

Artículo

Departamento del Cesar: Un análisis de la estructura productiva, 1990 – 2018*

The Economic Structure of the Department of Cesar, Colombia, 1990 - 2018

Marcos José Gómez Calderón 

marcos.gomez.calderon@gmail.com

Universidad Católica de Colombia, Bogotá

Resumen

Este documento contiene los resultados del análisis de la estructura productiva del departamento del Cesar, Colombia, entre 1990 y 2018. Se parte de la revisión de los conceptos de estructuras económica y productiva, y sistemas productivos locales, y se aborda la importancia de las políticas públicas implementadas en el departamento a lo largo del período de estudio. Con el propósito de identificar el comportamiento de la estructura productiva en el territorio, se usa el modelo SECRE (Sector-Región) –propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)– como herramienta de análisis. Los resultados muestran claros cambios en la estructura económica del departamento en las últimas tres décadas; en particular, en su nivel de especialización, localización y reestructuración del aparato productivo.

Palabras Claves: Estructura productiva, desarrollo, políticas públicas, estructura económica.

Clasificación JEL: H20, H70, J18, R50.

Abstract

This article contains the results of the analysis of the productive structure of the department of Cesar, Colombia, between 1990 and 2018. I review the concepts of economic and productive structures, and local

* Cómo citar este artículo: Gómez Calderón, M. J. (2020). Departamento del Cesar: Un análisis de la estructura productiva. *Economía & Región*, 14(1), 71-87. <https://doi.org/10.32397/er.vol14.n1.3>

Recibido: 27-jul-2020; aceptado: 07-ene-2021; publicado: 28-jul-2021. Este documento es una versión revisada y ajustada de la tesis de grado presentada para optar el título de economista en la Universidad de La Salle, Bogotá.

productive systems, and then addresses the importance of policies implemented in the department throughout the period of study. In order to identify the behavior of the productive structure in the territory, I use the SECRE (Sector-Region) model –proposed by the Economic Commission for Latin America (ECLAC)– as an analysis tool. The results show clear changes in the economic structure of the department in the last three decades; in particular, in its level of specialization, location and restructuring of the productive apparatus.

Keywords: Productive framework, development, public policy, economic structure.

JEL Classifications: H20, H70, J18, R50.

I. INTRODUCCIÓN

Los mayores problemas económicos de los departamentos en Colombia, como el desempleo, la desigualdad, la pobreza y la falta de implementación de políticas públicas regionales, son muestra de las posibles fallas estructurales en la distribución productiva. El estancamiento de sectores económicos es el resultado de no aprovechar las potencialidades de las regiones. Por ese motivo, es preciso conocer la estructura económica y productiva de los territorios y así impulsar las bondades que hay en ellos ([Vidal y Martínez, 2001](#)).

El Cesar es un departamento que cuenta con un amplio potencial en los sectores agrícola, minero, pecuario, y de servicios. Sin embargo, por su desaprovechamiento, las capacidades regionales no se ven reflejadas en la competitividad ni en la productividad: el departamento ocupó el puesto 20 de 26 entes evaluados en el informe del [Consejo Privado de Competitividad \(2017\)](#).

Según las cuentas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el sector minero-energético del Cesar representa poco más del 43 % de su Producto Interno Bruto (PIB). Durante las últimas tres décadas sectores como el pecuario, de la construcción, la industria manufacturera y la agricultura han disminuido su participación en el aparato productivo, configurándose así un cambio estructural en la composición económica del departamento y un cambio en el enfoque sectorial de su potencial productivo. A lo anterior se suma la cambiante implementación de políticas públicas producto de los planes de desarrollo de 14 gobernaciones, cada una con metas diversas. A pesar de contar con una estructura productiva apta para la agricultura, el Cesar no ha orientado sus políticas públicas a aprovechar las ventajas derivadas de su vocación histórica.

Como resultado, las relaciones económicas (*i. e.* la estructura productiva) del territorio no han sido estables, especialmente entre las principales actividades a las que se dedica ([Vidal y Martínez, 2001](#)). En otras palabras, el aparato productivo del departamento ha sufrido cambios estructurales y los sistemas

productivos locales han estado ausentes como mecanismos de gobernanza por parte de los tomadores de decisiones en el departamento. Lo anterior, dada la ausencia de instrumentos de intervención a nivel local-regional en las diferentes políticas públicas implementadas a través de los planes de desarrollo. El propósito de esta investigación es identificar los cambios y avances en la estructura productiva del Cesar, Colombia, entre 1990 y 2018 a la luz de las políticas públicas aplicadas en el departamento; y, con ello, aportar elementos que se agreguen a la discusión de las soluciones a los problemas que más afectan a este territorio. Para lograrlo, el documento estará dividido en seis partes, incluida esta introducción. En la segunda sección se hace una revisión teórica de las estructuras económicas y productivas, y de los sistemas productivos locales. En la tercera se aborda la importancia de las políticas públicas en el departamento y se identifican las más importantes durante el período de estudio. La siguiente sección explica la metodología empleada. La quinta y sexta partes presentan los resultados del análisis y las conclusiones y recomendaciones derivadas de ellos, respectivamente.

II. ESTRUCTURA ECONÓMICA Y SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

A. Estructura Económica

La creciente globalización económica ha llevado a la presencia de amplios cambios estructurales en los organismos territoriales. Estos cambios demandan respuestas adecuadas por parte de los países, en especial aquellos de América Latina. Es claro que estas respuestas “requieren acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con políticas específicas de desarrollo productivo y empresarial de ámbito territorial” (Ocaña, 2011, p. 1). Sin embargo, la evolución de los sistemas económicos –en la región Caribe en general y en el Cesar en particular– se caracteriza por la desarticulación, la ineficiencia y la poca extraversion (baja relación entre los sistemas productivos).

Las estructuras económicas se entienden como el conjunto de relaciones estables que se producen entre los elementos de una sociedad en el ámbito de su actividad económica (Vidal y Martínez, 2001) y que permiten desarrollar las fuerzas productivas en una región específica. Esto implica que “los distintos tipos de relaciones sociales de producción [ofrezcan] capacidades productivas diversas, y [permitan] aumentarlas hasta cierto punto” (Ocaña, 2011, p. 3). Estas relaciones se dividen en tres tipos: 1) las relaciones de producción, que regulan la forma como cada individuo se encuentra inmerso en el proceso de producción; 2) las relaciones de distribución, que determinan la participación que tiene cada individuo o colectivo de individuos en el reparto del producto social; y 3) las relaciones de consumo, que dependen de las dos anteriores (Vidal y Martínez, 2001).

Las estructuras económicas presentan ciertas debilidades en aquellas economías que se encuentran en pleno desarrollo. Primero, el enfoque de los países en la elaboración de productos básicos (agrícolas y minerales) sin valor agregado ocasiona una dependencia económica de sus ingresos, haciendo que estos

fluctúen en función del comportamiento de economías externas y de precios del mercado (Tamames, 1980). Segundo, el impacto que tengan en una región las reformas estructurales que determinen el comportamiento de una sociedad está ligado principalmente a la transformación en su aparato productivo. La disposición de recursos materiales e intelectuales de que dispone una sociedad asume un rol importante en el funcionamiento de su subsistencia y para la reproducción de su estructura económica (Vidal y Martínez, 2001). Y tercero, el modo de producción y las fuerzas productivas (estructura) representan el grado de desarrollo que posibilita las relaciones económicas y su reproducción. Por estos motivos, los cambios implementados a partir de políticas públicas no solo deben identificar cuáles son los puntos estratégicos de la región para incentivar la inversión y fomentar la generación de empleo (Alburquerque, 2004), sino también generar enlaces entre los diversos agentes y recursos presentes en una economía.

El desarrollo de las fuerzas productivas, que incluyen “la población como fuerza de trabajo, las condiciones de producción que ofrece la naturaleza-tierra, yacimientos, entorno ambiental, los medios de producción, el nivel científico y técnico” (Vidal y Martínez, 2001, p. 29), en conjunto con mejoras en los modos de producción, configuran el progreso de una sociedad, y junto a la estructura económica constituye su base económica. Dentro de las estructuras productivas, las relaciones económicas y de producción permiten el surgimiento de micro, pequeñas y medianas empresas. Esto promueve, a su vez, el uso de los recursos de una región convirtiéndolos en potencialidades productivas para el desarrollo de la comunidad. Para Iglesias y Ramírez (2008) estas empresas desempeñan una función importante en el mercado, ya que debido a su flexibilidad se adaptan a cambios constantes del proceso productivo. Dado que las empresas permiten el funcionamiento y reproducción de los sistemas productivos dentro de la estructura de una región, los territorios menos desarrollados o marginados pueden sumarse al complejo mercado global mediante la implementación de sistemas productivos locales (SPL) que integren y fortalezcan la estructura productiva de un territorio a través de la agrupación empresarial (Iglesias y Ramírez, 2008).

B. Sistemas Productivos Locales (SPL)

Desde hace más de 30 años los procesos de integración económica en todo el mundo se han intensificado a través de múltiples experiencias de desarrollo local, tanto en países desarrollados como en vía de desarrollo (Vázquez, 2009). En Europa, se empezó a trabajar el concepto de desarrollo local como resultado de la falta de organización y mecanismo de gobernanza debido a la ausencia de instrumentos de intervención a nivel local-regional y con el ánimo de generar políticas desde los agentes locales para el mejoramiento del bienestar de la comunidad (Garofoli, 2009).

El desarrollo local es resultado de la influencia de un conjunto de factores económicos y extraeconómicos que presentan un carácter localizador inherente a cada territorio (Lozano, 2007). El desarrollo local permite, además, modificar la lógica en la organización de la relación entre las necesidades y los recursos de una colectividad local (Garofoli, 2009). El conjunto de partida del desarrollo de una comunidad territorial son

sus recursos (institucionales, humano, económicos y culturales). Esto explicaría la implementación de diversas estrategias atinentes al desarrollo local y productivo en países que han vivido retrasos en alguna etapa del desarrollo económico.

El análisis de los procesos productivos está asociado al espacio (territorio) donde estos se encuentran ubicados. Por medio de la integración de las múltiples acciones, inherentes a los procesos, intervienen agentes tanto individuales como colectivos. Por ejemplo, tal como se ha mencionado, las pequeñas, medianas y grandes empresas desempeñan un papel fundamental, pues al combinar su capacidad innovadora con procesos de integración a través de SPL logran desvincularse de problemas relacionados con el límite dimensional y el acceso a recursos estratégicos para alcanzar la eficiencia económica y la competitividad (Garofoli, 2009). Por consiguiente, surge el interés de establecer modelos organizativos de producción que introduzcan nuevas variables (territoriales y sociales) que den lugar a la especialización productiva, a un nivel elevado de calificación profesional, a las relaciones entre actores económicos y a la formación progresiva.

Los SPL entran a desempeñar un papel importante dentro de una región ya que permitirían identificar su organización y reconocer los lazos y dinámicas de cooperación entre las micro, pequeñas y medianas empresas dentro del sector productivo, logrando así un mayor desarrollo que genere empleo y mejores instituciones productivas. Puesto que un aspecto crucial del análisis regional está vinculado con la estructura económica del territorio (distribución de las actividades, y la dinámica y la competitividad de la región), lazos de cooperación a partir de los SPL permitirían una mayor organización por sectores económicos. Paz, *et al.* (2008), por ejemplo, afirman que la estructura productiva caracterizada por empresas establecidas en conglomerados mejoran el progreso competitivo de una región y/o nación.

Una parte significativa de las dinámicas productivas que se puedan desarrollar en un territorio dependen del direccionamiento de los programas, proyectos y planes de desarrollo que presenten los gobernantes en turno. Las estructuras económica y productiva, así como los SPL, estarán condicionados a las instituciones y costumbres políticas que tenga un territorio. También la historia, las convicciones, y las actividades emprendidas por líderes y ciudadanos comunes son factores que condicionan la toma de decisiones e influyen en la calidad de las políticas públicas. No obstante, ante fallas en estas políticas — como la falta de planeación, formulación y ejecución de los proyectos —, el correcto desarrollo del aparato productivo no se lleva de manera segura, eficiente y eficaz, ocasionando también descontento en la comunidad.

El impacto de las políticas públicas no solo depende del objetivo que quieren lograr, sino también de otras características propias del entorno en el que se aplican: “una política ‘ideal’ que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente, puede crear más distorsiones que una política ‘subóptima’ estable y debidamente implementada” (Stein, *et al.*, 2006, p. 7). El propósito de la siguiente

sección es revisar y relacionar las políticas públicas implementadas a través de los planes de gobierno con el resultado del análisis de la estructura productiva en el período de estudio.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR

Las políticas públicas son aquellas acciones ejecutadas por los gobernantes en busca de generar mayor bienestar en la sociedad. Su principal objetivo es dar respuesta a los diferentes cuellos de botella que afectan a la comunidad. Usualmente se centran en los sectores más críticos y de mayor importancia para el Estado como, por ejemplo, la salud, la educación, vivienda y empleo, y así poder generar solución a las dificultades que más vulneran a la población (Stein, *et al.*, 2006). El análisis de las políticas públicas está orientado a diversos objetivos, como el de seleccionar y descubrir lo que verdaderamente es de interés público entre la comunidad, que requieren de un buen diseño. Identificar mejores sistemas de ejecución y comprobar la existencia de alternativas permite que las políticas se lleven a cabo de forma eficaz y eficiente.

Las políticas públicas en el Cesar se remiten a los diferentes programas de gobierno que el departamento ha tenido desde 1990 (período de estudio). En el pasado, este territorio ha sido golpeado por la violencia y el desplazamiento forzoso por parte de grupos al margen de la ley que impiden el libre desarrollo social, cultural y económico; además, ha estado bajo la dirección de diversos gobernantes involucrados en procesos de parapolítica y corrupción. Por otra parte, la planeación a mediano y largo plazo en el departamento ha estado ausente. Cada gobernante ejecuta sus propias políticas y a los programas o proyectos de gobiernos anteriores con resultados preliminares no se les da continuidad.

Entre 1990 y 2018 tuvieron lugar nueve mandatos de gobierno en el departamento del Cesar, en cabeza de 13 gobernadores, unos elegidos por voto popular y otros elegidos por nombramiento del ejecutivo. Un obstáculo que esto se genera sobre el análisis de las políticas implementadas es la falta de información del período comprendido entre 1990 y 1994. Dado que esta información no se encuentra en los archivos de la gobernación, a continuación se presenta una breve descripción de las políticas que se han implementado a partir de 1995.

A. Plan de desarrollo “El cuento social”

Entre 1995 y 1997 tuvo lugar el plan llamado “El Cuento Social”, que buscaba un equilibrio entre los sectores económico, de educación y de salud. Este plan concentró los esfuerzos en la equidad entre todos los sectores del departamento para lograr una mejor distribución del ingreso. Los tres ejes principales con los que pretendía lograr su objetivo eran: 1) la participación; 2) el progreso (mayor empleo para la región); y 3) la paz social (respeto por los derechos humanos).

B. Plan de desarrollo “Hacia un nuevo siglo, un Cesar para todos”

El plan de desarrollo implementado en el Cesar entre 1998 y 2000 estuvo orientado hacia la necesidad de generar espacios que permitieran a sus habitantes la apropiación de su cultura y el desempeño productivo, promoviendo la tecnología, el avance social y las relaciones interpersonales ([Gobernación del Cesar, 1998](#)), además de la implementación de la educación como un modelo orientado por la [Ley 115 de 1994](#). Los componentes de este plan para la construcción de un desarrollo social-económico son: 1) “Hacia una paz duradera”, que contiene las acciones de atención a infancia y juventud, mujer y equidad social, familia y tercera edad, desplazados, seguridad ciudadana y participación comunitaria; 2) “Hacia un empleo productivo”, que agrupa tres grandes sistemas: a) agropecuario, agroindustrial, dinámico y empresarial; b) económico-empresarial en la era de la competitividad; y c) ciencia y tecnología; y 3) “Sembrando el futuro”, que permite la promoción, conservación y protección de los recursos hídricos y la necesidad de preservar la biodiversidad en el departamento.

C. Plan de desarrollo “Compromiso con nuestro futuro”

Las políticas públicas que enmarcaron el período 2001 – 2003 estuvieron orientados a temas relacionados con la educación, la salud, el desarrollo, la paz, el desarrollo sostenible, la infraestructura para la competitividad y el saneamiento fiscal. Su propósito era que el Cesar fuera un territorio de amplias oportunidades de desarrollo, espacio para la reconciliación, la convivencia y el respeto por la vida y los derechos de los ciudadanos, con el fin de mejorar las condiciones de vida y establecer un mayor bienestar para sus habitantes.

D. Plan de desarrollo “Para los buenos tiempos”

Entre 2004 y 2007 se presentó una apuesta por desarrollar políticas orientadas a ejes de desarrollo como la agricultura, la minería, la educación, los servicios, la ganadería, principalmente. El objetivo era fomentar un mayor crecimiento y desarrollo en el departamento, reduciendo los niveles de desempleo y pobreza presentes durante muchos años ([Gobernación del Cesar, 2004](#)). La propuesta perseguía una mayor inversión y desarrollo en el Cesar, acompañado de equidad social y bienestar colectivo en un entorno territorial que permitan la construcción de ciudadanía y paz.

E. Plan de desarrollo “El Cesar al alcance de todos”

“El Cesar al alcance de todos”, como se llamó el plan de gobierno del período 2008 – 2011, estuvo enfocado en el desarrollo sostenible. El plan profundizaba en problemas del departamento que no habían sido abordados por otros gobernantes y exploraba cada una de las potencialidades y condiciones que presenta el Cesar en busca de la óptima combinación de recursos en el corto y mediano plazos. Las acciones descritas estaban orientadas a reducir la pobreza, la indigencia, la exclusión social, la marginalidad e

inseguridad alimentaria, de tal forma que se mitigaran la tragedia social y humana que vivía el departamento (Gobernación del Cesar, 2008). Los objetivos que se implementaron para el desarrollo de las políticas para este período están divididos en cuatro líneas estratégicas: 1) justicia social, equidad y lucha contra la pobreza; 2) competitividad y productividad con responsabilidad social; 3) sostenibilidad ambiental; y 4) gobernabilidad y consensos democráticos.

F. Plan de desarrollo “Prosperidad a salvo”

Este plan, correspondiente al período 2012 – 2015, propone un enfoque poblacional que prioriza a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad y pobreza dentro del marco de intervenciones orientadas a temas de género, edad, etnias y discapacidad. Tiene como fin promover la igualdad, la participación y el respeto a los derechos de las personas y sus necesidades (Gobernación del Cesar, 2012); contempla, además, la protección de la diversidad étnica y cultural, y reconoce las vulnerabilidades y necesidades de diversos grupos poblacionales. Cuatro ejes fundamentales rigen la implementación de las propuestas: 1) disminuir la pobreza; 2) incrementar la competitividad del territorio; 3) construir confianza, gobernabilidad y capital social; y 4) mejorar la calidad de vida.

G. Plan de desarrollo “El camino del desarrollo y la paz”

El plan de desarrollo erigido entre 2016 y 2019 pretende, a través de los objetivos de desarrollo sostenible y el cambio climático, plantear estrategias que busquen consolidar al departamento del Cesar como un territorio productivo, competitivo y de paz. Lo hace con cuatro pilares fundamentales que ayudan a mejorar las condiciones sociales de cada uno de los cesarenses: 1) salto social; 2) productividad, competitividad e infraestructura; 3) Cesar: territorio de paz; y 4) gestión transparente.

A través de estos planes de gobierno se ha intentado solucionar los problemas más comunes del departamento en los últimos 28 años, como aquellos relacionados con la salud, la educación, la pobreza, los servicios públicos, la seguridad, y otros. No obstante, la falta de instrumentos de medición para el cumplimiento de estos objetivos ha impedido verificar si las políticas implementadas obtuvieron los resultados esperados.

Por otra parte, los planes de desarrollo definen la hoja de ruta de inversión económica y social de los territorios. Por ese motivo, es preciso que en ellos se plasmen las políticas regionales que contribuyan al desarrollo de las estructuras productivas, y que se instauren las herramientas que permitan satisfacer las amplias necesidades de la población. Sin embargo, es común que estos carezcan de iniciativas claras y contundentes para el fortalecimiento del aparato productivo, en especial para sectores como la agricultura y la industria manufacturera. En otras palabras, las políticas no están pensadas en potencializar las vocaciones históricas y productivas del departamento, lo que ha dado lugar a que las estrategias económicas departamentales estén encaminadas hacia la promoción y fortalecimiento de otros sectores, como el minero,

con el fin de aprovechar su auge y lograr contribuir al desarrollo. Lo anterior, mientras se descuidan otros sectores relevantes de la economía.

IV. METODOLOGÍA

En esta investigación se identifica la composición productiva del departamento usando cifras propias de cada uno de los sectores económicos del departamento entre 1990 y 2018. En particular, se analizan dos variables: 1) el PIB, definido como el valor monetario de la producción de bienes y servicios; y 2) el valor agregado, entendido como el aporte adicional al valor económico dado a una transformación del proceso productivo.

Adicionalmente, se usa la matriz SECRE (Sector-Región) como herramienta de análisis.² Esta matriz es propuesta por la CEPAL, en particular por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), como parte de las técnicas de análisis regional (TAR). Por medio de la matriz se identificarán los problemas y potencialidades del Cesar por cada quinquenio del período de análisis para así poder encontrar explicaciones sobre determinados fenómenos y dinámicas en el territorio.

El ordenamiento de datos en la matriz reposa sobre sus filas (que indican cada una un sector económico) y sobre sus columnas (que indican una región o departamento). De esta forma será posible calcular una serie de indicadores que darán cuenta del análisis regional para el departamento del Cesar. [Lira y Quiroga \(2009\)](#) los explican con detalle:

- Participación por sectores: representa el porcentaje de la actividad regional que ocupa cada sector en el aparato productivo. Dicho indicador puede mostrar una eventual ventaja comparativa, encadenamientos y agentes relacionados.
- Cociente de localización: Representa la relación entre la participación de cada sector en el departamento y la participación de los mismos sectores en el total nacional y, por lo tanto, se utiliza como medida de la “especialización relativa o interregional”.
- Coeficiente de especialización: muestra el grado de similitud de la estructura económica del departamento del Cesar con la estructura económica del país. Cuando es cercano a 1 se entiende como que el territorio cuenta con un alto grado de especialización regional o departamental; por el contrario, se entiende que el territorio cuenta con diversificación regional cuando el indicador es igual o cercano a 0.
- Coeficiente de restructuración: compara la estructura regional en términos de composición sectorial en los momentos inicial y final de un período 0 a t. El rango de esta variación oscila entre 0 (no han

² Esta herramienta también la usa [Rowland \(2017\)](#) para estudiar las regiones en Chile.

ocurrido cambios en la estructura económica regional) y 1 (ha ocurrido una reestructuración regional profunda en el período).

V. RESULTADOS

A. Participación por sectores

Los cambios que ha experimentado la estructura productiva del Cesar están relacionados con diversas circunstancias que han permitido que sectores no tan representativos en la producción departamental jueguen un papel más protagónico en su economía. Una de esas circunstancias es la apertura económica que se da a partir de 1991, que da lugar a mayor competencia con mercados nacionales e internacionales y a mayor inversión extranjera en el país. El [Cuadro 1](#) muestra que en 1990 el sector de la agricultura en el departamento del Cesar presentaba ventajas comparativas respecto de los otros sectores, con una presencia (22,48 %) incluso superior a la del país en su conjunto (8,59 %). Le siguen en orden de importancia sectores como el comercio, la reparación, restaurantes y hoteles, industria manufacturera y servicios sociales. En contraste, el sector de minas y canteras presenta una participación regional inferior a la nacional.

Es de resaltar que la participación de los sectores más representativos que tenía la economía del Cesar en 1990 disminuyeron significativamente su importancia para 1995. El caso contrario ocurre con el sector minero, cuyo aumento en el mismo período fue de más de 8 puntos porcentuales. En 1995, el Cesar tuvo un auge económico debido a la explotación minera. A partir de esa fecha incursionan empresas nacionales y extranjeras y se descubre la capacidad de extracción de carbón. Con ello, durante los últimos 28 años en el Cesar ha disminuido la participación de los sectores, excepto el de Explotación de Minas y Canteras que ha tenido un alza significativa y progresiva hasta alcanzar más del 43 % del PIB departamental en 2018 (lo que representa un crecimiento cercano a 750 % en el período de análisis).

La especialización del Cesar en la explotación de este mineral le ha permitido gozar de una creciente economía. A su vez, este auge minero ha ocasionado que sectores de la economía como el agrícola pierdan terreno, toda vez que para 1990 la producción de este sector alcanzaba poco más del 22 % del PIB y para 2018 solo representa poco más del 8%, siendo el Cesar un departamento con vocaciones productivas agrícolas.

B. Cociente de Localización

Como se mencionó, este indicador representa la relación entre la participación de cada sector económico (9 sectores más impuestos) en el departamento del Cesar con la participación de los mismos sectores en el total nacional, lo cual evidenciará el peso de cada uno de estos en el territorio colombiano con el fin de comprobar la especialización que tiene cada región y si esta es relativa o constante.

Cuadro 1. Departamento del Cesar: Participación por sectores (porcentajes)

| SECTORES | 1990 | | 1995 | | 2000 | | 2005 | | 2010 | | 2015 | | 2018 | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP |
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca | 22,48 | 8,59 | 17,9 | 7,98 | 15,9 | 7,97 | 14,14 | 7,61 | 10,24 | 6,47 | 8,74 | 6,1 | 8,22 | 6,09 |
| Explotación de minas y canteras | 5,11 | 7,82 | 13,35 | 6,61 | 24,59 | 6,86 | 36,16 | 5,72 | 38,08 | 6,44 | 40,09 | 6,42 | 43,3 | 5,71 |
| Industria manufacturera | 16,69 | 16,95 | 10,67 | 14,15 | 6,7 | 13,92 | 4,17 | 14,32 | 3,97 | 12,92 | 3,86 | 11,25 | 3,46 | 11,43 |
| Electricidad, gas y agua | 5,79 | 4,48 | 9,07 | 4,03 | 4,4 | 4,11 | 3,46 | 4,04 | 3,45 | 3,76 | 3,37 | 3,48 | 3,23 | 3,38 |
| Construcción | 6,04 | 6,65 | 5,45 | 8 | 2,81 | 4,55 | 2,9 | 5,61 | 4,08 | 6,25 | 4,07 | 7,33 | 3,05 | 7,54 |
| Comercio, reparación, restaurantes y hoteles | 18,39 | 14,02 | 14,2 | 13,27 | 11,79 | 11,65 | 7,95 | 11,93 | 8,09 | 12,1 | 8,24 | 12,35 | 7,98 | 12,44 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 4,94 | 5,84 | 4,78 | 5,81 | 6,39 | 6,34 | 6,21 | 6,86 | 6,46 | 7,42 | 5,89 | 7,31 | 5,74 | 7,22 |
| Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas | 7,92 | 17,6 | 7,36 | 19,25 | 7,29 | 19,25 | 6,51 | 19,37 | 7,17 | 19,75 | 7,48 | 20,61 | 7,21 | 21,13 |
| Actividades de servicios sociales, comunales y personales | 9,55 | 10,13 | 12,16 | 10,99 | 15,56 | 17 | 14,49 | 15,96 | 14,27 | 15,58 | 14,39 | 15,47 | 14,05 | 15,49 |
| Derechos e impuestos | 3,09 | 7,92 | 5,06 | 9,91 | 4,55 | 8,35 | 4,01 | 8,57 | 4,18 | 9,32 | 3,87 | 9,69 | 3,76 | 9,57 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Nota: RP: Resto del país.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE.

Tal como lo muestra el [Cuadro 2](#), para 1990 se destaca la importancia del sector de la agricultura en el departamento comparada con el resto del país, con una participación del 2,56 %. Esto quiere decir que la agricultura generaba un mayor valor agregado en el departamento que en el país. Los otros sectores no alcanzan a representar en este mismo año un grado de especialización avanzada que lograra una participación significativa en la producción nacional.

Sin embargo, durante los años siguientes esta participación es cada vez más baja hasta ubicarse por debajo del 1,5 % en 2018. Por otra parte, el sector de minas y canteras crece en la medida que avanzan los períodos en estudio y a partir de 1995 resalta dentro de la producción nacional.

Este indicador permite identificar a los únicos dos sectores que en el Cesar presentan localización (generan comparativamente un mayor valor agregado en el departamento que en el país) en todos los períodos: la agricultura y, en mayor medida, el de minas y canteras. Este último sector creció en los últimos 28 años en más de 6 puntos porcentuales, siendo el único con cifras favorables. La agricultura, por su parte,

Cuadro 2. Departamento del Cesar: Cociente de localización (porcentajes)

| SECTORES | 1990 | | 1995 | | 2000 | | 2005 | | 2010 | | 2015 | | 2018 | |
|---|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP | Cesar | RP |
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca | 2,56 | 0,98 | 2,20 | 0,98 | 1,97 | 0,99 | 1,83 | 0,98 | 1,57 | 0,99 | 1,42 | 0,99 | 1,34 | 0,99 |
| Explotación de minas y canteras | 0,66 | 1,00 | 1,99 | 0,99 | 3,46 | 0,96 | 5,76 | 0,91 | 5,41 | 0,92 | 5,68 | 0,91 | 6,72 | 0,89 |
| Industria manufacturera | 0,99 | 1,00 | 0,76 | 1,00 | 0,49 | 1,00 | 0,29 | 1,00 | 0,31 | 1,00 | 0,35 | 1,00 | 0,31 | 1,00 |
| Electricidad, gas y agua | 1,29 | 1,00 | 2,21 | 0,98 | 1,07 | 1,00 | 0,86 | 1,00 | 0,92 | 1,00 | 0,97 | 1,00 | 0,96 | 1,00 |
| Construcción | 0,91 | 1,00 | 0,68 | 1,00 | 0,62 | 1,00 | 0,52 | 1,00 | 0,66 | 1,00 | 0,56 | 1,00 | 0,41 | 1,00 |
| Comercio, reparación, restaurantes y hoteles | 1,31 | 1,00 | 1,07 | 1,00 | 1,01 | 1,00 | 0,67 | 1,00 | 0,67 | 1,00 | 0,67 | 1,00 | 0,65 | 1,00 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 0,85 | 1,00 | 0,82 | 1,00 | 1,01 | 1,00 | 0,91 | 1,00 | 0,87 | 1,00 | 0,81 | 1,00 | 0,80 | 1,00 |
| Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas | 0,45 | 1,00 | 0,39 | 1,00 | 0,38 | 1,00 | 0,34 | 1,00 | 0,37 | 1,00 | 0,37 | 1,00 | 0,35 | 1,00 |
| Actividades de servicios sociales, comunales y personales | 0,94 | 1,00 | 1,11 | 1,00 | 0,92 | 1,00 | 0,91 | 1,00 | 0,92 | 1,00 | 0,93 | 1,00 | 0,91 | 1,00 |
| Derechos e impuestos | 0,39 | 1,00 | 0,51 | 1,00 | 0,55 | 1,00 | 0,47 | 1,00 | 0,45 | 1,00 | 0,40 | 1,00 | 0,40 | 1,00 |

Nota: RP: Resto del país.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE.

ha disminuido su cuantía desde 1990 llegando a tener una participación de 1,34 % en el 2018. Los demás sectores no presentan localización en el departamento.

Por lo anterior, el departamento se encuentra inmerso en una economía que principalmente depende de la producción del carbón seguido de la actividad agrícola, esta última en menor proporción. Mientras tanto, las políticas implementadas en los últimos 28 años por los gobernantes de turno estarían pensadas en enfocar los esfuerzos en un solo sector, descuidando a las demás producciones (como se observa en los Cuadros 1 y 2). Aunque los planes de gobierno están enfocados en gran parte al sector productivo, la realidad indica que esto no se ve reflejado en la estructura del departamento. Las vocaciones históricas de los cesarenses han sufrido grandes cambios que han perjudicando principalmente a la comunidad pues muchas de las familias dependen de las actividades históricas de producción que han realizado desde la fundación del Cesar.

C. Coeficiente de Especialización

Este coeficiente permite identificar el grado de especialización que tienen los sectores en el período comprendido entre 1990 y 2018 y, con ello, analizar el comportamiento y transformación (cambios en la

especialización) que ha tenido la estructura productiva del Cesar durante ese tiempo. Los resultados cercanos a cero al principio del período indican que para entonces existía en el departamento cierto grado de diversificación. En los Cuadros 1 y 2 se observaba cómo la agricultura lideraba al resto de sectores, convirtiéndose en 1990 en el de mayor especialización regional debido a la vocación productiva agrícola del departamento. Sin embargo, durante los siguientes años ha perdido protagonismo, disminuyendo su participación y cediendo lugar a otros sectores, como se observa en el Cuadro 3.

Sectores como el de minas, de manufactura y el financiero, han aumentado su índice de especialización progresivamente. Esto ha generado que, entre los sectores de la economía cesareña, solo 4 de ellos (incluyendo el de agricultura) presenten el mayor índice de especialización. También se observa en el Cuadro 3 que el crecimiento en la especialización del sector minero ha sido cada vez mayor: en 1990 este indicador era de 0,03 y para el 2018 ascendió a 0,37. El único sector que ha disminuido constante y significativamente es el de la agricultura: en 1990 su indicador era de 0,14 y para 2018 de 0,02. Para el resto de sectores el comportamiento del coeficiente de especialización es más o menos constante en el tiempo.

La economía del departamento ha crecido durante el período de estudio. Sin embargo, esto no se ha reflejado en la calidad de vida de la comunidad. Las necesidades básicas en cada uno de los 25 municipios que conforman el departamento aún siguen latentes (CEPAL, 2016) y en espera de solución por parte de los gobernantes y sus planes de gobierno.

D. Coeficiente de Reestructuración

Este indicador muestra los cambios que ha tenido el Cesar en la estructura económica y su composición durante el período de estudio. La variación de todos los sectores (a excepción del de minas y canteras) es nula o muy poca, lo que significa que en ellos los cambios no han sido relevantes en cuanto a la estructura de la economía del Cesar (Cuadro 4).

Por otra parte, el indicador del sector minero aumenta año a año, lo que confirma los resultados anteriores. Este sector ha reajustado la estructura económica departamental, que solía ser primordialmente agrícola en la década de los 90. Es importante resaltar que el problema no es propiamente el sector minero, sino el desplazamiento de las vocaciones productivas del departamento por concentrarse en un bien, descuidando a las demás siendo el Cesar un departamento histórico en la agricultura.

Las relaciones económicas (*i. e.*, la estructura productiva) del Cesar no han sido estables – especialmente en el ámbito de su actividad económica (Vidal y Martínez, 2001). Las políticas públicas del departamento, a pesar de tener esta una estructura productiva basada en la agricultura, no han sido orientadas a potencializar las ventajas del territorio partiendo de su vocación histórica. Según el plan departamental de empleo del Cesar, presentado por el Ministerio del Trabajo (2014), más del 80 % de los ciudadanos depende de actividades no relacionadas con la minería. El retroceso que ha tenido la estructura y los cambios que han ocasionado radicalmente la composición económica del departamento ha hecho que el Cesar pierda las

Cuadro 3. Departamento del Cesar: Coeficiente de especialización

| SECTORES | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca | 0,14 | 0,1 | 0,08 | 0,06 | 0,04 | 0,03 | 0,02 |
| Explotación de minas y canteras | 0,03 | 0,07 | 0,17 | 0,3 | 0,31 | 0,33 | 0,37 |
| Industria manufacturera | 0 | 0,03 | 0,07 | 0,1 | 0,09 | 0,07 | 0,08 |
| Electricidad, gas y agua | 0,01 | 0,05 | 0 | 0,01 | 0 | 0 | 0 |
| Construcción | 0,01 | 0,03 | 0,02 | 0,03 | 0,02 | 0,03 | 0,04 |
| Comercio, reparación, restaurantes y hoteles | 0,04 | 0,01 | 0 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 0,01 | 0,01 | 0 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas | 0,1 | 0,12 | 0,12 | 0,13 | 0,12 | 0,13 | 0,14 |
| Actividades de servicios sociales, comunales y personales | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Derechos e impuestos | 0,05 | 0,05 | 0,04 | 0,04 | 0,05 | 0,06 | 0,06 |
| Coeficiente de especialización (Qr) | 0,19 | 0,23 | 0,26 | 0,36 | 0,35 | 0,36 | 0,39 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE.

Cuadro 4. Departamento del Cesar: Coeficiente de reestructuración

| SECTORES | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca | 0,05 | 0,02 | 0,07 | 0,08 | 0,12 | 0,14 | 0,14 |
| Explotación de minas y canteras | 0,08 | 0,11 | 0,19 | 0,31 | 0,33 | 0,35 | 0,38 |
| Industria manufacturera | 0,06 | 0,04 | 0,1 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 |
| Electricidad, gas y agua | 0,03 | 0,05 | 0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,03 |
| Construcción | 0,01 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,03 |
| Comercio, reparación, restaurantes y hoteles | 0,04 | 0,02 | 0,07 | 0,01 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 0 | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,02 | 0,01 | 0,01 |
| Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas | 0,01 | 0 | 0,01 | 0,01 | 0,02 | 0 | 0,01 |
| Actividades de servicios sociales, comunales y personales | 0,03 | 0,03 | 0,06 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| Derechos e impuestos | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Coeficiente de reestructuración (CRr) | 0,16 | 0,16 | 0,28 | 0,38 | 0,4 | 0,42 | 0,44 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE.

potencialidades o que estas no sean aprovechadas. En ese sentido, los cambios en la estructura productiva del departamento demandan políticas públicas que por medio de diversos proyectos generen otros activos, para así poder compensar la pérdida de los recursos renovables que se involucran en la explotación minera. En el Cesar, la minería ya no es un simple escenario pasivo de las actividades económicas; por el contrario, es un factor activo y determinante de los procesos de desarrollo donde requieren de políticas e instituciones claras, decididas y eficaces ([Comisión Regional de Competitividad del Cesar - CRCC, 2011](#)).

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde su fundación, el departamento del Cesar se ha caracterizado por ser un productor agrícola en potencia, logrando ser el mayor exportador de algodón del país y produciendo sorgo, arroz, yuca, palma africana y otros productos agropecuarios. A partir de 1995, su estructura económica sufre un cambio debido a la concentración de la producción del departamento mayoritariamente en un solo bien: la explotación minera (especialmente de carbón). Como consecuencia, el resto de sectores –especialmente el agrícola– han sido desplazados dentro de la composición económica del departamento.

Por otra parte, las políticas públicas implementadas en el departamento han variado de forma significativa. En un período de 28 años el Cesar ha tenido 13 gobernadores, cada uno de estos implementando políticas diferentes de acuerdo con su percepción y profesionalismo.

Es preciso aclarar que el cambio en la estructura del territorio ha ido evolucionando a través del tiempo. Factores como las políticas públicas, la inversión extranjera, la nueva constitución política, la globalización y las características del territorio han originado diferentes estrategias que buscan el crecimiento económico del departamento y por ende el mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de que estas estrategias responden a condiciones y elementos externos e internos del departamento, se requieren acciones que estén alineadas y pensadas en el fortalecimiento de su estructura económica. El propósito es que el Cesar no dependa solo de un sector o producto en específico, sino que logre diversificar y fortalecer el aparato productivo.

El Cesar no solo ha perdido sus vocaciones históricas y productivas, también ha dejado de utilizar estrategias frente al desarrollo local y productivo. Un conjunto de factores, como el humano, los institucionales, económicos y culturales, puede modificar la lógica en la organización de la relación entre las necesidades y los recursos de una colectividad local, algo que no ha implementado el Cesar. Además, las iniciativas que promuevan y consoliden los sistemas productivos locales en el departamento han estado ausentes en las diferentes políticas públicas implementadas a través de los planes de desarrollo. Este último es un tema mayúsculo para el fortalecimiento de cada gremio productor, toda vez que uno de los propósitos de la región es aumentar su productividad. Una forma de hacerlo es a través de conglomerados regionales

en la estructura productiva en el departamento, que pueden mejorar la competitividad de la región e incluso de la nación.

Por otra parte, los sectores del aparato productivo en el departamento del Cesar no se encuentran integrados por una red industrial, que pudiera estar formada por empresas propias de los sistemas productivos locales que, en virtud del uso de recursos humanos, naturales y de infraestructura, generen mayores dinámicas de cooperación y una mayor organización de la industria.

El fortalecimiento de las empresas de cada uno de los sectores se hace importante dentro de la estructura productiva ya que permitiría al departamento mejorar su competitividad tanto a nivel nacional como internacional y poder agruparse entre las mismas empresas para así poder lograr con mayor facilidad un progreso competitivo del departamento y del país. En ese sentido, se requiere que los actores locales del departamento conozcan el territorio y estudien sus potencialidades productivas y las relaciones sociales existentes. Así, se lograría recopilar más información del territorio que ayude a generar mayores y mejores herramientas de planificación. También implementar políticas públicas que busquen generar otros activos en el departamento es una forma de compensar la pérdida de los recursos no renovables que se involucran en la explotación minera.

Los esfuerzos de política pública se deben enfocar en el fortalecimiento, promoción y consolidación del aparato productivo con el fin de mejorar el progreso competitivo del departamento. Lo anterior, a través de herramientas tecnológicas y de innovación, y de la correcta identificación de las vocaciones históricas y productivas, y de otros sectores que se puedan desarrollar, potencializar y explotar en el departamento del Cesar sin que rivalicen con aquellos que ya ofrecen bienestar al departamento.

REFERENCIAS

- Albuquerque, Francisco (2004), *Sistemas productivos locales: una mirada desde la política económica local para la generación de empleo*, Buenos Aires: CEPAL-MTEySS.
- Becattini, Giacomo (2002), "Del distrito industrial marshalliano a la «teoría del distrito» contemporánea. Una breve reconstrucción crítica", *Investigaciones Regionales*, No. 1.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), *El departamento del Cesar frente a los objetivos de desarrollo del milenio*, Informe CEPAL.
- Comisión Regional de Competitividad del Cesar (CRCC) (2011), *Actualización del plan regional de competitividad del Cesar*, Cesar: CRCC.
- Consejo Privado de Competitividad (2017), *Informe de competitividad Departamento del Cesar*, Bogotá.
- Forero, Jesús David (2014), "El sector del calzado en el barrio El Restrepo, Bogotá. Un análisis de caso desde los sistemas productivos locales", *Equidad y Desarrollo*, Vol. 1, No. 21. DOI: <https://doi.org/10.19052/ed.2349>
- Garofoli, Gioacchino (2009), *Las experiencias de desarrollo económico local en Europa: las enseñanzas para América Latina*, San José de Costa Rica: URB-AL III.
- Gobernación del Cesar (1995), *Plan de desarrollo 1995-1997*, Valledupar.
- Gobernación del Cesar (1998), *Plan de Desarrollo 1998-2000*, Valledupar.
- Gobernación del Cesar (2001), *Plan de Desarrollo 2001-2003*, Valledupar.
- Gobernación del Cesar (2004), *Plan de Desarrollo 2004-2007*, Valledupar.

- Gobernación del Cesar (2008), *Plan de Desarrollo 2008-2011*, Valledupar.
- Gobernación del Cesar (2012), *Plan de Desarrollo 2012-2015*, Valledupar.
- Gobernación del Cesar (2016), *Plan de Desarrollo 2016-2019*, Valledupar.
- Iglesias Piña, David, y Javier Jesús Ramírez Hernández (2008), “La formación de sistemas productivos locales”, *Teoría y Praxis*, No. 5.
- Ley 115 de 1994 (8 de febrero), Por la cual se expide la ley general de educación, *Diario Oficial No. 41.214*.
- Lira, Luis, y Bolívar Quiroga (2009), “Técnicas de análisis regional”, *Serie Manuales – CEPAL*, No. 30.
- Lopesierra Salas, María Angélica (2013), *Incidencia de la explotación de recursos minero-energéticos en la estructura económica-productiva. Estudio de caso en los departamentos de la Guajira y Casanare 1990-2010*, Tesis de Grado, Bogotá: Universidad de la Salle.
- Lozano, Katia Magdalena (2007), “Los sistemas productivos locales y la importancia de la innovación en la construcción del territorio: El caso de la industria mueblera en Jalisco, México”, *Economía Informa*, No. 345.
- Ministerio del Trabajo (2014), *Plan departamental de empleo del Cesar*, Bogotá: Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD).
- Ocaña Pérez, Galia (2011), “La estructura económica y su incidencia en el desarrollo local”, *Servicios Académicos Intercontinentales SL*, No. 11.
- Paz Lamir, Julio Cesar, A. M. Yoshioka Vargas, V. A. Gutiérrez Rincón, P. P. Meza Herrera, E. Ruiz Anzola, C. A. del Vasto Perdomo, A. Roa Mejía (2008), *Conglomerados regionales: Una propuesta para transformar la estructura productiva*, Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- Rowland López, Fernando (2017), “Definición y caracterización de regiones económicas de Chile”, *Horizontes Empresariales*, Vol. 17, No. 2.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne (coord.) (2006), *La política de las políticas públicas*, Cambridge: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Tamames, Ramón (1980), *Fundamentos de estructura económica*, 4ta Ed., Madrid: Alianza Editorial.
- Vázquez Barquero, Antonio (2009), “Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de crisis”, *Apuntes del CENES*, Vol. XXVIII, No. 47.
- Vidal Villa, José María, y Javier Martínez Peinado (coord.) (2001), *Economía Mundial*, Madrid: McGraw-Hill.



© 2020 by the authors. Licensee *Economía & Región*, Cartagena, Colombia. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).