

**APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE BALANCES,  
INTERACCIONES Y TENSIONES- BIT PASE- AL ANÁLISIS DE LA  
DINÁMICA SOCIO-ECONÓMICA DE EL CARMEN DE BOLÍVAR\***

ROSAURA ARRIETA FLÓREZ\*\*  
JULIO ADOLFO AMÉZQUITA LÓPEZ\*\*\*  
DIANA CAROLINA MARTÍNEZ TORRES\*\*\*\*  
KAREN MARGARITA CHAMORRO SALAS\*\*\*\*\*  
AURA HERNÁNDEZ ZAMBRANO\*\*\*\*\*

*Recibido 9 de Octubre de 2012 / Enviado para Modificación 10 de Noviembre de 2012 / Aceptado 2 de Diciembre de 2012*

**RESUMEN**

*Este artículo presenta los resultados de la pertinencia e incidencia de las políticas de competitividad agroindustrial en el contexto socioeconómico de El Carmen de Bolívar, utilizando la metodología de Enfoque Poblacional desarrollada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Universidad Externado de Colombia (UEC), la cual permite identificar los encadenamientos (balances, interacciones y tensiones) entre los programas, planes y proyectos y acciones con las variables más significativas del desarrollo social y económico del municipio.*

**Palabras clave:** *Competitividad, políticas públicas, desarrollo socio-económico.*

---

\* Este artículo resume los resultados del proyecto de investigación denominado: Análisis de coherencia entre la dinámica social y económica de El Carmen de Bolívar con las políticas de competitividad agroindustrial implementadas en el municipio en el periodo 1990-2010: inclusión, avances y retos”.

\*\* Docente e Investigadora Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno. Universidad de Cartagena. Magister en Política Social. Correo Electrónico: ipreg2@unicartagena.edu.co.

\*\*\* Docente y director Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno. Magister en Administración. Director del grupo de investigación CTS Universidad de Cartagena. Correo Electrónico: ipreg1@unicartagena.edu.co.

\*\*\*\* Investigadora grupo CTS. Administradora industrial. Correo Electrónico: dianacmartineztorres@gmail.com.

\*\*\*\*\* Investigadora grupo CTS. Administradora industrial. Correo Electrónico: margys21@gmail.com.

\*\*\*\*\* Investigadora grupo CTS. Administradora industrial. Correo Electrónico: aurajaneeth12@gmail.com.

## ABSTRACT

*This article presents the results of the relevance and impact of agro-industrial competitiveness policies in the socioeconomic context of El Carmen de Bolívar, using the methodology developed by the Population Approach Population Fund (UNFPA) and the External University of Colombia (UEC), which identifies linkages (balance sheets, interactions and tensions) between the programs, plans and projects and actions with the most significant social and economic development of the municipality.*

**Key words:** *Competitiveness, public policy, socio-economic development.*

**Classification Journal Economic Literature (JEL):** *O12, O13, Q18.*

## INTRODUCCIÓN

Para los gobiernos, uno de los objetivos principales es tener una economía fuerte y en crecimiento, apoyar e impulsar políticas para mejorar la producción, aprovechar las ventajas comparativas del sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural al resto de la economía, fomentar la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, y alcanzar un mayor desarrollo de la agroindustria.

El desarrollo de políticas y estrategias agroindustriales, por lo general, apuntan al aprovechamiento de los recursos naturales para alcanzar ventajas competitivas, a partir de la comprensión del territorio y sus niveles de competitividad, sin embargo, en ocasiones, las decisiones en materia de incentivos, negociaciones comerciales, investigación y desarrollo, entre otras, no están acorde con los requerimientos de la agroindustria, ni tienen en cuenta los cambios en la estructura productiva y las tendencias en los mercados de los bienes finales agroindustriales.

En este artículo, se muestra una adaptación del modelo BIT-PASE implementado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Universidad Externado de Colombia (UEC) para la formulación y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial con el fin de identificar los encadenamientos y convergencias entre las variables que involucra el desarrollo socioeconómico local y su relación con las políticas de competitividad agroindustrial, con el fin de proponer lineamientos

de política encaminados a aprovechar las ventajas comparativas del municipio, desarrollar alternativas para mejorar la productividad y competitividad de los diferentes sistemas productivos locales y mejorar las condiciones de vida de la población.

Teniendo en cuenta que la metodología empleada tiene como eje central el enfoque poblacional y su interacción con la economía y el medio ambiente; se analizaron los principales indicadores demográficos y sociales del municipio como la dinámica poblacional, la distribución por edad, sexo y zona, coberturas y calidad de la educación, coberturas y estado de salud, pobreza y distribución del ingreso.

Esta metodología fue implementada en el marco de un taller colectivo, que al contar con la participación de productores, instituciones, ex funcionarios públicos y consultores -que bien sea por su carácter de formuladores, ejecutores o beneficiarios de políticas públicas en El Carmen de Bolívar-, permiten garantizar que el proceso de análisis sea el resultado de una construcción colectiva de futuro del municipio, conforme con sus necesidades y expectativas.

## **CONCEPTUALIZACIÓN**

La población es definida como un conjunto orgánico de sujetos que interactúan entre sí y con el territorio para su reproducción biológica y social. El concepto de población humana, se refiere a un conjunto de sujetos vivos, cuya actividad necesariamente crea y recrea permanentemente el territorio en función de sus necesidades biológicas, socio-culturales y políticas y, de manera determinante, en función de la organización para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales y no materiales (1). Esta definición pone el acento en las relaciones que surgen entre los seres humanos y entre éstos y su hábitat. La población humana tiene características propias que difieren de las características de los individuos particulares que la componen. A estas características del colectivo poblacional se les denominan características demográficas, y dado que éstas se transforman permanentemente en el tiempo, hay lugar a reconocerlas como dinámica demográfica (2).

El territorio, es más que un mero receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales del hombre, constituyendo por tanto una construcción social e histórica, resultado de las relaciones

sociales que se expresan en diversas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio (3).

El enfoque poblacional permite identificar, comprender y responder a las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos que son responsabilidad y competencia de los municipios dentro de su territorio (4). Así, identificar y comprender las interacciones entre la dinámica demográfica, ambiental, social y económica de un territorio, se convierte en una herramienta para abordar los procesos de planeación de los municipios, pues otorga una perspectiva integral que posibilita la toma de decisiones estratégica y la formulación de políticas públicas coherentes con las necesidades de la población. Del mismo modo, el enfoque poblacional apunta directamente al objetivo principal de la planeación municipal que es el mejoramiento de la calidad de vida de la población, pues este enfoque convierte a la población en la prioridad y asegura una coherencia entre los propósitos del plan y la garantía de sus derechos, la reducción de las desigualdades y asegura la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja (5).

En cualquier proceso de planificación territorial, cualquiera que sea su escala, los fines últimos del ordenamiento se relacionan de manera directa con el bienestar y sostenibilidad de la población así como con el bienestar y sostenibilidad de toda la trama de la vida planetaria, a saber: *equidad* en lo social, *sostenibilidad y seguridad* en lo ambiental, *identidad y sentido de pertenencia* en lo cultural, *governabilidad y seguridad* en lo político y *competitividad* en lo económico (6).

De esta forma, la metodología BIT-PASE surge originalmente como una guía que permite visibilizar el enfoque poblacional, como una nueva forma de articular el proceso de planeación física, ambiental, económica y social, y aplicarlo a los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Un primer componente del modelo BIT-PASE, ajustado a las particularidades de esta investigación, es la identificación de las *Interacciones*, o intercambios de diversa magnitud entre los componentes de la dinámica poblacional-demográfica, ambiental, económica y social que generan cambios en cada uno de los términos de la relación, tanto en las características demográficas de la población como en las características de las otras dinámicas PASE (7).

Un segundo componente, corresponde a la formación de *Tensiones*, que se definen como un conjunto de presiones provenientes de uno o diferentes factores, y que actúan en diferentes direcciones, generando cierto grado de estrés gracias al cual se mantiene o transforma el movimiento de la dinámica Poblacional-demográfica, Ambiental, Social o Económica. Tal como sugiere la metodología, un proceso se convierte en una Tensión-problema (TEI) entre la dinámica Poblacional Demográfica y alguna de las otras dinámicas PASE, cuando: la TEI es creciente y desborda o no puede ser resuelta por los mecanismos corrientes de la sociedad, el conocimiento la tecnología o el control institucional, en este caso, las TEIs pueden alcanzar altas intensidades, cronificarse y generar impactos indeseables en otras esferas de las dimensiones PASE, así como de la propia dimensión poblacional-demográfica. Es en este punto, cuando interviene la participación del Estado y la administración municipal, otorgando recursos, realizando controles y supervisiones a las instituciones públicas, entre otras medidas que conduzcan a retornar el *equilibrio* o *balance*<sup>1</sup> entre las dimensiones.

Para el caso de El Carmen de Bolívar, se realizó una adaptación del Modelo BIT-PASE para precisar los encadenamientos existentes entre las políticas de competitividad agroindustrial y la dinámica socioeconómica del municipio.

### **CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE EL CARMEN DE BOLÍVAR**

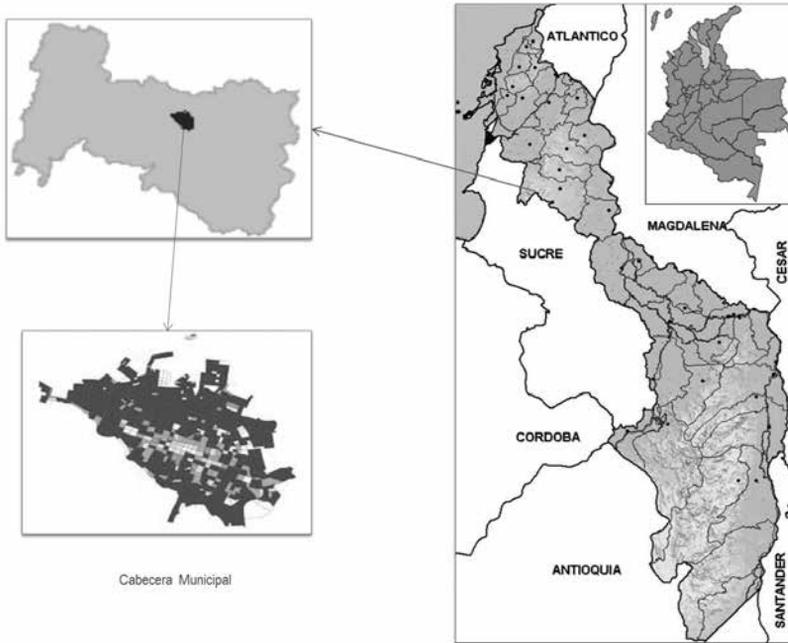
El municipio de El Carmen de Bolívar está ubicado en el centro del Departamento de Bolívar. Es el municipio de mayor extensión y población de los municipios que integran la zona de los Montes de María con una extensión geográfica de 954 Km<sup>2</sup> de los cuales 45,8 Km<sup>2</sup> pertenecen al área urbana y 947 Km<sup>2</sup> son del área rural” (8).

Está conformado por la cabecera y ocho corregimientos, entre los cuales se encuentran: Caracolí Grande, Macayepos, Bajo Grande, San Carlos, El Hobo, El Salado, San Isidro y Jesús del Monte.

---

<sup>1</sup> Se obtiene un equilibrio o balance cuando los intercambios entre las dimensiones en mención permiten compensar las pérdidas y ganancias y el sistema se sostiene en el tiempo, puede sobrevivir y reproducirse.

## IMAGEN 1. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL MUNICIPIO



Fuente: Elaboración de los autores basados en Cartografía PBOT

El Carmen de Bolívar es el tercer municipio del departamento con mayor cantidad de habitantes, solo superado por Cartagena y Magangué. De acuerdo a las proyecciones realizadas por el DANE, en el año 2010 su población ascendía a 71.100 habitantes, donde predominan los hombres sobre las mujeres, (52% y 48% respectivamente).

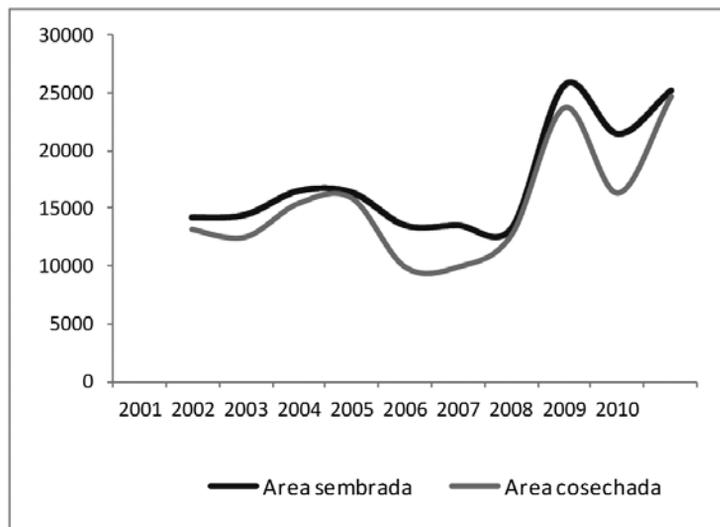
La actividad productiva del municipio se centra en la agricultura y la ganadería. En la actividad agrícola el tabaco es su principal producto de exportación, cultivando además, aguacate, café, ajonjolí, ñame, yuca, plátano, cacao, maíz y otros frutales. A nivel pecuario, su actividad se fundamenta en el ganado vacuno, caballar, asnal y bovino.

El municipio cuenta con una oferta físico - biótica regional bastante dominante, un potencial en recursos naturales, biodiversidad de bosques, paisajes y faunas, con grandes ventajas a nivel regional por su localización estratégica.

El Carmen de Bolívar es uno de los mayores productores agrícolas tanto de la Zonas Montes de María como del Departamento. En los últimos 11 años las hectáreas sembradas han presentado un incremento de 187% al pasar de 8.799 hectáreas sembradas en el año 2000 a 25.283 en el 2010.

El aporte a la producción agrícola del Departamento varía entre el 13% y el 21%, siendo el 2005 y 2008 los años en que esta contribución ha sido menor (13%), se puede destacar que en el 2001 y 2010 se presentan los mayores valores; cuya participación para cada año es aproximadamente de 21% del total producido en Bolívar.

*GRÁFICA 1. ÁREA SEMBRADA Y COSECHADA EN EL CARMEN DE BOLÍVAR 2000 -2010.*



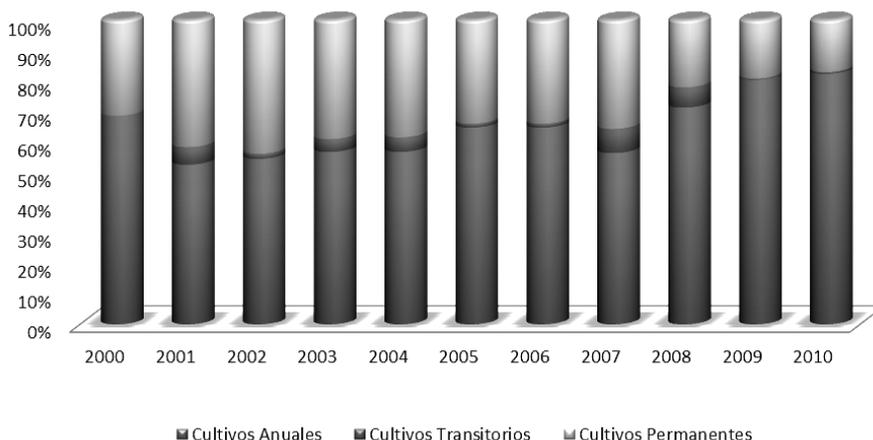
Fuente: Elaboración de los autores con base en las Evaluaciones Agropecuarias Departamentales de Bolívar.

La mayor participación de las hectáreas sembradas se concentran en los cultivos anuales, los mayores valores se presentan en los años 2000 y 2010, con una participación de 73% y 76% respectivamente, el menor valor para este periodo fue en el 2007 con un valor de 39%.

De igual forma la mayor producción se concentra en cultivos anuales, con una menor participación de los cultivos transitorios con un 0,45% para el 2010. Cabe resaltar que El Carmen de Bolívar es el mayor productor de cultivos anuales del departamento, entre los cuales se destacan los cultivos de yuca y ñame; dentro de la producción de cultivos permanentes se destaca el aguacate.

Como se señaló anteriormente, la actividad agrícola se desarrolla principalmente con cultivos transitorios, permanentes y anuales basados en un modelo de producción tradicional. En los últimos once años en El Carmen de Bolívar los cultivos líderes han sido la yuca, ñame y

*GRÁFICO 1. COMPORTAMIENTO PRODUCCIÓN  
POR TIPO DE CULTIVO 2000-2010.*



Fuente: Elaboración de los autores con base en las Evaluaciones Agropecuarias Departamentales de Bolívar.

aguacate; los cuales han presentado crecimientos de 234%, 195% Y 35% respectivamente en el 2010; convirtiendo al municipio en el mayor productor de estos cultivos a nivel nacional.

Si bien El Carmen de Bolívar es considerado un centro de desarrollo económico, proveedor de servicios a nivel regional y de abastecimiento de productos agrícolas hacia los grandes centros urbanos de las principales ciudades de la región y el interior del país, el funcionamiento del mismo y de otras actividades las vías de acceso y el transporte es precario.

### **APLICACIÓN DEL MODELO BIT-PASE**

El encadenamiento entre las variables tiene como objetivo contar con elementos suficientes para medir la pertinencia e incidencia de los programas, proyectos y acciones de políticas de competitividad agroindustrial en el contexto social y económico del municipio de El Carmen de Bolívar. Para el cumplimiento de éste objetivo se realizó el Taller “Las políticas públicas y la competitividad agroindustrial”, que contó con la participación de productores, instituciones, ex funcionarios públicos y consultores que tenían influencia en la formulación o ejecución de las políticas públicas o que se constituían como beneficiarios de éstas en el municipio.

Inicialmente, para investigar sobre la incidencia de las políticas de competitividad agroindustrial implementadas en el municipio, el taller

inició con la pregunta: ¿Qué entiende usted por competitividad?, de la cual, se derivaron otras preguntas que permiten dar respuesta al planteamiento central como son: ¿Conoce usted los planes, programas, intervenciones y proyectos de Competitividad Agroindustrial aplicados en el municipio de El Carmen de Bolívar?

La competitividad fue definida por los productores e instituciones a partir de frases que resumían o englobaban éste concepto, dentro de estas frases se encuentran: Disputa, capacidad en el mercado, fortalezas de mercado, producción, logística e infraestructura. Posteriormente y a partir de las ideas expuestas por los asistentes se construyó conjuntamente una definición de competitividad, la cual orientó el trabajo posterior dentro del taller. La definición de competitividad construida conjuntamente fue: “la competitividad es la capacidad de mercado que tiene un productor, sector productivo o municipio, de tal forma que les permita tener fortaleza competitiva para sostener sus procesos de producción, logística e infraestructura adecuada para lograr la rentabilidad deseada y agregar valor al producto en procesos de transformación primaria”.

Las respuestas a estos interrogantes evidenciaron que entre los participantes había conocimiento alrededor del tema de competitividad, al tiempo que manifestaron que actualmente en el municipio no tienen proyectos específicos que mejoren la productividad agroindustrial, solo se tiene en cuenta el Plan de Competitividad del Departamento de Bolívar que marca pautas, directrices, estrategias y metas para mejorar la competitividad en el departamento, y una iniciativa de la UMATA que apoya la gestión adelantada por el SENA en las instituciones agropecuarias, brindándole asistencia técnica en los proyectos agropecuarios. Seguidamente se explicó el contenido de la *Matriz de Balances, interacciones y tensiones* con sus variables, temas y dimensiones, y se inició el trabajo sobre ella a partir de grupos de trabajos que formularon las tensiones en el ámbito social y económico presentes en el municipio.

Una vez formuladas las tensiones por cada grupo, se pasó a un proceso de priorización de tensiones<sup>2</sup>, de acuerdo con su criterio, y conforme con la cronicidad, intensidad e impacto de cada tensión identificada. Y seguido a ello, se identificaron los factores reforzadores y liberadores de cada tensión. Al final se socializaron los resultados ante todos los participantes con el fin de retroalimentar la información con todo el grupo. Luego, se recopiló la información obtenida en la realización del taller y se organizó la matriz de tensiones e interacciones que se presenta a continuación.

<sup>2</sup> Para desarrollar esta sección del taller se explicó a los participantes el significado de cada uno de los criterios y se les pidió que calificaran de 1 a 3 cada tensión, siendo 3 el de más alto efecto y 1 el menor efecto.

TABLA 1. MATRIZ DE TENSIONES E INTERACCIONES SEGÚN EL ENFOQUE DE DINÁMICA POBLACIONAL

TENSIONES ECONÓMICAS	Valoración			Total (TEI)	Factores Reforzadores (R)	Valor R (1 a 3)	Factores Liberadores (L)	Valor L (1 a 3)	Balance (T + R) / L
	A. Intensidad	B. Croni- dad	C. Impacto						
En el municipio no hay disposiciones tributarias organizadas que faciliten el desempeño fiscal que a su vez exija mejoras de las capacidades de uso de tierra	2	3	2	2,33	Deficiencias normativas que poseen las leyes tributarias	2	Emitir un marco legal que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias	2	2,17
	2	3	2		Las exigencias y disposiciones de regulación de buenas prácticas han ocasionado disminución en la producción agrícola	1	Realización de un plan de formación y concientización para los productores y agricultores en disposiciones de buenas prácticas	2	1,66
Los requisitos establecidos para acceder al financiamiento son poco claros lo que ocasiona la imposibilidad del productor de acceder a los mismos	2	3	2	2,33	Dificultad en tiempo y requisitos para acceder a créditos para mejorar la producción	3	Diseño claro y flexible de las condiciones para acceder a créditos	3	1,78
	3	1	2		Falta de capacitación al recurso humano	3	Diseño de programas de capacitaciones técnico prácticas dirigidas a los productores	2	2,5
El uso inadecuado de las tierras sumado a las malas prácticas productivas afecta las condiciones medioambientales y genera infertilidad del suelo, generando baja calidad de vida para la población, perjudicando la producción agrícola y el desarrollo de los principales productos.	3	1	2	2	Uso inadecuado de las tierras	3	Campaña de sensibilización sobre el manejo de técnicas adecuadas del uso de tierras	1	5
	2	3	2		La falta de proyectos de producción	2	Diseñar convocatorias para el apoyo a proyectos de iniciativas productivas o ideas de negocio para el sector agroindustrial	2	2

TENSIONES ECONÓMICAS	Valoración			Total (IEI)	Factores Reforzadores (R)	Valor R	Factores Liberadores (L)	Valor L	Balance (T + R) / L
	A. Intensidad	B. Críticidad	C. Impacto						
<p>La falta de Coherencia entre los POT y los planes de desarrollo ocasionan que no se realicen los proyectos formulados en el POT, lo que genera atraso económico, poco desarrollo de la producción agrícola y malas condiciones de vida para la población</p> <p>El mal estado de las vías de acceso al municipio ocasiona una inadecuada prestación del servicio de salud y la movilidad de los productos (Comercialización)</p>	3	2	3	2,67	No existencia del expediente municipal	3	revisión del contenido del P.B.O.T. a largo plazo partiendo del enfoque dinámica poblacional	2	2,83
						3	Implementar el expediente municipal	3	1,88
						3	Regalías – Reserva campesina obra de urbanización cunetas	2	3
							Pavimentos	2	3
							Alcantarillado	3	2
		3	3	3	3	3	Estabilización con suelo de cemento	3	2
						2	Pavimento flexible en largos tramos	1	5
							Rígido en las áreas críticas	2	2,5

TENSIONES ECONÓMICAS	Valoración			Total (IEI)	Factores Reforzadores (R)	Valor R (1 a 3)	Factores Liberadores (L)	Valor L (1 a 3)	Balance (T + R) / L
	A. Intensidad	B. Croni- dad	C. Impacto						
Bajos Niveles de industrialización de productos agrícolas debido a las incipientes capacidades científicas y tecnológicas y baja gestión de la innovación, provoca una incapacidad del municipio para competir en el mercado y obtener mayores ingresos derivados de la comercialización de productos con mayor valor agregado.	3	3	3	3	Elementos presentes en el territorio o fuera del que agravan la tensión	(1 a 3)	Elementos ya presentes en el territorio o fuera del que disminuyen la tensión	(1 a 3)	(T + R) / L
					Mal estado de las vías	3	Reserva Campesina, Ley de restitución de tierras	1	6
					Resistencia al cambio	2	Presentación de la empresa	2	2,5
				Educación del productor	2	transformación de Ajonjolí (CIA del Agro S.A)	1	5	
					El municipio tiene delimitada una zona industrial en el POT.			2	3
				Bajos niveles de inversión	3	Presencia en la zona de COR-POICA (Producción Científica de semillas y buenas prácticas agrícolas)		2	3
					Presencia de la empresa tabacalera (COLTABACO- Tabaco Rubio y COF Colombia-Tabaco Negro)			2	3
				No hay apoyo de la administración municipal	3	El Fondo de Fomento Agropecuario		3	2

Fuente: Elaboración de los autores con base en los talleres realizados in situ y la metodología BIT-PASE.

TABLA 2. MATRIZ DE TENSIONES E INTERACCIONES SEGÚN EL ENFOQUE DE DINÁMICA POBLACIONAL

TENSIONES SOCIALES	Valoración		Total (TEL) (A+B+C)/3	Factores Reforzadores (R)	Valor R (1 a 3)	Factores Liberadores (L)	Valor L (1 a 3)	Balance (T + R) / L
	A. Intensidad	B. Cronicidad						
En los planes de desarrollo no se han definido políticas claras sobre niñez y adolescencia, afectando el desarrollo social en temas de recreación, cultura de los niños y adolescentes				Elementos presentes en el territorio o fuera del que agravan la tensión	(1 a 3)	Elementos ya presentes en el territorio o fuera del que disminuyen la tensión	(1 a 3)	(T + R) / L
				Las acciones estratégicas que se establecen en el plan de desarrollo no tienen en cuenta la realidad social del municipio	3	Que se establezcan políticas concretas el bienestar de los niños y adolescentes en los próximos planes de desarrollo	2	2,7
	2	2	3	La oferta de equipamientos sociales en el municipio no es la adecuada y se encuentra en deterioro	2	Ley Nacional del deporte y de Juventud	1	2
La infraestructura inadecuada para la educación y la baja calidad de la misma genera altos índices de deserción escolar, problemas de violencia y altas tasas de desempleo, lo cual se traduce en bajos ingresos de la población, formación de grupos de jóvenes en riesgo y en definitiva, bajos niveles de bienestar de la población				La magnitud del embargo que tuvo que enfrentar el municipio provocó que no se invirtiera en equipamientos sociales	3	Política Nacional de Infancia y Adolescencia	2	1,5
				Baja asignación de recursos para recreación y deportes	2	Ejecución de programas del ICBF	2	1
	3	3	3	Los ambientes escolares no son los más adecuados, las aulas e instituciones se encuentran en mal estado	3	Presencia de una IETAs (Instituciones Educativas Técnica Agropecuarias) en el municipio	2	3
	3	3	3	No hay la oferta de programa educativos de educación técnica y superior que responda a las necesidades de los jóvenes	2	Recursos de ley 715 para el sector educativo de carácter intransferible	2	1
				Mal manejo y desvío de recursos para el sector educación	3	Presencia de la asociación de IETAs de los Montes de María e intención de la cooperación internacional de apoyar el fortalecimiento de las mismas	2	1,5

TENSIONES SOCIALES	Valoración			Total (TEI)	Factores Reforzadores (R)	Valor R (1 a 3)	Factores Liberadores (L)	Valor L (1 a 3)	Balance (T + R) / L
	A. Intensidad	B. Cronicidad	C. Impacto						
La población ha socavado los caños, lo que ha perjudicado las condiciones de vivienda y de salud por las inundaciones	2	2	3	1,7	Falta de conciencia y educación ambiental de la población	3	Legislación y Normatividad ambiental vigente	2	2,3
					Falta de vigilancia y control de las autoridades ambientales	3	Recursos de cooperación internacional que priorizan proyectos ambientalmente sostenibles	2	1,5
La falta de infraestructura y baja cobertura de los servicios médicos y hospitalarios afecta el bienestar y las condiciones de vida de la población generando altos índices de morbilidad y mortalidad de la población	3	3	3	3	La falta de planes concretos relacionados con la infraestructura para la prestación de servicios médicos y hospitalarios afecta el mejoramiento de las condiciones de vida de la población	2	Sistema General de Seguridad Social en Salud	2	2,5
					Insuficiencia de espacios para una infraestructura de servicios de salud acorde a las exigencias y necesidades de la población que habita la zona urbana.	2	Sistema General de Seguridad Social en Salud	2	2,5
	3	3	3	3	La mayoría de los centros de salud se encuentran en mal estado	2	Asignación de recursos de ley para el sector	2	2,5
					Insuficiencia de recursos económicos para la construcción de una adecuada infraestructura de servicios de salud que cumpla con los requerimientos de la ley	3	Asignación de recursos de ley para el sector	2	1,5
					Mal manejo y desvío de recursos por corrupción	2	Asignación de recursos de ley para el sector	2	2,5
					Presencia de muchas enfermedades a causa de la falta de agua potable y alcantarillado	2	Periódicamente se realizan brigadas de salud (vacunación y servicio médico) que ayudan al control y prevención de enfermedades	2	2,5
							Existencia de promotores de salud en las zonas rurales	2	1,5

TENSIONES SOCIALES	Valoración			Total (TEI) (A+B+C)/3	Factores Reforzadores (R)	Valor R (1 a 3)	Factores Liberadores (L)	Valor L (1 a 3)	Balance (T + R) / L
	A. Intensidad	B. Cronicidad	C. Impacto						
La poca confianza de la población en la institución ocasiona la baja participación de la sociedad civil en las decisiones que afectan a todo el territorio, lo que hace que los planes y políticas no concuerden con la realidad del municipio	3	3	3	3	Elementos presentes en el territorio o fuera del que agravan la tensión	(1 a 3)	Elementos ya presentes en el territorio o fuera del que disminuyen la tensión	(1 a 3)	(T + R) / L
					Preariedad institucional y falta de cultura de cumplimiento	3	Programas de cooperación internacional para el fortalecimiento de los gobiernos locales, la planeación participación y control sobre lo público	2	3
					Ingovernabilidad y baja gestión de los gobernantes en el municipio	3			1,5

Fuente: Elaboración de los autores con base en los talleres realizados in situ y la metodología BIT-PASE.

Estas dos matrices contienen información detallada de las tensiones económicas y sociales priorizadas en el taller, la valoración dada a cada una de éstas, los factores reforzadores y liberadores con su respectivo valor y al final de la tabla el balance de tensiones e interacciones<sup>3</sup>. Con esta información se obtuvieron los insumos necesarios para proponer lineamientos de política que permitan mejorar la competitividad agroindustrial del municipio.

## RESULTADOS

Del análisis de la matriz se puede observar que en El Carmen de Bolívar *no existen disposiciones tributarias organizadas que faciliten el desempeño fiscal, que a su vez exija mejoras de las capacidades de uso de tierra y facilite el desempeño municipal*; situación que se ha venido agravando por las deficiencias normativas que poseen las leyes tributarias, ante lo cual las instituciones y productores del municipio manifiestan la necesidad de emitir un marco legal que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Con la propuesta de realizar un “plan de formación y concientización para los productores en disposiciones de buenas prácticas”, la tensión logra disminuir considerablemente pasando de una valoración de 2,33 a 1,66, y de esta forma alcanzar el menor balance de las tensiones priorizadas, lo que refleja el alto impacto del factor liberador sobre la situación problema del municipio (Ver tabla 1).

*Los productores manifiestan que los requisitos establecidos para acceder a financiamiento son poco claros lo que ocasiona la imposibilidad de obtener estos créditos o en el caso de ser aprobados, el retraso de los mismos*; situación que se agrava por los tiempos requeridos para el cultivo de acuerdo a épocas del año, ante lo cual se requiere un “diseño claro y flexible de las condiciones para acceder a éstos”. Esta problemática obtuvo una tensión de 2,33, la cual disminuye a 1,78 si se aplica este liberador.

También se puede observar en la matriz que *el uso inadecuado de las tierras sumado a las malas prácticas productivas afecta las condiciones medioambientales y genera infertilidad del suelo, generando baja calidad de vida para la población, perjudicando la producción agrícola y el desarrollo de los principales productos*. La situación anterior se agudiza por la falta de capacitación del recurso humano en el uso inadecuado de las tierras y la falta de proyectos de producción; por lo que se propone el diseño de programas de capacitaciones

---

<sup>3</sup> El balance de tensiones e interacciones corresponde a la suma de la valoración de la tensión más su reforzador, dividido por el liberador de ésta. Por lo que a mayor balance mayor es la problemática o en su defecto mayor es su reforzador o mínimo el efecto producido por el liberador.

técnico - practicas dirigidas a los productores, así como de campañas de sensibilización sobre el manejo de técnicas adecuadas del uso de tierras y la formulación de convocatorias para el apoyo a proyectos de iniciativas productivas o ideas de negocio para el sector agroindustrial.

Es importante señalar que no todos los proyectos tienen el mismo impacto sobre una misma problemática, situación que puede ser observada en ésta tensión, la cual con el liberador de “campañas de sensibilización” su balance es de 5, pero con el diseño de convocatorias para proyectos de iniciativa productiva el balance disminuye a 2.

Se puede evidenciar que *la falta de Coherencia entre el POT (Plan de Ordenamiento Territorial) y los planes de desarrollo ocasionan que no se realicen los proyectos formulados en el Plan de Ordenamiento Territorial, lo que genera atraso económico, poco desarrollo de la producción agrícola y malas condiciones de vida para la población; situación generada por la no “existencia del expediente municipal”, por lo que se deben establecer esfuerzos por implementarlo. Ante la valoración presentada por esta tensión (2,67), resulta interesante analizar cómo se disminuye considerablemente al implementar ésta propuesta, arrojando un balance de 1,88.*

Por otro lado, *el mal estado de las vías de acceso al municipio ocasiona una inadecuada prestación del servicio de salud y la movilidad de los productos (Comercialización). Esto debido a la falta de recursos económicos para el mantenimiento de las vías, la intensidad de las lluvias, la inestabilidad del suelo y la falta de pavimentación tanto rígida como flexible. Esta realidad, según los productores e instituciones del municipio, puede ser contrarrestada con el aprovechamiento de las regalías - Reserva campesina, la realización de obras de urbanización, cunetas y el desarrollo de obras de pavimentación y la estabilización con suelo de cemento.*

Se debe señalar, que ésta tensión es reforzada por “falta de pavimentación tanto rígida como flexible”, la cual presenta una valoración de 3, sin embargo su liberador: “pavimento flexible en largos tramos” de vía no es lo suficientemente fuerte para disminuir la problemática, ya que el balance de la tensión es de 5, razón por la cual se intuye que requiere más tiempo para ser solucionada y la intervención del estado para invertir en pavimentaciones adecuadas a la zona y proponer proyectos que mejoren la problemática.

El municipio del Carmen de Bolívar presenta *bajos niveles de industrialización de sus productos agrícolas debido a las incipientes capacidades*

*científicas y tecnológicas y a la baja gestión de la innovación*, lo que provoca una incapacidad del municipio para competir en el mercado y obtener mayores ingresos derivados de la comercialización de productos con mayor valor agregado.

Esta situación es reforzada por el mal estado de las vías, la resistencia al cambio de los productores, el poco apoyo de la administración municipal y los bajos niveles de inversión; razón por la cual se debe ofrecer educación al productor en nuevas técnicas de producción agropecuarias, manejo de desechos, concientización del buen uso de la tierra y de la importancia de aplicación de nuevas tecnologías a los procesos de producción, manejo de maquinarias para la transformación de los productos, técnicas de siembra y optimización de recursos, entre otros, a su vez, incrementar la inversión, dar uso eficiente de la reserva Campesina, el manejo adecuado de la ley de restitución de tierras, desarrollar proyectos encaminados al desarrollo de la zona industrial que el municipio tiene delimitada en el POT, aprovechar la presencia en la zona de CORPOICA (Producción Científica de semillas y buenas Prácticas Agrícolas) y de empresas tabacaleras (COLTABACO-Tabaco Rubio y COF Colombia-Tabaco Negro), así como del Fondo de Fomento Agropecuario, para fortalecer la competitividad agroindustrial del municipio.

Respecto a ésta tensión se puede observar que el reforzador “mal estado de las vías” contribuye en gran medida a la problemática, sin embargo uno de los liberadores presentados: “reserva campesina” no contribuye a la disminución del balance, siendo en este caso el más alto con una valoración de 6. El menor balance de la tensión se presenta cuando se da la propuesta de crear un Fondo de Fomento Agropecuario, llegando a ser de 2.

Teniendo en cuenta lo anterior se puede afirmar que en el taller las tensiones económicas con mayor valoración y por tanto las de más alta urgencia, cronicidad e impacto, son el “mal estado de las vías” de acceso al municipio y los “bajos niveles de industrialización” de productos agrícola.

Con relación con la situación social es preciso señalar que de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el desarrollo humano es concebido por el (PNUD) como un concepto multidimensional en el que se resaltan tres dimensiones básicas deseables por cualquier persona: un ingreso suficiente, que posibilite el acceso y disfrute de los bienes básicos, pero también de la propiedad, una vida larga y saludable, y un nivel educativo, mediante el cual las personas puedan aumentar

la capacidad de dirigir su propio destino (PNUD, DNP, ACCI, PNDH, 2003). Al comparar este concepto con la situación del municipio de El Carmen de Bolívar se evidencia que las condiciones de salud, educación, medio ambiente y desarrollo social; presentan grandes vacíos y limitantes que condicionan el bienestar y calidad de vida de la población.

La anterior matriz permite concluir que en El Carmen de Bolívar se presentan falencias en dos de las fundamentales dimensiones del desarrollo humano: la salud y la educación. De acuerdo con lo informado por los participantes del taller y a la revisión de documentos y trabajos investigativos que dan cuenta de la situación social del Carmen de Bolívar, la infraestructura para la oferta de los servicios de educación y salud no es la adecuada; pues las instituciones educativas y los centros de salud se encuentran en muy mal estado, además de esto, la cobertura de salud es baja, a lo que se suma los altos índices de morbilidad y mortalidad; considerando que se presentan muchas enfermedades a causa de la falta de agua potable y del servicio de alcantarillado. La población identificó como factor reforzador de la problemática del sector salud el hecho que no existen planes concretos que se relacionen con el mejoramiento de la infraestructura para la prestación de servicios médicos, no hay recursos económicos para financiar la construcción de adecuados centros de salud y para completar el mal manejo de los recursos que se han asignado al Municipio (corrupción) provocó la situación actual.

Por otra parte, los índices de deserción escolar son altos. Además los jóvenes no se sienten satisfechos con la oferta de programas técnicos y de educación superior, esto sumado a la baja calidad de la educación que se ofrece y el mal estado de las aulas de muchas instituciones, conlleva a que los jóvenes no sientan motivados a continuar estudiando. Al igual que la salud, los participantes consideran que no se ha dado un tratamiento correcto a los recursos destinados para el sector de la educación.

De igual modo, se evidencia en la matriz las falencias relacionadas con el deterioro del medio ambiente, la población está socavando los caños, provocando problemas de salud entre los habitantes de la misma. Al parecer no hay conciencia del cuidado y preservación del medio ambiente. Esta tensión puede ser suavizada por la asignación de recursos de cooperación internacional que priorizan proyectos ambientalmente sostenible.

Otra problemática de carácter social, es el hecho de que los habitantes del municipio no confían en sus gobernantes lo que ha sido resultado de los

grandes casos de corrupción que se han presentado en los últimos años. Los habitantes del Carmen de Bolívar en gran medida atribuyen a esto el atraso en el que se encuentra el Municipio. Esta poca confianza en el gobierno municipal genera una baja participación de la sociedad civil en las decisiones que afectan a todo el territorio, lo que hace que los planes y políticas no concuerden con la realidad del municipio. Para contrarrestar esta situación existen programas de cooperación internacional para el fortalecimiento de los gobiernos locales, la planeación participación y control sobre lo público.

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Teniendo como base el encadenamiento entre las condiciones económicas y sociales del municipio y las políticas de competitividad agroindustrial, se puede deducir que en el municipio del Carmen de Bolívar las condiciones de las vías de acceso y del transporte son precarias, lo que ocasiona una inadecuada prestación del servicio de transporte de mercancías y la movilidad de los productos, elevándose los costos de éstos, debido a que el transporte presenta alzas en las tarifas, por la poca accesibilidad hacia las fincas productoras, afectando la competitividad agroindustrial del municipio.

En la actualidad la red vial terciaria, por sus condiciones naturales desfavorece la distribución de mercancías y por tanto el desarrollo de El Carmen de Bolívar. Esta situación es contradictoria con las acciones complementarias del Plan de Regional de Competitividad, en donde se propone desde el año 2008, como estrategia complementaria la Construcción y pavimentación de corredores transversales, proyectos que aun no se han comenzado a ejecutar. Lo anterior fue confirmado por los productores e instituciones asistentes al taller, quienes comentaron la dificultad que se presenta para movilizar la mercancía ante la ola invernal. El problema de las vías también ocasiona una inadecuada prestación del servicio de salud, pues se presenta dificultad al momento de trasladar una persona que requiera atención de urgencia.

Por otro lado, en El Carmen de Bolívar existe un consenso generalizado entre los productores al afirmar que la actividad económica aun cuenta con técnicas muy rudimentarias sin mayor componente tecnológico, lo cual va en decremento en la productividad de las tierras y a su vez de la productividad del municipio. Situación que muestra el poco aprovechamiento de los recursos de que dispone el territorio, siendo que sólo el 4.6% del área total del Municipio es urbana, el resto del territorio es utilizado principalmente para la agricultura y/o ganadería. El 35,4% del

área municipal es utilizado para la actividad agrícola, mientras que el 13, 4 % son pastos en los cuales se cría ganado.

Lo anterior es contradictorio a las siguientes políticas públicas consignadas en plan de competitividad, las cuales apuntan al aprovechamiento de los recursos naturales para alcanzar ventajas competitivas: “Promover la inversión en el departamento para la producción y ampliación de las zonas productoras de cacao, aguacate, ajonjolí, palma de aceite, maderables, así como para la construcción de plantas transformadoras” y “renovación de cultivos en áreas con productividad en decrecimiento”, y que aun no han sido puestas en marcha.

A estas problemáticas, se suman el poco acceso que tienen los productores a créditos bancarios, ante lo cual, manifiestan que los requisitos establecidos para acceder a financiamiento son poco claros lo que ocasiona la imposibilidad de recibir aprobación a éstos.

Uno de los problemas que actualmente se está presentando en el municipio es el uso inadecuado de las tierras sumado a las malas prácticas productivas, lo que ha afectado las condiciones del suelo , y con ello se ha debilitado la capacidad de las tierras para obtener diversidad de cultivos y el desarrollo de los principales productos. Situación que se refleja en el cultivo de Aguacate, en donde los rendimientos de hectáreas sembradas por cultivo presentaron altibajos con una disminución de 10 toneladas para el periodo 2009 - 2010. A esto se suma que el cambio de uso de tierras ha venido generando altos índices de inseguridad alimentaria pues ya no se están destinando a la actividad productiva.

Por su parte La falta de Coherencia entre el POT y los planes de desarrollo, genera atraso económico, poco desarrollo de la producción agrícola y malas condiciones de vida para la población; del mismo modo en el municipio no hay disposiciones tributarias organizadas que faciliten el desempeño fiscal y exijan mejoras de las capacidades de uso de tierra.

Como se pudo evidenciar en el taller y en la matriz de tensiones construida en El Carmen de Bolívar se presentan muchas deficiencias sociales, situación que se considera preocupante puesto que es importante garantizar el bienestar social de una población como impulso para el desarrollo económico: la garantía de los derechos fundamentales podrá crear mejores condiciones económicas para el municipio, por ejemplo, si en una población se encuentra enferma y no goza del acceso a un servicio de salud de calidad, no puede ser tan eficiente como una población sana

o sino se garantiza calidad de la educación y la infraestructura adecuada para educar a la población, los individuos no podrán estar capacitados para trabajar de manera más productiva.

Para lograr mayores niveles de competitividad en el municipio es importante la acumulación de capital humano por medio de la formación de los niños y jóvenes y el fortalecimiento de la educación técnica especializada, acorde con las necesidades del municipio.

Tal como lo definió el Plan Regional de Competitividad Cartagena y Bolívar 2008-2032, es necesaria la articulación de un proceso de fortalecimiento de la estructura productiva y generación de tecnologías, acompañado de la existencia de mano de obra calificada en el sector agroindustrial. Sin embargo, en el municipio de El Carmen las condiciones en materia de educación no son las más favorables; es así que aunque existan leyes que señalen la importancia del aparato educativo, la presencia de Instituciones Educativas Técnicas Agropecuarias y Ceres de diferentes universidades en la zona, son pocos los recursos que se destinan a fortalecer la educación en el municipio, originando baja cobertura en términos educativos, altos índices de deserción escolar, oferta de programas educativos que no responden a los intereses de la población y deterioro de la infraestructura existente.

Por otra parte, otro factor importante que se relaciona con la calidad de vida de los habitantes es el estado del medio ambiente y pese a que en el Plan Regional de competitividad de Bolívar 2008 - 2032 se plantea la estrategia de trabajar mancomunadamente con la Corporación Autónoma Regional en la elaboración y ejecución de planes y programas regionales para la conservación del medio ambiente, en el municipio de El Carmen de Bolívar es poco lo que se ha avanzado a nivel de educación ambiental para promover una relación armónica con el ambiente, lograr en la población una conciencia que le permita identificarse con el medio ambiente y las consecuencias que conlleva el uso indebido de los bienes ambientales, ya sea naturales o construidos y promover el control y vigilancia de las autoridades responsables de la gestión ambiental en el municipio.

De acuerdo con los participantes del taller los planes y políticas no concuerdan con la realidad del municipio y la inestabilidad e ineficacia de la gestión institucional se ve reflejado en los bajos niveles de desempeño y desarrollo. Esto puede ser generado por los problemas de gobernabilidad que se presentan, ya que existe poca confianza de los habitantes en los gobernantes lo que ocasiona la baja participación de la sociedad civil en las decisiones que afectan a todo el territorio.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado. Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos ambientales, sociales y económicos. Serie Población y Ordenamiento. 2004;3.
2. Rubiano, Norma; González, Alejandro y otros. Población y Ordenamiento Territorial. Bogotá: Universidad Externado, UNFPA y MAVDT; 2003.
3. Utria, Rubén. Decreto 1504 de 1998 por el cual se reglamenta el manejo del espacio público y los planes de ordenamiento territorial; 1997.
4. González, Alejandro y Rubiano, Norma. Modelo BIT-PASE. Elementos sobre Enfoques, Conceptos y Metodología. Bogotá: Universidad Externado; 2001.
5. UNFPA. Guía para alcaldes: El enfoque en la planeación del desarrollo municipal. Bogotá: UNFPA; 2008.
6. MAVDT. Elementos poblacionales para el desarrollo territorial. Serie Población, ordenamiento y desarrollo. Panamericana Formas e Impresos S. A. 2004; 2.
7. MAVDT, UNFPA y Universidad Externado de Colombia. Enfoque poblacional para revisión y ajustes de Planes de Ordenamiento Territorial. Guía de aplicación. Bogotá: Editorial Torre Blanca Agencia Gráfica; 2007.
8. GELT Ministerio de comunicaciones. El Carmen de Bolívar. [en línea]. Actualizado en 3 de diciembre del 2008. Colombia. [consultado el 15 de febrero de 2011]. Disponible en internet:< [elcarmen-bolivar.gov.co](http://elcarmen-bolivar.gov.co)>

