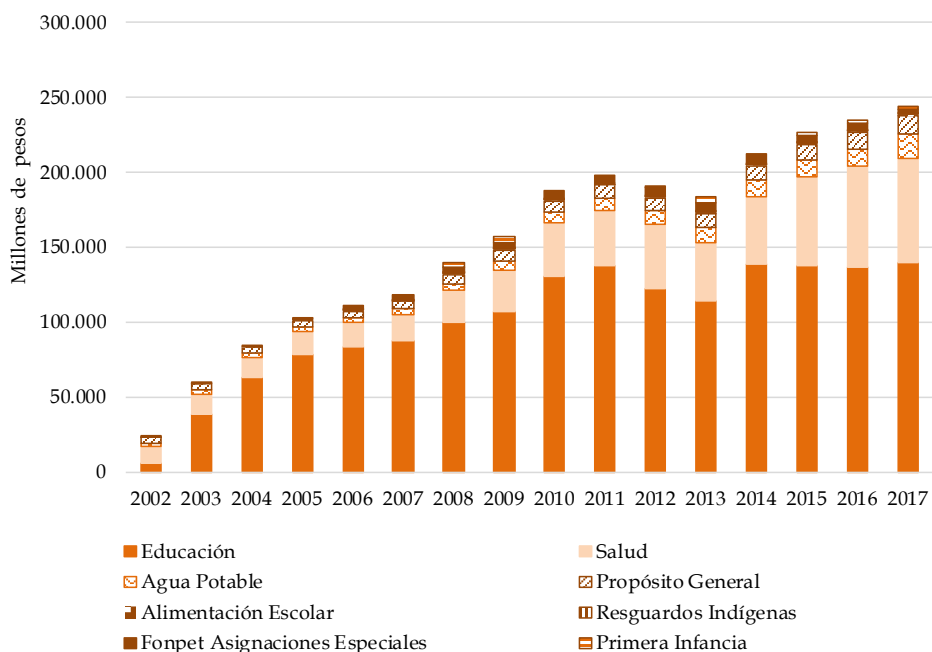
Por último, la tasa de crecimiento real promedio anual de los ingresos propios en ambas entidades territoriales fue 9,3%, 3 pp superior a la tasa observada para el agregado nacional (6,3%). En general, las tres fuentes de ingresos, tanto en Buenaventura como en Chocó, presentan un importante dinamismo en comparación con las tasas de crecimiento para el total nacional.

4.1. Sistema General de Participaciones (SGP)

En Colombia, las transferencias del nivel nacional provienen del SGP, una única bolsa que agrupa los recursos que el Gobierno Nacional Central transfiere a las entidades territoriales, destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico y para propósito general. Entre 2002 y 2017, los ingresos de Buenaventura por SGP pasaron de \$23.587 millones a \$244.144 millones (Gráfico 19). A excepción del año 2002, el sector con mayor participación ha sido la educación: en 2017 representó 57,4% de todos los ingresos por SGP. A este sector le siguieron en orden de importancia: salud (28,6%), agua potable (6,5%), propósito general (4,9%), Fonpet (1,3%), primera infancia (0,4%) y alimentación escolar (0,2%). Es importante destacar

que, a pesar de la importante participación de la educación, los recursos a este sector presentan un relativo estancamiento en los últimos años.

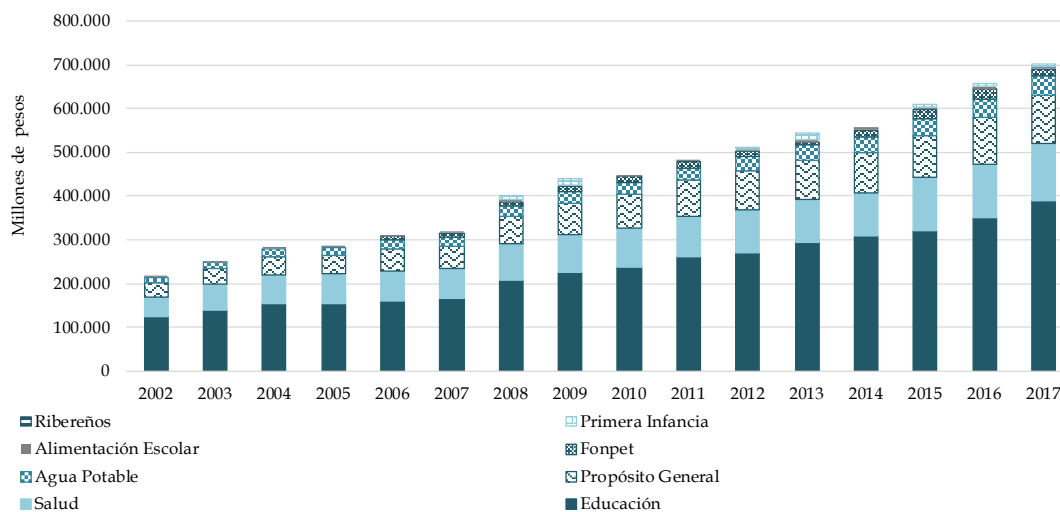
Gráfico 19
Transferencias SGP por sectores en Buenaventura, 2002-2017.



Fuente: SICODIS - DNP. Cálculos de los autores.

En Chocó, como se observa en el Gráfico 20, la dinámica es similar. En este caso, los recursos por SGP pasaron de \$219.109 millones en 2002 a \$711.437 millones en 2017. En este último año, la participación por sectores en orden de importancia fue: educación (54,6%), salud (18,5%), propósito general (15,5%), agua potable (6,2%), Fonpet (2,2%), resguardos indígenas (1,3%), alimentación escolar (0,9%) y primera infancia (0,8%). Contrario a lo observado en Buenaventura, el SGP para educación ha presentado un crecimiento permanente.

Gráfico 20
Transferencias SGP por sectores en Chocó, 2002-2017.

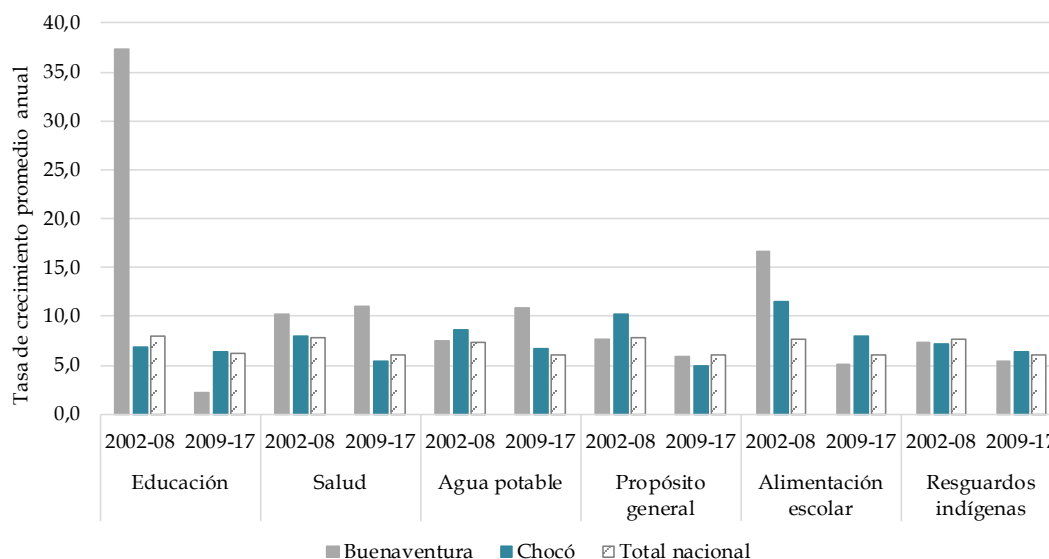


Fuente: SICODIS - DNP. Cálculos de los autores.

Nota: La gráfica incluyen los recursos de SGP recibidos por la gobernación y por los municipios del Chocó.

Para entender mejor la dinámica del SGP por sectores, el Gráfico 21 presenta las tasas de crecimiento promedio anual de cada rubro para los periodos 2002-2008 y 2009-2017. La división en estos dos periodos obedece a la reforma al SGP en el año 2008 mediante el Acto Legislativo 04 de 2007. En el caso de las transferencias a educación, Buenaventura presenta una caída en su tasa de crecimiento promedio anual de 35 pp. Esto podría ser reflejo de un deterioro en la gestión, ya que, como lo muestran los indicadores de la sección anterior, el municipio aún cuenta con un importante rezago en el sector. Por otro lado, en Chocó, a pesar de que el crecimiento de las transferencias a educación se mantuvo casi constante en los dos períodos (pasó de 6,9% a 6,4%), este experimentó un aumento relativo con respecto al total nacional.

Gráfico 21
Crecimiento transferencias por sectores en Chocó, Buenaventura y total nacional



Fuente: SICODIS - DNP. Cálculos de los autores.

Nota: Fonpet Asignaciones Especiales y Primera Infancia no cuentan con información para todo el periodo analizado y por lo tanto, se omiten. En el caso del Chocó, se agregan los recursos del departamento y todos sus municipios.

En relación a la salud, la tasa de crecimiento promedio anual de las transferencias a este sector en Buenaventura ha aumentado, pasando de 10,1% en 2002-2008 a 11,0% en 2009-2017. En ambos periodos, dichos crecimientos se ubicaron por encima del crecimiento para el total nacional. En Chocó, por su parte, la tasa de crecimiento de las transferencias a este sector, pasó de 8,0% a 5,5%, ubicándose en el último periodo por debajo del total nacional.

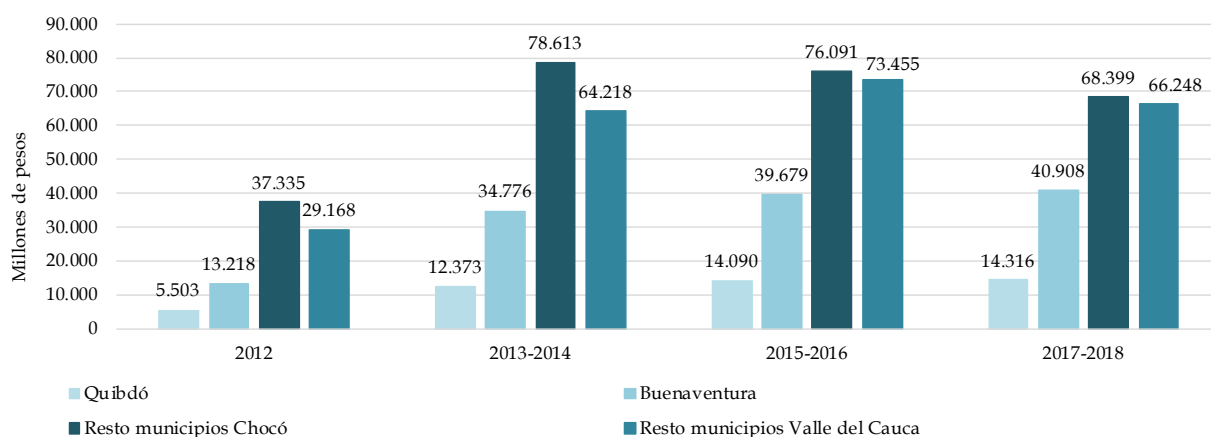
En agua potable, las transferencias han contado con crecimientos superiores al total nacional en ambos periodos analizados. En 2009-2017, las transferencias al sector crecieron a una tasa promedio anual de 10,8% y 6,6%, en Buenaventura y Chocó, respectivamente, frente a un 6,1% para el total nacional. En cuanto a las transferencias para propósito general, el primer periodo muestra un mayor dinamismo con tasas de crecimiento de hasta 10,2% para el caso de Chocó. En el segundo periodo analizado, el crecimiento se reduciría en ambos territorios.

Los últimos cuatro sectores en donde se destinan recursos de transferencias son: alimentación escolar, resguardos indígenas, Fonpet y primera infancia. A pesar de su bajo dinamismo, estos también contribuyen al desarrollo del territorio. En 2017, estas cuatro fuentes de recursos representaron 5,2% y 2,6% del total de transferencias recibidas en Chocó y Buenaventura, respectivamente.

4.2. Sistema General de Regalías (SGR)

Las regalías son otra de las principales fuentes de ingreso para los gobiernos subnacionales. En Colombia estas conforman el llamado Sistema General de Regalías (SGR), que agrupa los ingresos provenientes de la explotación de recursos minero-energéticos, destinados a financiar proyectos de inversión en las entidades territoriales (Bonet, Pérez y Ayala, 2014). Los Gráficos 22 y 23 presentan la evolución del presupuesto del SGR asignado a los municipios en Chocó y a Buenaventura desde 2012 hasta el bienio 2017-2018.

Gráfico 22
Presupuesto del SGR asignado a Buenaventura, Quibdó y resto de municipios en Chocó y Valle del Cauca



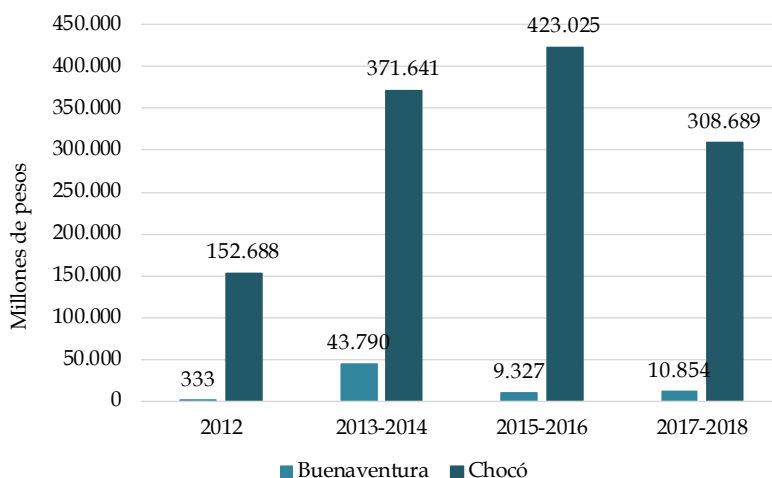
Fuente: SICODIS- DNP. Cálculos de los autores.

Las regalías en Buenaventura, además de haber crecido en los últimos años, han contado con una alta participación dentro del presupuesto asignado al resto de los

municipios del Valle del Cauca. Los recursos por este concepto, pasaron de \$34.776 millones en el bienio 2013-2014 a \$40.908 millones en 2017-2018. En este último periodo, los recursos en Buenaventura representaron 61,7% de las regalías totales en el resto de municipios del Valle del Cauca. En el caso de Quibdó, los recursos del SGR aumentaron en 15,7% entre 2013-2014 y 2017-2018, mientras que en el resto de municipios en Chocó se presentó una caída en el mismo periodo de 13,0% (Gráfico 22).

Además de los recursos asignados directamente a los municipios, el territorio también recibe recursos a través de la gobernación de Chocó, y en el caso de Buenaventura, a través de la gobernación del Valle del Cauca. Estos recursos para Chocó crecieron a una tasa de 13,8% entre los bienios 2013-2014 y 2015-2016. En el último bienio, a pesar de presentar una caída en el presupuesto asignado, este continúa siendo un monto importante para Chocó, \$308.689 millones (Gráfico 23). En el caso de Buenaventura, el mayor monto se recibió en 2013-2014, periodo en el que le fueron asignados \$43.790 millones de las regalías del departamento del Valle del Cauca.

Gráfico 23
Presupuesto del SGR asignado a Chocó y Buenaventura a través de las gobernaciones



Fuente: SICODIS- DNP. Cálculos de los autores.

Los recursos por regalías han sido destinados al financiamiento de proyectos de inversión. En Chocó, entre 2012 y 2017 se financiaron proyectos por un valor total de \$777.685 millones. Las asignaciones más altas fueron en el sector de transporte, donde se financiaron un total de 114 proyectos por un monto de \$378.788 millones. La mayoría de estos proyectos estaban asociados con la construcción, el mejoramiento o la pavimentación de vías en el departamento. El segundo y tercer monto más alto se asignó en agricultura y desarrollo rural, y educación, en donde se financiaron proyectos por valores superiores a los \$70.000 millones (Cuadro 6).

Cuadro 6
Proyectos aprobados dentro del SGR para Chocó según sectores, 2012-2017

Sectores	Recursos SGR (Millones de pesos)	Número de proyectos
Transporte	378.788	114
Agricultura y desarrollo rural	74.394	24
Educación	73.897	29
Ciencia, tecnología e innovación	63.707	7
Deporte y recreación	55.052	54
Minas y energía	47.063	11
Vivienda, ciudad y territorio	40.318	13
Ambiente y desarrollo sostenible	11.065	6
Tecnología de la información y las comunicaciones	10.856	1
Defensa	6.087	1
Cultura	4.386	6
Comercio, industria y turismo	3.688	3
Salud y protección social	3.374	9
Inclusión social y reconciliación	3.150	5
Justicia y del derecho	1.116	2
Planeación	744	2

Fuente: Mapa Regalías - DNP.

El Cuadro 7 presenta la misma información para el municipio de Buenaventura. Similar al departamento de Chocó, el monto más importante está en transporte y a este le siguen los sectores de agricultura y desarrollo rural, y deporte y recreación. En el primero se financiaron siete proyectos por un valor de \$130.620 millones, en donde gran parte se destinó al mejoramiento de vías terciarias. Por su parte, en agricultura y desarrollo rural, y deporte y recreación, se destinaron recursos por un valor de \$37.803 millones y \$24.151 millones, respectivamente.

Cuadro 7
Proyectos aprobados dentro del SGR para Buenaventura según sectores, 2012-2017

Sectores	Recursos SGR (Millones de pesos)	Número de proyectos
Transporte	130.620	7
Agricultura y desarrollo rural	37.803	5
Deporte y recreación	24.151	7
Comercio, industria y turismo	22.000	1
Salud y protección social	17.951	3
Vivienda, ciudad y territorio	16.284	3
Educación	15.832	4
Ciencia, tecnología e innovación	13.483	4
Interior	4.756	1
Tecnología de la información y las comunicaciones	4.613	1
Minas y energía	4.326	1
Inclusión social y reconciliación	2.606	5
Planeación	945	1

Fuente: Mapa Regalías - DNP.

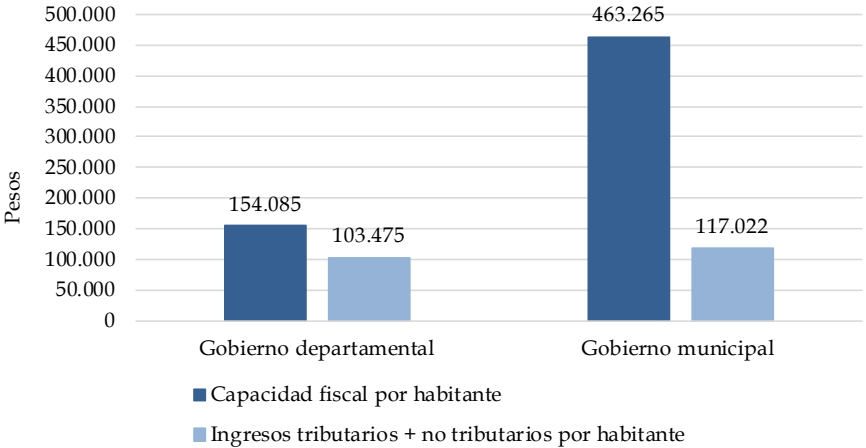
4.3. Recursos propios

El SGP y el SGR no son las únicas fuentes de recursos con las que cuentan los municipios para su desarrollo. Los recursos propios a manera de ingresos tributarios y no tributarios, contribuyen de igual forma al aumento en los ingresos totales. Su importancia depende tanto del tamaño de las bases tributarias como de la eficiencia recaudatoria en cada entidad territorial. En 2015, mientras que en Buenaventura los recursos propios representaron el 26,4% de los ingresos totales, en Chocó su participación fue de solo 7,9%. Gran parte de esta diferencia se encuentra explicada por el importante recaudo de impuesto predial en el municipio de Buenaventura. En el año 2015, el avalúo catastral en este municipio fue de \$6,5 billones, ubicándose entre las 15 ciudades con mayor valor en todo el país.

Pero más allá del predial, existen otros impuestos que contribuyen al aumento de las bases tributarias como el impuesto de industria y comercio en los municipios y el impuesto a los licores en los departamentos. Bonet y Ayala (2016) brindan una aproximación al potencial recaudatorio de las entidades territoriales colombianas. Partiendo de su grado de actividad económica, población económicamente activa y

tamaño del sector público, los autores estiman la capacidad fiscal de municipios y departamentos para el año 2014. El Gráfico 24 presenta los resultados obtenidos por los autores para el departamento de Chocó y sus municipios.

Gráfico 24
Capacidad fiscal y recaudo efectivo en Chocó, 2014

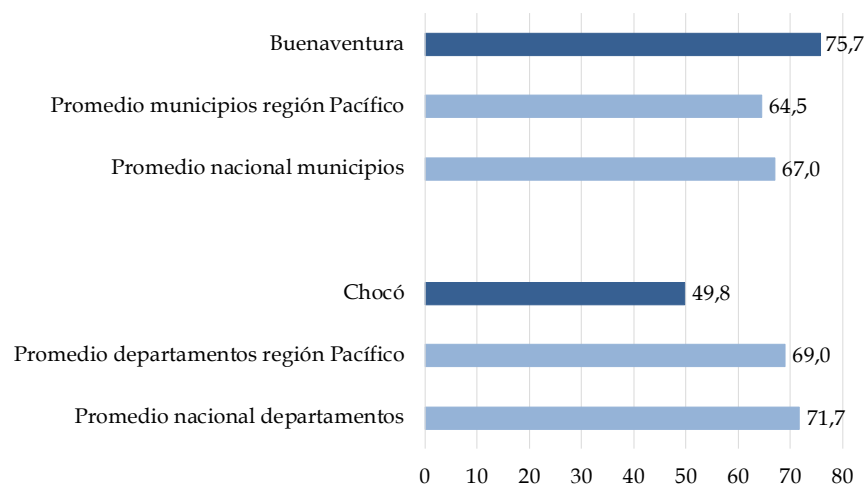


Fuente: Bonet y Ayala (2016)

Como se puede observar, la capacidad fiscal resulta superior al recaudo efectivo, especialmente para el caso de los municipios. De acuerdo con las estimaciones, los municipios de Chocó contaron en 2014 con una capacidad fiscal de \$463.265 por habitante y un recaudo efectivo de solo \$117.022 por habitante. La baja eficiencia recaudatoria podría ser una de las explicaciones de la baja participación que presentan los recursos propios dentro de los ingresos totales en Chocó.

Bonet y Ayala (2016) no cuentan con estimaciones para el caso de Buenaventura. Sin embargo, existen otras medidas que ayudan a aproximarse al potencial recaudatorio de este municipio. El Indicador de Desempeño Fiscal es una de estas, la cual incluye, entre otras dimensiones, la generación de recursos propios, la capacidad de ahorro, el respaldo de la deuda y la magnitud de la inversión. El Gráfico 25 presenta los resultados de este indicador en Buenaventura y Chocó para el año 2016.

Gráfico 25
Indicador de Desempeño Fiscal en Buenaventura y Chocó, 2016



Fuente: DNP. Cálculos de los autores.

Buenaventura, con un indicador de 75,7, se ubica por encima del promedio de los municipios en la región Pacífico y de todo el país. En este caso, la dimensión con mejor desempeño es la generación de recursos propios. Chocó, en contraste, con un indicador de 49,8, se ubica por debajo del desempeño promedio en los departamentos de la región Pacífica y el país. Su bajo desempeño se debe principalmente a la baja capacidad de ahorro con la que cuenta el departamento.

4.4. Presupuesto General de la Nación y otras fuentes

Otra de las fuentes de recursos para financiar inversión en los territorios es el Presupuesto General de la Nación (PGN). Los recursos asignados a Chocó por esta fuente han aumentado en 10,5% promedio anual entre 2010 y 2017, pasando de \$347.761 millones a \$620.145 millones, respectivamente. No obstante, el incremento pudo haber sido mayor de no ser por las reducciones registradas en 2016 (-12,2%) y en 2017 (-20,5%), producto del impacto negativo de la caída de los precios del petróleo sobre los recursos de la Nación. En Chocó para el año 2017, el 80,0% estuvo dirigido a los siguientes sectores: inclusión social y reconciliación (\$213.633 millones), transporte (\$115.456 millones), vivienda, ciudad y territorio (\$72.393 millones).

millones), hacienda (\$56.790 millones), educación (\$32.785 millones) y trabajo (\$30.499 millones).

Adicionalmente, Chocó y Buenaventura son territorios beneficiados por el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos Pazcífico (PTSP), aprobado en 2015 y que busca impulsar el desarrollo sostenible de la región. Según el Conpes 3847, las inversiones previstas a realizar a través del PTSP tendrían un costo estimado de 400 millones de dólares (US\$) distribuidos así: US\$ 251 millones para acueducto y saneamiento básico; US \$91 millones para energización y US\$ 40 millones para conectividad de transporte (Acuapista del Pacífico). Adicionalmente, US\$ 18 millones para administración, auditoría, seguimiento y evaluación. De los US\$ 251 millones (\$ 628.100 millones) destinados a acueducto y saneamiento básico, US\$ 50 millones (\$126.500 millones) serían invertidos en Quibdó y US\$ 80 millones (\$199.200 millones) en Buenaventura. El resto está destinado a inversiones en Tumaco y Guapi (DNP, 2015 pp. 37 y 47).

Con el fin de conocer el estado y avance físico y financiero del PTSP, se analizaron algunos datos suministrados por la entidad encargada de la ejecución del fondo, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), sobre los proyectos adelantados. Según esta información, de 14 proyectos para el Chocó, 13 son para Quibdó y uno para el municipio de Sipí. Los proyectos para la capital chocoana están destinados a acueducto y saneamiento básico y suman \$ 144.563 millones; de los cuales el 57,1% están en ejecución, el 15,9% se encuentran en etapa de estudios y diseños, el 6,1% están adjudicados y el 20,6% restante están en otras etapas, es decir, no se han ejecutado.

El proyecto que está en ejecución en Quibdó corresponde a la optimización y ampliación del sistema de alcantarillado (fase 1), y el adjudicado es el de optimización de plantas de tratamiento de agua potable La Playita I y II, mejoramiento de la estación de bombeo de Cabi y construcción de la línea de

impulsión Cabí La loma. Por su parte, el proyecto de Sipí tiene que ver con energización rural sostenible y costó \$11.321 millones. Actualmente está en ejecución, con un avance físico del 20%.

Para Buenaventura existen 15 proyectos por un valor estimado de \$235.166 millones. De este monto el 16,8% corresponde a un proyecto en ejecución (la construcción de dos tanques de almacenamiento en Loma Alta), a la interventoría respectiva y a la realización de estudios y diseños de la interconexión eléctrica desde el centro poblado de la reserva forestal protectora de San Cipriano hasta la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Escalerete – Venecia.

Además del PTSP, ciudades como Quibdó y Buenaventura son objeto de otros programas de acción complementarios como Ciudades Emblemáticas y Master Plan de Buenaventura 2050. En 2017, fruto de los acuerdos logrados entre el Gobierno nacional y el Comité del Paro Cívico, se creó el Fondo Autónomo para el Desarrollo de Buenaventura, con una inversión de \$ 1,6 billones ejecutables en 10 años, en proyectos destinados a servicios públicos, educación, vivienda e infraestructura. Los recursos provienen en parte de crédito externo, otra parte de presupuesto general de la nación y otra del recaudo del impuesto a las rentas de las empresas vinculadas a la actividad portuaria (Ministerio del Interior, 2018).

4.5. Eficiencia en el uso de los recursos

La disponibilidad de recursos depende también de la eficiencia en el manejo de los mismos. La nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) permite medir y comparar el desempeño municipal (gestión) y el aumento de la calidad de vida de la población (resultados), estos dos componentes evaluados por una serie de dimensiones e indicadores (DNP, 2016). Por ejemplo, en la medición de la gestión se tienen en cuenta las siguientes dimensiones: movilización de recursos propios; ejecución de recursos, que incluye SGP, SGR, ingresos propios y otras fuentes; gobierno abierto y transparente; y

gestión de instrumentos de ordenamiento territorial. En cuanto a resultados, se miden: educación, salud, servicios públicos, y seguridad y convivencia. Adicionalmente, la MDM consolida las entidades territoriales en 6 grupos homogéneos, controlando por diferencias en las dotaciones iniciales de desarrollo territorial (económicas, urbanas, recursos propios), lo que implica que cada grupo contiene municipios con similar nivel de capacidades iniciales (DNP, 2016).

La MDM en 2016 para Buenaventura, que se ubicó en el grupo 1 de dotaciones iniciales (nivel alto), muestra un puntaje de 52,9 que se categoriza como puntaje medio, aunque es menor al promedio del grupo (57,4) y se ubica en el puesto 145 entre 217 municipios que están en el mismo grupo. El Cuadro 8 presenta este puntaje desagregado en cada uno de sus componentes. La gestión muestra un buen desempeño con un puntaje alto (55,8) aunque también por debajo del promedio grupal (57,4). En este aspecto, las dimensiones mejor calificadas fueron las de ejecución de recursos (69,5) y movilización de recursos propios (55,0); mientras que las que se deben mejorar son ordenamiento territorial (52,2) y gobierno abierto y transparente (46,5). Este último, es el segundo peor resultado entre los municipios del Valle del Cauca, después de Jamundí.

Por su parte, el componente de resultados obtuvo un puntaje de 58,4, categorizado como bajo, muy inferior al promedio del grupo (70,5) y al estimado para Buenaventura en 2015 que fue de 66,9. Las dimensiones con mayor puntaje fueron seguridad (92,5) y salud (70,0), y las de menor calificación servicios públicos (36,1) y educación (35,1). En estos dos últimos, Buenaventura también presentó el segundo peor resultado en el Valle del Cauca.

Esto muestra que aunque Buenaventura se encuentra en un nivel medio de gestión municipal tiene aún mucho espacio para mejorar en el ítem de gobierno abierto y transparente, que incluye la organización de la información, rendición de cuentas y atención al ciudadano; y en la gestión de instrumentos de ordenamiento territorial

dónde se debe trabajar en aumentar el recaudo predial efectivo y fomentar el uso de instrumentos como plusvalía, delineación urbana y valorización. Por su parte, el componente de resultados revela que Buenaventura debe trabajar en la cobertura educativa de transición y media, en las pruebas Saber 11 de matemáticas y lenguaje, en la cobertura de acueducto y alcantarillado y la de energía rural, además de la cobertura de internet. Dentro de las principales ciudades de su grupo de dotaciones, Buenaventura ocupa el octavo lugar en su indicador de MDM.

Aunque la MDM no genera resultados departamentales, para Chocó podemos obtener un promedio de sus municipios. Según esto, Chocó es el segundo departamento con mayor porcentaje de municipios con una MDM en rango bajo, con el 96,7%; solamente superado por Guainía, en donde el 100% de los municipios están en esta categoría (DNP, 2016). Contrario a lo que sucede en Buenaventura, el promedio de los municipios de Chocó tienen mejor desempeño en el componente de resultados (63,4) que en el de gestión (34,8). Sin embargo, en el primero, las dimensiones a mejorar son las mismas que en Buenaventura: la educación (36,2) y los servicios (47,6).

Cuadro 8
Componentes Medida de Desempeño Municipal, Chocó y Buenaventura 2016

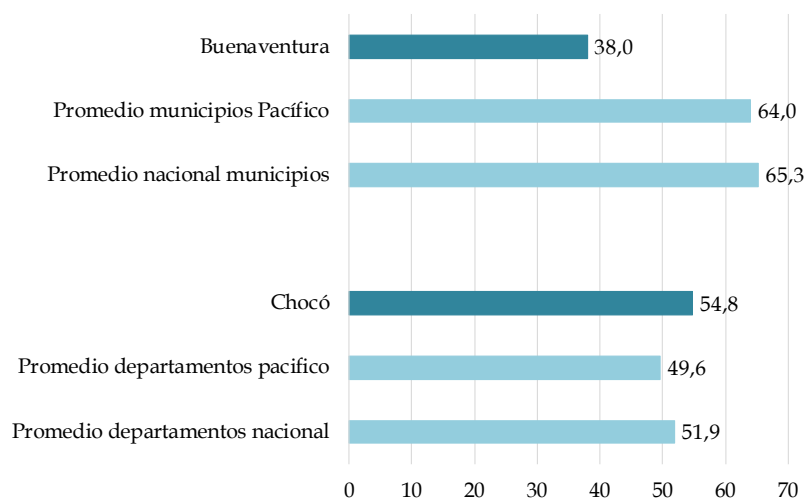
	Buenaventura	Chocó (promedio municipios)
Movilización de recursos	55,0	10,7
Ejecución de recursos	69,5	63,4
Ordenamiento territorial	52,2	10,5
Gobierno abierto y transparencia	46,5	54,7
Puntaje Gestión	55,8	34,8
Educación	35,1	36,2
Salud	70,0	73,1
Servicios públicos	36,1	47,6
Seguridad	92,5	96,6
Puntaje Resultados	58,4	63,4
Medida de Desempeño Municipal	52,9	34,7

Fuente: Medición de Desempeño Municipal - DNP

En cuanto a gestión, los puntajes más bajos están en la gestión de instrumentos de ordenamiento territorial (10,5) y la movilización de recursos propios (10,7) (Cuadro 8). En estas dimensiones, los temas en los que se debe trabajar son la generación de mayores recursos propios, incluido el recaudo del predial, y la mayor participación de estos en la financiación de los proyectos de inversión, así como del recaudo a través de instrumentos de ordenamiento territorial (valorización, plusvalía y delineación urbana).

Además de la MDM, el DNP calcula un Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), el cual evalúa la gestión administrativa de los proyectos financiados con regalías. Cada municipio se clasifica en cuatro categorías de menor a mayor desempeño, según su ubicación con respecto a la media: crítico (más de 1 desviación estándar por debajo de la media), bajo (entre la media y 1 desviación estándar por debajo), medio (entre la media y 1 desviación estándar por encima), y sobresaliente (más de 1 desviación estándar por encima de la media) (SMSCE, 2017). En 2017, Buenaventura con un IGPR de 38,0 se ubicó en la categoría crítico y fue el municipio con peor desempeño en Valle del Cauca. En Chocó, por su parte, fueron cinco los municipios categorizados en crítico: Carmen del Darién, Unión Panamericana, Acandí, Nuquí y Lloró. El Grafico 26 presenta este indicador para Buenaventura y Chocó, comparado con el promedio para la región Pacífico y el total nacional. En Buenaventura, el índice se ubica por debajo del promedio de los municipios del Pacífico y de toda Colombia. Contrario a esta tendencia, Chocó se ubica por encima del promedio de los departamentos del Pacífico y el total nacional. Aunque se mantiene en la categoría bajo.

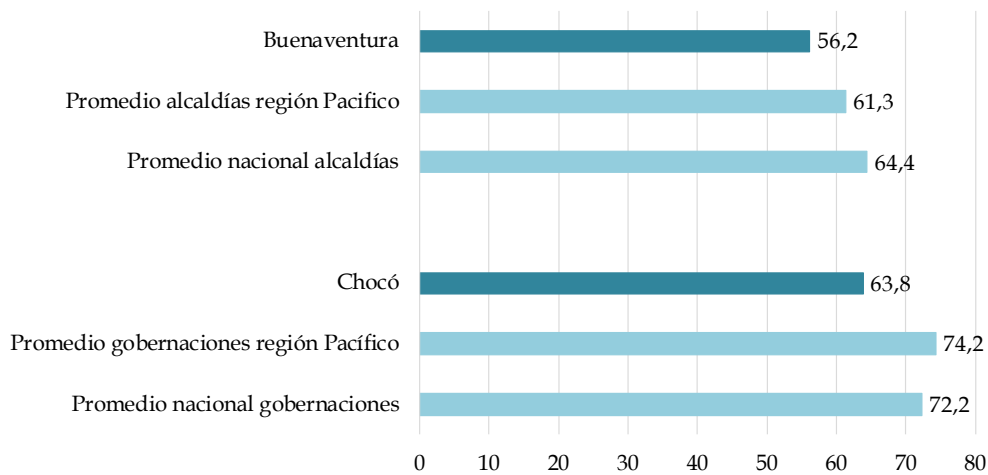
Gráfico 26
Índice de Gestión de Proyectos de Regalías, 2017



Fuente: SMSCE - DNP. Calculos de los autores.

Para evaluar la gestión pública territorial se considera también el Índice de Gobierno Abierto (IGA) calculado por la Procuraduría General de la Nación (PGN). Este último, es un indicador del grado de reporte de información y del avance en la implementación de normas que promuevan el fortalecimiento de la gestión pública en el territorio. Como se observa en el Gráfico 27, Buenaventura y Chocó presentan un rezago en este tema. Buenaventura, con un IGA de 56,2, se ubica por debajo del promedio de las alcaldías en la región Pacífica y de todo el país. Lo mismo sucede en Chocó, que a pesar de tener un IGA superior a Buenaventura (63,8), se ubica también por debajo de las gobernaciones en la región y el país.

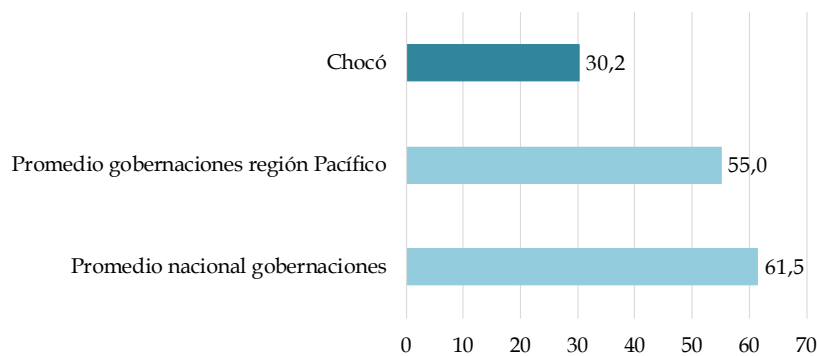
Gráfico 27
Índice de Gobierno Abierto en Buenaventura y Chocó, 2016



Fuente: PGN. Cálculos de los autores.

Otro indicador asociado a la gestión pública es el Índice de Transparencia de las entidades públicas, el cual analiza tres características vitales para controlar los riesgos de corrupción: visibilidad, institucionalidad, y control y sanción. El Gráfico 28 presenta el indicador para Chocó, ya que no se encuentra disponible para Buenaventura. Con un índice de 30,2, el departamento de Chocó ocupa el último lugar en la región y en todo el País. Según *Transparencia por Colombia (2017)*, todos los factores que componen el índice de transparencia en este departamento se encuentran en el mayor grado de riesgo.

Gráfico 28
Índice de Transparencia en Chocó, 2015-2016

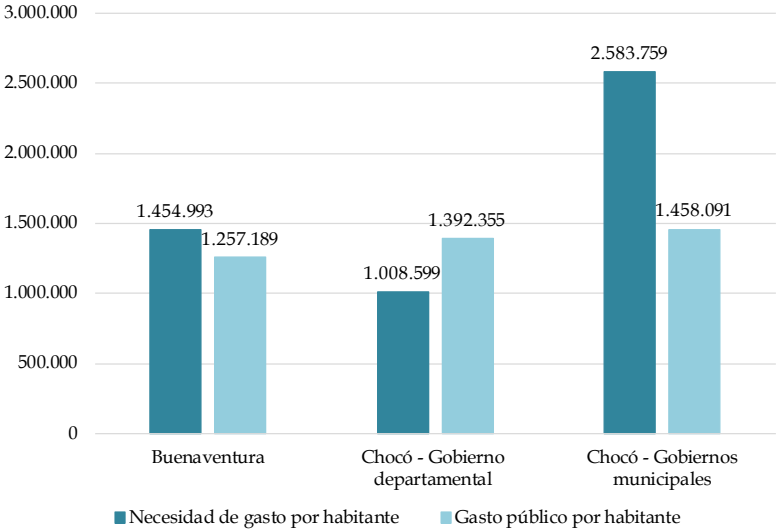


Fuente: Transparencia por Colombia. Cálculos de los autores.

A pesar de la baja eficiencia y calidad del gasto, las cifras expuestas en esta sección muestran que los recursos que gira el gobierno nacional hacia el municipio de Buenaventura y el departamento de Chocó, por concepto de SGP, regalías y PGN, han aumentado progresivamente en los últimos años. Sin embargo, un argumento de la visión local podría ser que estos recursos no han crecido lo suficiente para cubrir las necesidades de la población.

Bonet y Ayala (2016) calculan la necesidad de gasto por habitante en todas las entidades territoriales colombianas. Para ello, usan una norma financiera de gasto por cliente, la cual supone que la necesidad de gasto debe ser igual para todas las personas a quienes están destinados los recursos en el país. El Gráfico 29 presenta los resultados obtenidos en Chocó y Buenaventura para el año 2014. Los cálculos expuestos revelan que, mientras en Buenaventura el gasto público por habitante se acerca a la necesidad de gasto por habitante, en los municipios de Chocó, la brecha entre estas dos variables es de aproximadamente un millón de pesos por habitante.

Gráfico 29
Necesidad de gasto en Chocó y Buenaventura, 2014



Fuente: Bonet y Ayala (2016)

El Cuadro 9 analiza en mayor detalle el caso de Chocó. La diferencia entre la necesidad de gasto y la capacidad fiscal en el departamento y todos los municipios de Chocó es de \$1.473,1 miles de millones, una cifra que puede entenderse como el monto de transferencias requeridas. Si se tiene en cuenta el total de transferencias por SGP y SGR que recibió el departamento (\$994,8 miles de millones), el faltante en transferencias en Chocó fue de aproximadamente 478,3 miles de millones de pesos en 2014.

Cuadro 9
Necesidad de gasto vs. Capacidad fiscal en Chocó, 2014

	Per cápita - 2014 (\$)	Total - 2014 (miles de millones \$)
Necesidades de gasto		
Gobierno departamental	1.008.599	499,4
Gobiernos municipales	2.583.759	1.279,4
Total necesidad de gasto		1.778,8
Capacidad fiscal		
Gobierno departamental	154.085	76,3
Gobiernos municipales	463.265	229,4
Total capacidad fiscal		305,7
Transferencias requeridas		1.473,1
SGP y SGR ejecutado		994,8
Faltante en transferencias		478,3

Fuente: Bonet y Ayala (2016) y Ejecuciones Presupuestales DNP. Cálculos de los autores.

En síntesis, la evidencia aportada en esta sección señala que los recursos, como lo argumenta el gobierno nacional, han aumentado en Buenaventura y Chocó. Sin embargo, las estimaciones también indican que estos no son suficientes para atender las necesidades de gasto, especialmente en Chocó, ya que en Buenaventura sí parecen ser cercanos a las necesidades. La evidencia también señala que en los dos territorios existe una capacidad fiscal que no está siendo explotada completamente, siendo mayor la ineficiencia recaudatoria en Chocó que en Buenaventura. Finalmente, se encontró que hay mucho espacio para mejorar la calidad del gasto en las entidades territoriales, convirtiéndose en una condición necesaria para lograr atender adecuadamente las demandas de sus residentes. Esto implica que, la

superación del rezago social en el litoral Pacífico, requiere de la participación de ambos gobiernos: nacional y local.

5. Reflexiones finales

Buenaventura y Chocó enfrentan el desafío de superar el rezago histórico que reduce las condiciones de bienestar de sus habitantes. Para ello requieren la movilización de recursos, tanto propios como de transferencias del gobierno central, y mejorar la calidad del gasto en los gobiernos locales. Esto es posible a través de una adecuada gestión fiscal territorial, que involucre los dos componentes de las finanzas públicas, los ingresos y los gastos. Las mejoras efectivas en la recaudación unidas a una mejor planificación financiera y presupuestaria, crearían un ambiente positivo en la comunidad y en las otras instancias del gobierno, generando credibilidad y aceptación de la administración pública local (Bonet, 2009).

En esta tarea existen una serie de buenas prácticas que se han implementado en otros territorios con excelentes resultados. Un primer elemento es el uso de las herramientas tecnológicas en la gestión fiscal. Por ejemplo, existen algunas aplicaciones que permiten la actualización catastral urbana y rural a un costo relativamente bajo. También se puede dotar a los organismos de hacienda territorial con la infraestructura de equipos y el recurso humano, así como la logística requerida para adelantar adecuadamente sus funciones. En materia de recaudo, se hace necesario mejorar el cobro y la fiscalización de los tributos asignados, la actualización de las bases tributarias de los principales gravámenes, especialmente del impuesto a la propiedad y a la actividad económica, y simplificar el marco legal vigente, de tal forma que se agilice y facilite el cobro y recolección de los tributos, se establezcan los procedimientos y normas que permitan hacer cumplir la normatividad tributaria y se logre el control de evasión y elusión (Bonet, 2009).

Bonet y Pérez (2017) indican que un factor fundamental son unos estatutos tributarios territoriales que establezcan claramente las reglas de juego para el cobro,

recaudo y fiscalización. Igualmente, la implementación de la sistematización de la facturación y cartera de los impuestos locales puede incrementar los ingresos tributarios de manera importante. Para el caso colombiano, Sánchez y España (2014) muestran evidencia de algunos municipios en donde se registraron incrementos importantes en el recaudo del predial gracias al uso de estos mecanismos. Por ejemplo, en el departamento del Atlántico verificaron la experiencia de Piojó y Sabanagrande. El primero adoptó un sistema de facturación para el impuesto predial que era subministrado por el gobierno departamental gratuitamente, mientras que el segundo no lo hizo. Al final, durante el periodo 2000-2009, el recaudo del predial creció a una tasa promedio del 8,6% en Piojó y cayó en -3,1% promedio anual en Sabanagrande.

Para mejorar la eficiencia del gasto también existen alternativas tecnológicas que ayudan a incrementar la transparencia, reducir costos e incrementar los proveedores. Los pliegos únicos para la contratación, el mayor acceso público a la información de los procesos de compras, la igualdad en las reglas de juego y la mayor libertad de proponentes son herramientas que pueden ayudar. Otra herramienta es la utilización de tecnologías para la ejecución del gasto, como las subastas electrónicas o el establecimiento de agencias de compras (Bonet y Pérez, 2017).

Ejemplo de ello es la adopción de las prácticas que viene promoviendo Colombia Compra Eficiente. A través de Acuerdos Marco, los municipios y departamentos podrían ganar en eficiencia y transparencia en su gasto público. Otra herramienta que Colombia Compra Eficiente ha venido implementando es el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), donde las entidades territoriales deberían publicar

sus procesos de contratación, con miras a mejorar la transparencia en la contratación pública de municipios y departamentos⁸.

Para mejorar la calidad del gasto, una propuesta adicional es atar el financiamiento con los resultados. Para ello, una alternativa es el uso de Bonos de Impacto Social (BIS). En estos, un inversionista provee financiación anticipada a un proveedor de servicios y recibe una rentabilidad por parte del pagador de resultados (generalmente el gobierno), una vez los resultados sean obtenidos. Al conectar la financiación con los resultados, los BIS mejoran la calidad de los programas y reducen el riesgo de financiar proyectos que no tendrán éxito (INSTIGLIO, 2017).

La implementación de estas alternativas para mejorar la gestión fiscal territorial, requiere de la buena voluntad de las partes, gobierno nacional y local. La construcción de una institucionalidad en el territorio debe ser apoyada por el gobierno nacional a través de programas que formen un equipo local en formulación, diseño y ejecución de proyectos, gestión tributaria y planeación financiera. Instituciones como la Región Administrativa de Planificación (RAP) del Pacífico podría jugar un importante papel en esta tarea, ofreciendo acompañamiento y capacitando equipos técnicos en los gobiernos departamentales y municipales, así como el Departamento del Valle en el caso de Buenaventura.

⁸ Fretes (2017) menciona que el Estado de Sao Paulo (Brasil) ahorró hasta un 23% (R\$2,5 billones) por la introducción de sistemas electrónicos de compras, mientras que en Argentina varias provincias lograron también buenos resultados al introducir mejores prácticas: en Salta fueron del orden del 17% (ARS\$ 287 millones) por la introducción de gobierno, compras y subastas electrónicas y en Córdoba del 5% (AR\$ 8,7 millones) por el uso subasta electrónica.

Referencias

- Alcaldía Municipal de Buenaventura. (1998). *Plan de Desarrollo Integral de Buenaventura: 1998-2000*. Buenaventura .
- Alternativa. (1978). Buenaventura, Sed de justicia. (204), 22-23.
- Bermúdez, E. (2011). *Las protestas ciudadanas (paros cívicos) en el departamento del Chocó, como herramienta de presión frente al Estado. Período 1967-2004*. Bogotá D.C.: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Bonet , J.; Ayala , J. (2016). The Territorial Fiscal Gap in Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(251).
- Bonet , J.; Pérez, G. (2017). Financiamiento y calidad del gasto social en la región Caribe colombiana. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*(262).
- Bonet, J. (2008). ¿Por qué es pobre el Chocó? En J. Vilorio, *Economías del Pacífico colombiano* (págs. 9-53). Bogotá D.C.: Colección de Economía Regional- Banco de la República .
- Bonet, J. (2009). ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? *Notas técnicas BID*(IDB-TN-100). Obtenido de <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/35135942.pdf>
- Bonet, J.; Pérez, G. J.; Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. En J. Bonet, & L. A. Galvis, *Sistema de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia* (págs. 83-128). Bogotá D.C.: Colección de Economía Regional- Banco de la República.
- Caracol Noticias. (25 de Mayo de 2017). La radiografía del desempleo en Buenaventura, que completa diez días de paro cívico. *Caracol Noticias*, pág. 1. Obtenido de <https://noticias.caracol.com/cali/la-radiografia-del-desempleo-en-buenaventura-que-completa-diez-dias-de-paro-civico>
- Corporación Manos Visibles. (2017). *Carajo: Una narración inicial de las movilizaciones sociales paros cívicos: Chocó y Buenaventura 2017*. Ford Foundation.
- Cuesta , M. T. (1997). *La rebelión chocoana, el paro cívico de 1987*. Medellín: Lealon.
- DNP. (2015). *Documento CONPES 3847 PLAN TODOS SOMOS PAZCÍFICO*. Bogotá.
- DNP. (2016). *Nueva medición del desempeño municipal. Primer informe de resultados*. Bogotá.

- El Espectador. (29 de Septiembre de 1954). Historia íntima de una manifestación de 400 horas. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/historia-intima-de-una-manifestacion-de-400-horas-articulo-650738>
- El País. (9 de Agosto de 2006). Paro cívico bloqueó ayer a Buenaventura. *El País*. Obtenido de <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Agosto092006/va1.html>
- El Tiempo. (24 de Febrero de 1998). Estalló paro cívico en Buenaventura. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-778092>
- El Tiempo. (18 de Junio de 2000). La eterna protesta del Chocó. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1265548>
- Forewaker, J. (2001). Grassroots Movements and Political Activism in Latin America: A Critical Comparison of Chile and Brazil. *Journal of Latin American Studies*, 33(4), 816-865.
- Fretes, V. (2017). Hacia adelante o hacia atrás: qué depara el futuro de la descentralización en LAC. *Foro Autonomía y Coordinación Fiscal para una Descentralización Efectiva*. Washington D.C.
- Guzman, K. (2014). *Radiografía de la oferta de servicios de salud en Colombia*. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).
- Hernández, J. F. (2011). *La chocoanidad en el siglo XX. Representaciones sobre el Chocó en el proceso de departamentalización (1913-1944) y en los movimientos cívicos de 1954 y 1987*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana .
- INSTIGLIO. (2018). *Financiamiento Basado en Resultados*. Bogotá D.C.: INSTIGLIO.
- Lora, E. (2005). *Técnicas de medición económica*. Colombia: Alfaomega.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). *Somos Pazcífico*. Obtenido de <http://www.somospazcifico.gov.co/plan/Paginas/que-es-el-Plan-Todos-Somos-Pazcifico.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Informe nacional de calidad del agua para consumo humano ICA 2015*. Bogotá: MINSALUD.
- Ministerio del Interior. (02 de 05 de 2018). *Ministerio del Interior*. Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/fondo->

autonomo-para-el-desarrollo-de-buenaventura-fonbuenaventura-es-una-realidad

Paschel, T. (2016). *Becoming Black Political Subjects: Movements and Ethno-Racial Rights in Colombia*. Princeton : Princeton University Press.

Pérez, G. J. (2008). Historia, geografía y puerto como determinantes de la situación social de Buenaventura. En J. Vilorio, *Economías del Pacífico colombiano* (págs. 55-81). Bogotá D.C.: Colección de Economía Regional- Banco de la República .

Pérez, V. (1996). *La autobiografía en Colombia*. Bogotá D.C.: Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República .

Radioteca (1966). Incendio en el Chocó. Bogotá D.C.

Síntesis Económica. (1979). Carga de exportación. *Síntesis Económica*, 7-12.

UNGRD. (2017). *Plan Pazcífico llega a Quibdó para socializar la ejecución de los 50 millones de dólares que invertirá en obras de agua potable*. Obtenido de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2017/Plan-Pazcifico-llega-a-Quibdo-para-socializar-la-ejecucion-de-los-50-millones-de-dolares-que-invertira-en-obras-de-agua-pot.aspx>

Valencia, A. (2014). Los orígenes coloniales del Puerto de Buenaventura. *Historia y Memoria*(9), 221-246.

Velásquez, R. (1985). Breve historia del Chocó. *Revista Codechocó*(2), 67-78.