

Caso de estudio

## Movimientos sociales y desarrollo económico en Chocó, Colombia

Jaime Bonet-Morón  
Gerente, Banco de la República - sucursal Cartagena, Cartagena, Colombia.  
[jbonetmo@banrep.gov.co](mailto:jbonetmo@banrep.gov.co)

Yuri Reina-Aranza  
Profesional, Banco de la República - sucursal Cartagena, Cartagena, Colombia.  
[yreinaar@banrep.gov.co](mailto:yreinaar@banrep.gov.co)

Diana Ricciulli-Marin \*  
Profesional especializada, Banco de la República - sucursal Cartagena, Cartagena, Colombia.  
[driccima@banrep.gov.co](mailto:driccima@banrep.gov.co)

### Resumen

El objetivo de este documento es estudiar la relación entre las peticiones de los movimientos sociales en el departamento del Chocó, Colombia, y las condiciones de desarrollo socioeconómico del territorio. La estrategia de investigación incluyó una revisión histórica de las peticiones de las protestas y un análisis de la evolución de los principales indicadores económicos, sociales y de finanzas públicas locales en el departamento. Los resultados indicaron que las peticiones de las protestas efectivamente coinciden con las condiciones de rezago en la región. Adicionalmente, se encontró un aumento importante en las transferencias del Gobierno nacional al departamento y a sus municipios en los últimos años, pero una baja eficiencia en el manejo de los recursos disponibles.

**Palabras clave:** movimientos sociales; desarrollo económico; Litoral Pacífico colombiano.

### Social movements and economic development in Choco, Colombia

#### Abstract

This paper aims to study the relationship between the requests of social movements in Choco, Colombia, and socioeconomic conditions in the region. The research strategy included a historical review of the protest requests and an analysis of the evolution of the leading economic, social, and local public finance indicators in the department. Results indicated that protest requests indeed coincide with the conditions of lagging in the region. Moreover, it was found a significant increase in transfers from national Government to the department and its municipalities in the last years, but a low efficiency in the management of available resources.

**Keywords:** social movements; economic development; Colombian pacific coast.

### Movimentos sociais e desenvolvimento econômico no departamento de Chocó, na Colômbia

#### Resumo

O objetivo deste documento é estudar a relação entre as solicitações dos movimentos sociais no departamento de Chocó, Colômbia, e as condições de desenvolvimento socioeconômico do território. A estratégia de pesquisa incluiu uma revisão histórica dos pedidos dos protestos e uma análise da evolução dos principais indicadores econômicos, sociais e de finanças públicas locais do departamento. Os resultados indicaram que as solicitações dos protestos realmente coincidem com as condições atrasadas na região. Além disso, um aumento significativo foi encontrado nas transferências do governo nacional para o departamento e seus municípios nos últimos anos, mas com baixa eficiência no gerenciamento dos recursos disponíveis.

**Palavras-chave:** movimentos sociais; desenvolvimento econômico; litoral pacífico colombiano.

\*Autor para dirigir correspondencia.

Clasificación JEL: B55; O10; I38.

Como citar: Bonet-Morón, J., Reina-Aranza, Y. y Ricciulli-Marin, D. (2020). Movimientos sociales y desarrollo económico en Chocó, Colombia. *Estudios Gerenciales*, 36(155), 127-140. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2020.155.3338>

DOI: <https://doi.org/10.18046/j.estger.2020.155.3338>

Recibido: 28-dic-2018  
Aceptado: 13-feb-2020  
Publicado: 30-jun-2020

Nota: trabajo presentado en el XI Encuentro Nacional y III Encuentro Internacional de la Asociación Colombiana de Estudios Regionales y Urbanos, realizado entre el 25 y 26 de octubre de 2018 en Cali, Colombia.

## 1. Introducción

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

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

Las protestas en el departamento del Chocó, Colombia, hacen parte de esta tendencia regional y sus peticiones se originan en la debilidad del Estado para atender las demandas de sus ciudadanos. Muchos de estos movimientos son manifestaciones de la población afrodescendiente que es mayoría en el territorio, cerca del 74,0% del total de habitantes en Chocó. Sin embargo, las manifestaciones también han contado con la participación de indígenas y mestizos, quienes coinciden en muchas de sus peticiones.

De las manifestaciones en este territorio han surgido acuerdos importantes con funcionarios del Gobierno nacional. Sin embargo, los habitantes protestan por la falta de cumplimiento y manifiestan la existencia de un olvido estatal. Por su parte, los funcionarios públicos nacionales argumentan que se ha dado un incremento significativo en los recursos y que la situación deplorable es el resultado de la mala calidad del gasto, fruto de una planeación deficiente y un uso inadecuado de los recursos públicos.

Con el fin de evaluar la posición de ambas partes, este documento estudia la relación entre las peticiones de los movimientos sociales en el departamento del Chocó y las condiciones de desarrollo económico y social del territorio. Para ello, se realiza una revisión histórica de las peticiones de las protestas y se analiza la evolución de los principales indicadores económicos, sociales y de finanzas públicas locales en el departamento. En general, los resultados indican que las peticiones de las protestas efectivamente coinciden con las condiciones de rezago en la región.

Adicionalmente, se encuentra un aumento importante en las transferencias del Gobierno nacional en los últimos años y una baja eficiencia en el manejo de los recursos disponibles.

Dentro de la literatura sobre movimientos sociales en el Chocó, la mayoría de los estudios existentes presentan recuentos históricos que describen su naturaleza, origen y desarrollo (Hernández, 2010; Bermúdez, 2011). Otros, por su parte, han estudiado su relación con la biodiversidad y las políticas culturales y ecológicas en el territorio (Pardo y Escobar, 2004). En contraste con los trabajos existentes, esta investigación aborda el tema de los movimientos sociales a partir de su relación con los principales indicadores de crecimiento económico, calidad de vida y finanzas públicas locales en el departamento.

El trabajo está compuesto por cinco secciones. La segunda incluye una breve reseña histórica de los movimientos sociales en Chocó entre 1964 y 2017. La tercera presenta algunos indicadores económicos y sociales con el fin de precisar hasta qué punto las peticiones de los movimientos sociales están acordes con las necesidades que vive el departamento. La cuarta sección analiza las principales fuentes de recursos del Gobierno local y la eficiencia en su uso. Finalmente, en la quinta sección se hacen unas reflexiones finales que ayudan a plantear opciones de política pública viables para lograr satisfacer las demandas sociales de los habitantes del Chocó.

## 2. Reseña histórica de los movimientos sociales en Chocó

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

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

Así llegó el Chocó al siglo XIX. Para aunar voluntades no habían valido pactos con indígenas, degüellos de extranjeros, levantamientos de africanos. Destacamentos, fuertes, vigías, traslados de pueblos y familias, armas, pólvora y municiones, muertes de españoles, piratas, buques, galeotas y lanchas cañoneras, todo fue inútil. Cimarrones perseguidos; ingleses, franceses y holandeses continuaban perturbando el avance del comercio y la tranquilidad de las aldeas. (p. 77)

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

Pasados siete años luego de la creación del departamento, en 1954, las condiciones socioeconómicas poco habían cambiado en comparación con la situación durante el periodo de intendencia. El Gobierno nacional, bajo la presidencia de Gustavo Rojas Pinilla, había hecho pública la intención de repartir el territorio del Chocó entre los departamentos de Valle del Cauca, Caldas y Antioquia. Ante la noticia, el Chocó respondió con protestas y una organización cívica departamental como rechazo a la intención del Gobierno. Así lo narró el entonces reportero de *El Espectador*, Gabriel García Márquez, quien fue enviado por este medio a cubrir lo que ocurría en el departamento y terminó siendo uno de los impulsores de la protesta (Pérez, 1996, p. 144):

Se armó el gran escándalo. Por primera vez *El Espectador* publicó fotos de la manifestación permanente. Al día siguiente la manifestación continuaba. Mandamos más fotos, mandamos más cables y el cuarto día ya la manifestación era verdad. Ya la gente se lo creía, ya se desmayaban de verdad, ya caían exhaustos por el sol y ya los senadores y los representantes chocoanos se habían ido para el Chocó a capitalizar esta manifestación, y ya estaban pronunciando discursos de verdad.

Días más tarde y ante semejante manifiesto, el Gobierno tomó la decisión de no desmembrar el departamento. A pesar de la importancia de este acontecimiento, aquí no acabarían todas las problemáticas del territorio. En una de sus crónicas en *El Espectador*, García Márquez relata la situación de rezago y olvido que se vivía. En ella, se refiere a Quibdó como una aldea africana con polvorientas casas de madera y calles retorcidas, y al viaje para llegar como una aventura poco fabulosa, en donde el camino más viable y seguro era por el río Atrato en una pequeña y parsimoniosa lancha de motor (El Espectador, 1954).

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

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

Cerca de una tercera parte de la población en Quibdó ha quedado destruida [...]. (Radioteca, 1966 [audio]).

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

Ante lo que consideraban un olvido del Gobierno, el 22 de agosto de 1967 un grupo de estudiantes se tomó las calles de Quibdó y se encargó de protagonizar lo que se convertiría en el primer paro cívico del departamento. Su principal objetivo, la lucha por dos derechos: agua y luz. La mayoría de la población permaneció indiferente, solo los comerciantes decidieron unirse a la protesta. Los manifestantes bloquearon el aeropuerto de Quibdó y saquearon la casa del gobernador, pero el entusiasmo se acabó luego de que se infiltraran extremistas y la protesta se transformara en una manifestación política. Como si se tratase de la primera revuelta del Darién, el Estado respondió con represión militar y la protesta terminó con Quibdó militarizado, tres personas asesinadas y cientos de personas heridas y encarceladas (Bermúdez, 2011).

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

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

Frente al abandono en que se debate la vida de nuestra comarca: carencia absoluta de los servicios públicos básicos como son agua, luz, teléfono y un servicio de energía ineficiente, y el marginamiento secular en que el Estado colombiano ha mantenido a este pedazo de la geografía nacional, una protesta ciudadana es apenas una consecuencia lógica. El Chocó tiene que realizar un Paro Cívico para que podamos lograr estos servicios primarios. Si hacemos un recorrido por la vasta extensión geográfica de nuestro país nos damos cuenta, sin mucho esfuerzo, que nuestro departamento es, sin lugar a dudas, el más atrasado de Colombia. (Cuesta, 1997, p. 35).

La organización se convirtió en un aspecto clave para el éxito de esta manifestación. Se realizó una convocatoria previa y, gracias a ella, se logró la participación de todos los

sectores de la población y la representación de 19 municipios del departamento. El sector comercial, el magisterio, los gremios campesinos, la organización indígena, la Iglesia, la Gobernación, el Concejo Municipal, todos se unieron a la manifestación y elaboraron un pliego de peticiones que resumía las soluciones para superar las problemáticas del departamento. En este pliego, el Comité Cívico exigía al Gobierno comprometerse seriamente con la ejecución de una serie de obras, entre ellas, el acueducto, las redes de alcantarillado y telefónicas, la construcción de vías, centros de salud e infraestructura educativa [Cuesta, 1997].

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

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

Ossa prometió acueductos, alcantarillados, puentes, ferrys, electricidad, teléfonos, carreteras, aeropuertos y universidades tecnológicas, además de la inclusión del Chocó en el Plan Nacional de Rehabilitación [...] Sólo quedan flotando un par de dudas. Si de verdad existe toda la plata que Ossa ha venido prometiendo en sus viajes ¿por qué el gobierno espera siempre a que haya muertos para empezar a gastarla? Y si esa plata no existe ¿por qué la siguen prometiendo en vano? [Cuesta, 1997, p. 175].

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

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

Al igual que en 1987, esta protesta terminó con la firma de un acuerdo con el Gobierno (Acuerdo del 25 de junio de 2000), en el que este se comprometió a realizar todo el esfuerzo financiero y administrativo para lograr la consecución de

los recursos que ayudarían a superar las condiciones de rezago en Chocó. En esta ocasión y dado el historial de incumplimiento de compromisos por parte del Gobierno, los organizadores de la protesta crearon un comité de seguimiento con el fin de vigilar el desarrollo de los acuerdos y garantizar su cumplimiento.

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

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

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

En la actualidad se cumplen más de cinco décadas desde las primeras protestas en Chocó. Los manifestantes, las peticiones, la organización de las protestas y los logros alcanzados han evolucionado en los últimos años. De sectores reducidos con peticiones específicas se ha pasado a la representación de todos los sectores con peticiones generales de interés común, como mejorar la administración

pública, las condiciones de empleo y la seguridad en el entorno. Adicionalmente, la organización de las protestas ha resultado en una mayor interacción con el Estado, a través de la firma de acuerdos importantes entre el Gobierno y la sociedad civil.

A pesar de todo lo anterior, el rezago del territorio continúa siendo una realidad. Los avances en materia de infraestructura que han sido plasmados en diversos acuerdos continúan siendo limitados. Sobre la importancia de esta dimensión, Bonet (2008) señala el papel de una buena dotación de infraestructura para el desarrollo de actividades económicas productivas en el departamento, como la pesca, el turismo y la minería, las cuales serían altamente beneficiadas con reducciones en costos de transporte.

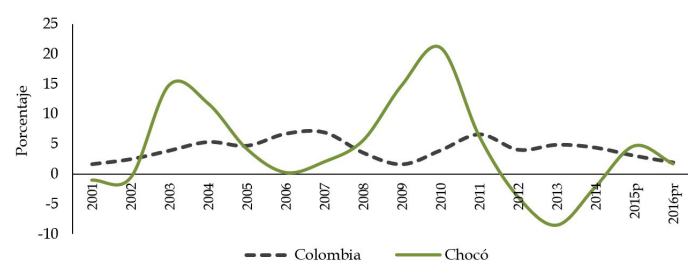
### 3. Avances económicos y sociales en los últimos años

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

#### 3.1. Producto Interno Bruto y estructura económica

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

Al examinar más a fondo los periodos de alto crecimiento, no parece haber un patrón definido que marque estos



**Figura 1.** Tasa de crecimiento del PIB real en Chocó y Colombia, 2001-2016. Fuente: DANE. Cálculos propios.

resultados. Por ejemplo, en 2003 la rama de actividad de servicios sociales, comunales y personales fue la que determinó en buena parte el avance, al contribuir con el 69,1% del crecimiento anual del departamento. Un año después, la misma actividad solo aportó el 23,3%, mientras que la de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca fue la de mayor contribución con el 45,1% del aumento anual. Solo en 2009 y 2010 la actividad generadora del incremento coincidió en ambos años, la explotación de minas y canteras tuvo el mayor aporte al crecimiento con el 83,5 y el 85,0%, respectivamente. En síntesis, no ha existido un sector con un dinamismo estable a lo largo del periodo analizado, sino que el crecimiento resulta de ciertas coyunturas en algunas actividades.

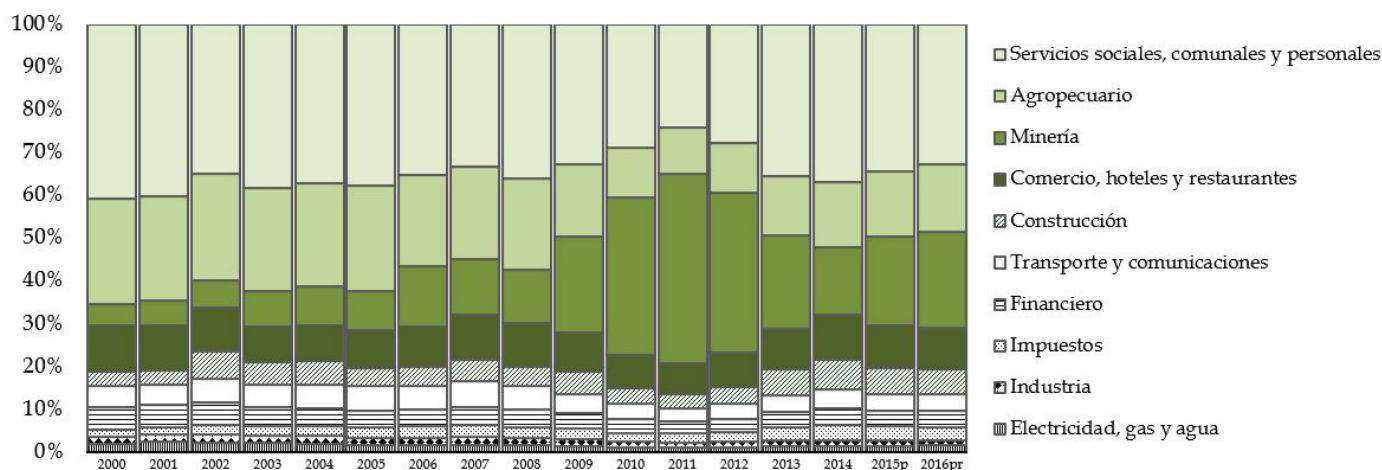
Contrario a lo que sucede con el crecimiento, las caídas tienden a estar asociadas con el descenso del sector minero. Por ejemplo, entre 2012 y 2014, la actividad de mayor aporte a la variación negativa del PIB del Chocó fue la minería, con descensos superiores a los del total del departamento. Lo anterior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

Una mirada a la estructura económica del Chocó en los últimos dieciséis años muestra su concentración en tres ramas de actividades: los servicios sociales (comunales y personales), la agropecuaria y la minería. Estas tres ramas aportaron en promedio el 71,4% del PIB anual del departamento en ese periodo. A simple vista, la evolución de la composición económica no muestra cambios relevantes, más allá de una reducción de 9 puntos porcentuales (pp) en la contribución de la rama agropecuaria y el ensanchamiento de la minería en algunos años (figura 2). Sin embargo, al calcular las diferencias en la participación de cada actividad entre los años 2000 y 2016, se encontró que la minería aumentó en 17 pp su aporte al PIB departamental, mientras que las otras ramas (con excepción de la construcción y los impuestos) disminuyeron.

#### 3.2. Producto Interno Bruto per cápita

En 2016, el PIB per cápita real del Chocó fue de 3.746.416 pesos colombianos (COP). Entre 2000 y 2016 logró un crecimiento promedio anual real de 3,6%, mayor al nacional (2,9%). Esto le permitió ganar peso relativo frente al promedio nacional. Mientras en el año 2000 el PIB per cápita del Chocó representaba el 31,5% del de Colombia, en 2016 la cifra aumentó a 33,7%. Aun así, las brechas siguen siendo amplias y continúan aumentando. Mientras en 2000 un colombiano promedio producía 7,1 millones de pesos al año, un chocono producía 2,2 millones. Estas brechas se ampliaron en 2016. En este último año, un colombiano promedio produjo 11,1 millones de pesos, mientras que un habitante del Chocó producía 3,7 millones (figura 3).

En general, la economía del Chocó logró crecer a un buen ritmo, mayor al promedio nacional en los últimos años. Sin embargo, su evolución no fue constante, lo que le



**Figura 2.** Participación de las ramas de actividad en el PIB del Chocó, 2000-2016.  
Fuente: DANE. Cálculos propios.

impidió ganar participación en el contexto nacional. En este sentido, la economía del departamento continúa rezagada en comparación con la del resto del país.

### 3.3. Indicadores sociales y de calidad de vida

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

#### 3.3.1. Pobreza

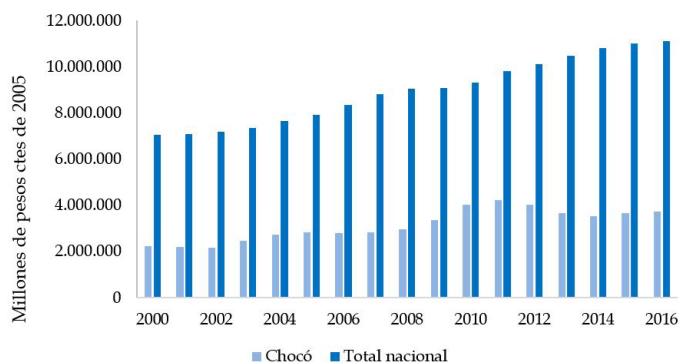
La pobreza en Chocó se ha reducido, aunque el esfuerzo no ha sido suficiente para cerrar la brecha con el resto del país. En el periodo 2004-2017, Chocó registró la tasa de pobreza monetaria más alta entre 23 departamentos del país y Bogotá, para los cuales se realiza la estimación de este indicador<sup>1</sup>.

El porcentaje de población con pobreza monetaria en Chocó pasó de 73,1% en 2008 a 58,7% en 2017, con una

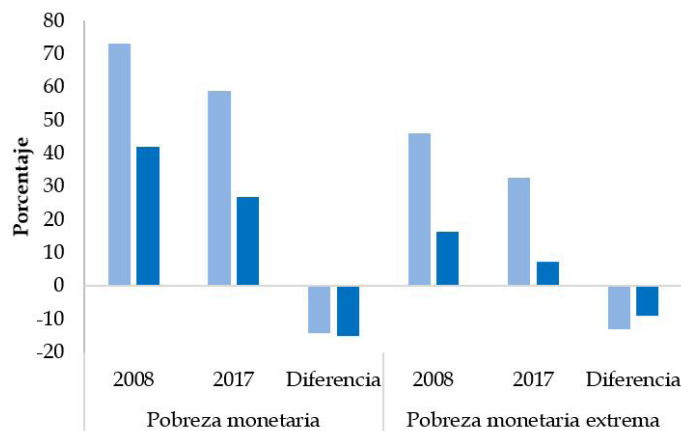
reducción promedio anual de 1,6 pp. Por su parte, el total nacional en 2017 se ubicó en 26,9%, con una disminución promedio anual de 1,7 pp entre 2008 y 2017. Esto indica que la reducción en la pobreza monetaria del Chocó se ha dado a un ritmo similar que la del total nacional. Lo anterior ha hecho que la brecha entre Chocó y el país se mantenga cercana a los 32 pp. En la práctica, esto significa que la tasa de pobreza monetaria chocoana es más del doble de la nacional (figura 4).

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

Otro indicador relevante para el estudio de las condiciones de vida es el Índice de Pobreza Multidimensional Ajustado (IPM-A)<sup>2</sup>, estimado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que tiene datos por departamentos



**Figura 3.** Evolución del PIB per cápita real del Chocó y total nacional, 2000-2016.  
Fuente: DANE. Cálculos propios.



**Figura 4.** Incidencia de pobreza monetaria y extrema en Chocó y total nacional, 2008 y 2017.  
Fuente: DANE. Cálculos propios.

<sup>1</sup> Con excepción de los años 2006 y 2007, para los cuales no hay datos de pobreza.

<sup>2</sup> Es ajustado porque provee una estimación anual del IPM por departamentos.

para el periodo 2009-2015. Según esta información, en ese periodo la pobreza multidimensional en Chocó aumentó en 0,8 pp, en tanto que en Colombia se redujo en 9,9 pp. El IPM-A para Chocó en el 2015 fue de 55,6%, lo que equivale a más del doble de la cifra nacional (23,4%). Según la incidencia por dimensiones y variables que miden la pobreza multidimensional, en 2015 los temas más críticos fueron empleo informal, acceso a servicios públicos básicos, bajo logro educativo y rezago escolar (figura 5).

### 3.3.2. Desempleo e informalidad

En los últimos 15 años, Colombia ha conseguido reducir su tasa de desempleo en aproximadamente 6 pp, pasando de 15,1% en 2001 a 9,4% en 2017. Sin embargo, al examinar los datos para Chocó, se encuentra una realidad diferente. Al comparar las cifras de 2001 (11,6%) con las de 2017 (9,8%), se observa una disminución de aproximadamente 2 pp y la evolución anual de la tasa de desempleo del Chocó en los quince años muestra una tendencia poco estable. De esta manera, la tasa de desempleo de los chocoanos pasó de estar 3,6 pp por debajo de la del total nacional en 2001 a estar por encima en 0,4 pp en 2017 (figura 6).

En cuanto a la informalidad, las cifras para Quibdó indican que entre 2007 y 2017 la proporción de informales bajó 4,1 pp, ubicándose en 58,8% el promedio trimestral para el 2017. Aunque la proporción de informales en Quibdó disminuyó a mayor ritmo que el promedio de las 13 principales ciudades y sus áreas metropolitanas (3,2 pp), sigue siendo mayor en 11,6 pp (figura 7).

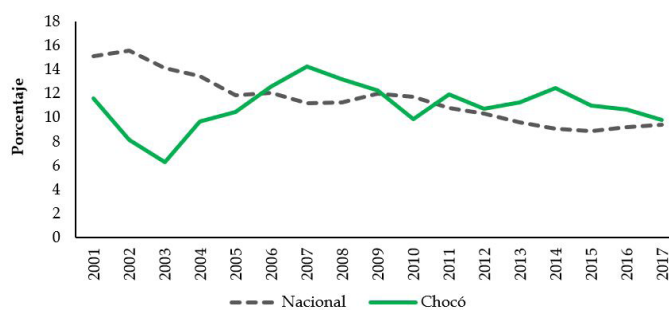


Figura 6. Evolución de la tasa de desempleo en Chocó y total nacional, 2001-2017.

Fuente: DANE. Cálculos propios.

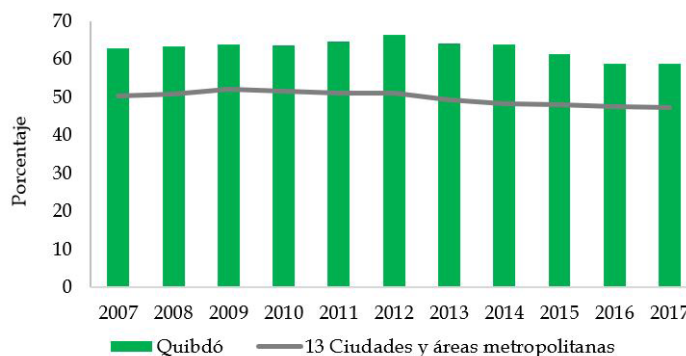


Figura 7. Proporción de informalidad en Quibdó y las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas, 2007-2017.

Nota: los valores corresponden al promedio trimestral para cada año con base en la proporción de informalidad según el tamaño de la empresa (hasta 5 trabajadores).

Fuente: DANE. Cálculos propios.

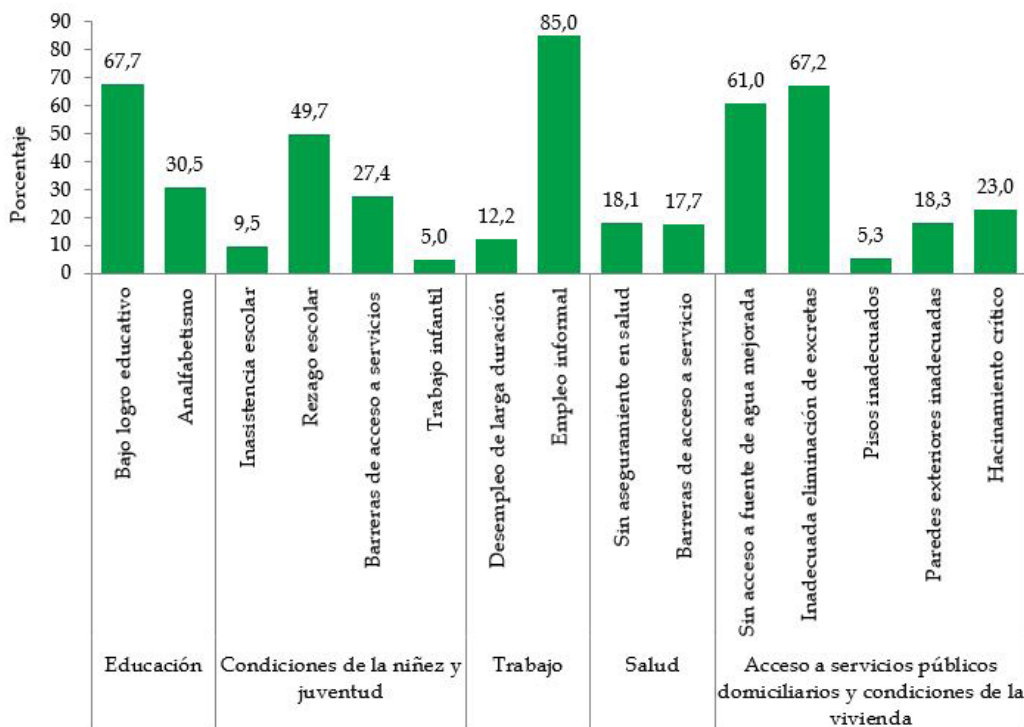


Figura 5. Porcentaje de hogares con privación en cada variable según las dimensiones del IPM ajustado en Chocó, 2015. Fuente: DANE. Cálculos propios.

### 3.3.3. Servicios públicos

El adecuado suministro y la calidad de los servicios públicos son una constante petición de los chochoanos en los paros cívicos. La [tabla 1](#) muestra las coberturas de servicios públicos para Chocó según el censo de población de 2005. Las cifras muestran las brechas existentes con el total nacional, con una cobertura de alcantarillado, acueducto y gas que no llegaban ni a la mitad de la cobertura nacional.

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

Aunque los datos son escasos para Chocó, los que están disponibles evidencian una baja calidad del agua. En octubre de 2014, el IRCA fue de 50%, es decir, alto riesgo. En febrero de 2015 fue de 31,7% (riesgo medio) y en el promedio de los resultados para las muestras tomadas desde junio a noviembre de 2016 fue de 21,7% (riesgo medio).

### 3.3.4. Educación

En promedio, entre 2001 y 2015, la cobertura bruta, que indica el porcentaje de estudiantes matriculados en el sistema educativo, mostró cifras favorables para Chocó, pues son cercanas al 100% y además muy similares al promedio de departamentos del país ([tabla 2](#)). Sin embargo, al desagregar por niveles educativos, se pueden observar varias situaciones: 1) las cifras para primaria son mayores al 100%. Esto se puede presentar debido a que toda o la mayoría de la población entre 7 y 11 años se encuentra cubierta por el sistema educativo y además tienen alumnos en extraedad<sup>3</sup>. 2) Las tasas de cobertura más bajas se encuentran en los grados superiores (media). 3) En transición y primaria las tasas para Chocó no difieren mucho del promedio nacional departamental; lo que sí ocurre con los niveles de secundaria

**Tabla 1.** Cobertura de servicios públicos en Chocó según el censo de 2005

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

Fuente: DANE. Cálculos propios.

<sup>3</sup> La extraedad, de acuerdo con el Ministerio de Educación, ocurre cuando un alumno tiene dos o tres años más, por encima de la edad promedio, esperada para cursar un determinado grado.

y media, donde las tasas de cobertura bruta para Chocó son notablemente inferiores a las del país.

Las cifras de cobertura neta son inferiores, pues no contienen la población en extraedad. Sin embargo, confirman los hallazgos analizados con la cobertura bruta ([tabla 2](#)). En efecto, en Chocó la tasa de cobertura neta en el grado transición es muy similar a la nacional, pero en primaria es superior en 0,7 pp. Las principales dificultades del departamento se encuentran en los niveles superiores, donde está cubierta menos de la mitad de la población en edad de cursar secundaria y solo la quinta parte de los que deberían estar en media. Adicionalmente, estos últimos niveles también presentan diferencias de aproximadamente 20 pp en secundaria y 15 pp en media, respectivamente, frente a las cifras nacionales.

En cuanto al porcentaje de sedes educativas con conexión a internet, que es un dato más de infraestructura, Chocó está muy por debajo del estimado para el país. En contraste, la deserción escolar resulta inferior al total nacional.

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

## 4. Evolución de las principales fuentes de recursos

Esta sección analiza la validez de la visión del Gobierno nacional. En particular, los funcionarios públicos nacionales argumentan que se ha dado un incremento significativo en los recursos y que la situación de rezago es resultado de

**Tabla 2.** Indicadores de educación para Chocó y Colombia, promedio 2011-2015 (porcentaje)

Indicadores	Chocó	Colombia*
Cobertura bruta	101,6	97,4
Transición	89,8	89,3
Primaria	130,9	110,1
Secundaria	85,9	96,4
Media	60,7	70,7
Cobertura neta	81,2	84,1
Transición	54,7	54,8
Primaria	83,7	82,9
Secundaria	44,5	64,5
Media	19,2	34,8
Sedes conectadas a internet	16,0	33,9
Deserción escolar	3,9	4,3

\*Promedio departamental.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Cálculos propios.



la mala calidad del gasto y una planeación deficiente. Para evaluar la relevancia de estos argumentos, se estudian las principales fuentes de recursos en el territorio y algunos indicadores relacionados con la eficiencia en su uso.

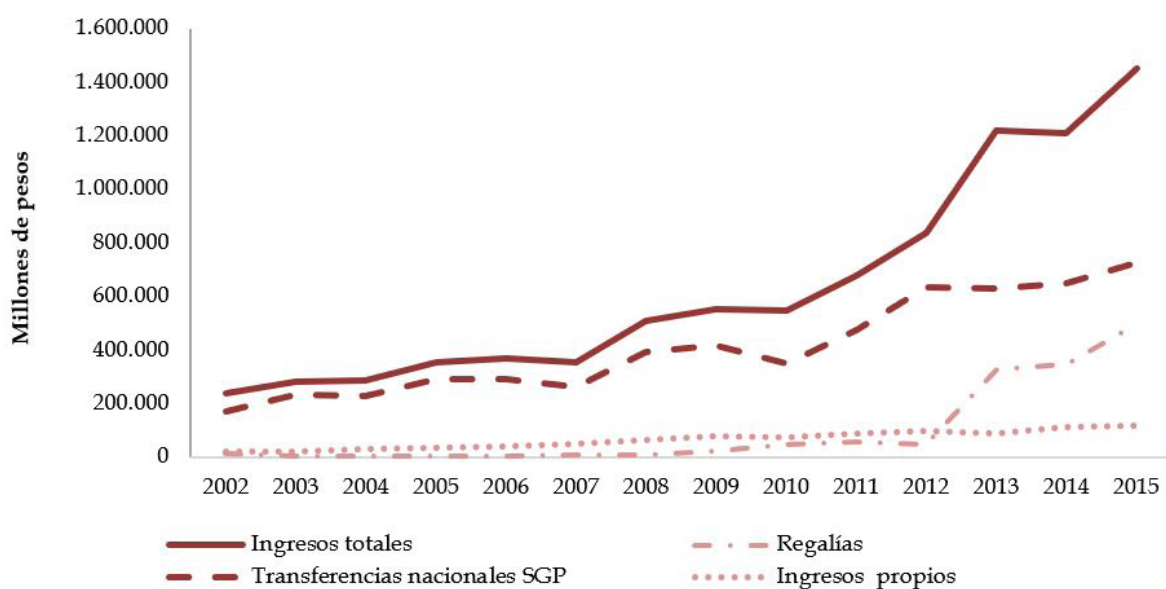
La figura 8 presenta las principales fuentes de ingreso en Chocó para el periodo 2002-2015. En general, se observa un crecimiento sostenido en los ingresos totales, que ha sido jalonado por el aumento de las transferencias nacionales. Entre 2002 y 2012, las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) fueron determinantes en el crecimiento en los ingresos totales, mientras que, en los años posteriores a 2012, las regalías adquirieron gran importancia.

En relación con su participación en el total, el primer lugar lo ocupan las transferencias del SGP, las cuales representaron 50% de los ingresos totales en 2015. A esta cuenta le siguieron en orden de importancia las regalías

(34,4%) y los ingresos tributarios y no tributarios o ingresos propios (7,9%). Estos últimos con un bajo dinamismo durante todo el periodo analizado.

#### 4.1. Sistema General de Participaciones

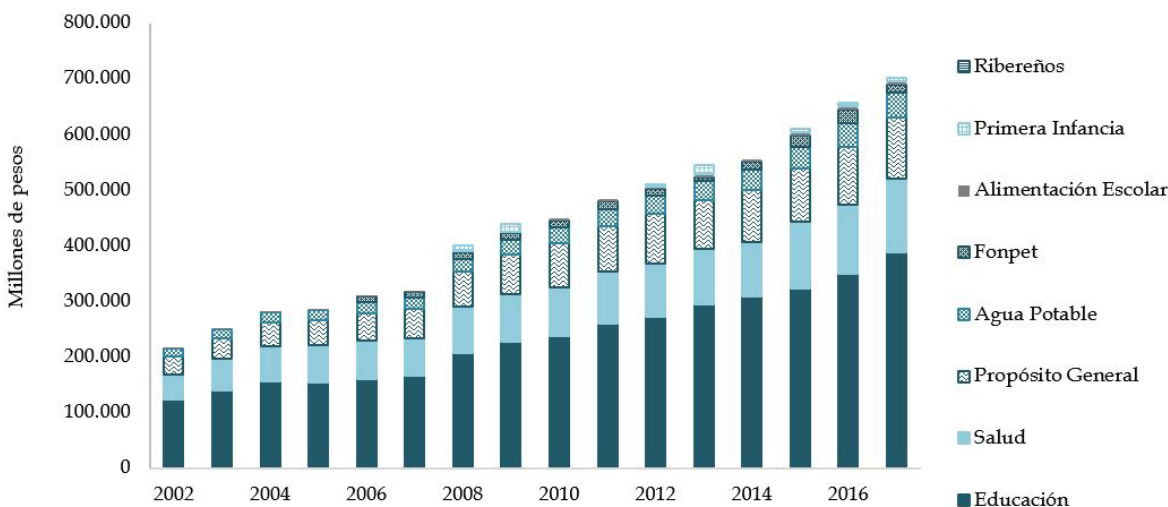
En Colombia, las transferencias del nivel nacional provienen del SGP, una única bolsa que agrupa los recursos que el Gobierno nacional central transfiere a las entidades territoriales, destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico y para propósito general. En Chocó, como se observa en la figura 9, los recursos por SGP pasaron de 219.109 millones de pesos en 2002 a 711.437 millones de pesos en 2017. En este último año, la participación por sectores en orden de importancia fue educación (54,6%), salud (18,5%), propósito general (15,5%), agua potable (6,2%),



**Figura 8.** Principales fuentes de ingreso en Chocó, 2002-2015.

Nota: se incluyen los recursos del departamento y todos los municipios del Chocó.

Fuente: DNP. Cálculos propios.



**Figura 9.** Transferencias SGP por sectores en Chocó, 2002-2017.

Nota: se incluyen los recursos de SGP recibidos por la Gobernación y por los municipios del Chocó.

Fuente: Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) - DNP. Cálculos propios.

Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) (2,2%), resguardos indígenas (1,3%), alimentación escolar (0,9%) y primera infancia (0,8%).

#### 4.2. Sistema General de Regalías

Respecto a las regalías, en Colombia estas conforman el llamado Sistema General de Regalías (SGR), que agrupa los ingresos provenientes de la explotación de recursos minero-energéticos, destinados a financiar proyectos de inversión en las entidades territoriales (Bonet, Pérez y Ayala, 2014). La figura 10 presenta la evolución del presupuesto del SGR asignado a los municipios y a la Gobernación del Chocó desde 2012 hasta el bienio 2017-2018.

En el caso de Quibdó, los recursos del SGR aumentaron en 15,7% entre 2013-2014 y 2017-2018, mientras que en el resto de los municipios del Chocó se presentó una caída del 13,0% en el mismo periodo (figura 10). Además de los recursos asignados directamente a los municipios, el territorio también recibe recursos a través de la Gobernación del Chocó. Estos recursos para Chocó crecieron a una tasa del 13,8% entre los bienios 2013-2014 y 2015-2016. En el último bienio, a pesar de presentar una caída en el presupuesto asignado, este continúa siendo un monto importante para Chocó, 308.689 millones de pesos (figura 10).

Los recursos por regalías han sido destinados al financiamiento de proyectos de inversión. Entre 2012 y 2017 se financiaron proyectos por un valor total de 777.685 millones de pesos. Las asignaciones más altas fueron en el sector de transporte, en el que se financiaron un total de 114 proyectos por un monto de 378.788 millones de pesos. La mayoría de estos proyectos estaban asociados con la construcción, el mejoramiento o la pavimentación de vías en el departamento. El segundo y tercer monto más alto se asignaron a desarrollo rural y agricultura y educación, en donde se financiaron proyectos por valores superiores a los 70.000 millones de pesos (tabla 3).

#### 4.3. Recursos propios

El SGP y el SGR no son las únicas fuentes de recursos con las que cuentan los municipios para su desarrollo. Los

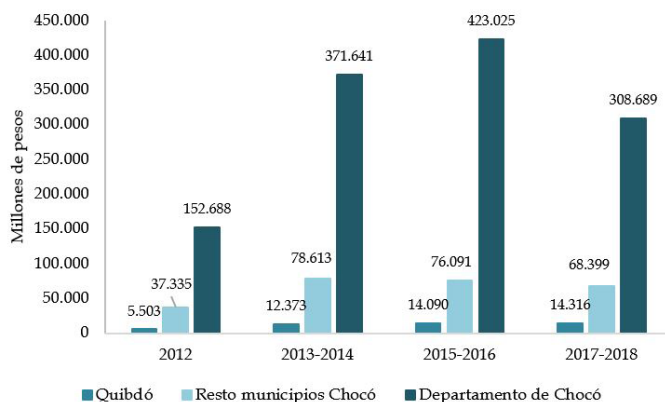


Figura 10. Presupuesto del SGR asignado a municipios y al departamento del Chocó.

Fuente: SICODIS- DNP. Cálculos propios.

Tabla 3. Proyectos aprobados dentro del SGR para Chocó según sectores, 2012-2017

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

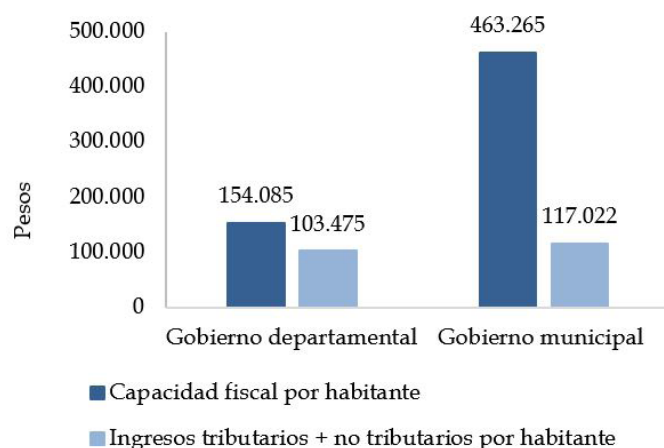
Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNP.

recursos propios a manera de ingresos tributarios y no tributarios contribuyen de igual forma al aumento en los ingresos totales. En 2015, la participación de este rubro en Chocó fue de solo 7,9%.

La baja participación de esta fuente de recursos está asociada con la existencia de territorios colectivos y la alta informalidad económica en el departamento, así como con la baja eficiencia en el recaudo. De acuerdo con Higuera (2016), hasta 2015 se titularon 5,7 millones de hectáreas en todo el Litoral Pacífico, las cuales resultaron exoneradas del pago de impuesto predial. En relación con este tema, la Ley 1753 de 2015 estableció que los municipios con territorios colectivos recibirían, con cargo al Presupuesto General de la Nación, las cantidades de recursos equivalentes a lo que dejaran de recaudar por concepto de impuesto predial unificado. Sin embargo, esta reglamentación aún no se ve reflejada en un aumento importante de los recursos propios del departamento.

Sobre la eficiencia en el recaudo, Bonet y Ayala (2017) brindan una aproximación al potencial recaudatorio de las entidades territoriales colombianas. Partiendo de su grado de actividad económica, población económicamente activa y tamaño del sector público, los autores estimaron la capacidad fiscal de municipios y departamentos para el año 2014. La figura 11 presenta los resultados obtenidos por los autores para el departamento del Chocó y sus municipios.

Como se puede observar, la capacidad fiscal resulta superior al recaudo efectivo, especialmente para el caso de los municipios. De acuerdo con las estimaciones, los municipios del Chocó contaron en 2014 con una capacidad fiscal de 463.265 pesos por habitante y un recaudo efectivo de solo 117.022 pesos por habitante. La baja eficiencia



**Figura 11.** Capacidad fiscal y recaudo efectivo en Chocó, 2014.  
Fuente: elaboración a partir de Bonet y Ayala (2017).

recaudatoria podría ser una de las explicaciones de la baja participación que presentan los recursos propios dentro de los ingresos totales en Chocó.

#### 4.4. Presupuesto General de la Nación y otras fuentes

Otra de las fuentes de recursos para financiar inversión en los territorios es el Presupuesto General de la Nación (PGN). Los recursos asignados a Chocó por esta fuente han aumentado en 10,5% promedio anual entre 2010 y 2017, pasando de 347.761 millones de pesos a 620.145 millones, respectivamente. No obstante, el incremento pudo haber sido mayor de no ser por las reducciones registradas en 2016 (-12,2%) y en 2017 (-20,5%), producto del impacto negativo de la caída de los precios del petróleo sobre los recursos de la nación. En Chocó, para el año 2017, el 80% estuvo dirigido a los siguientes sectores: inclusión social y reconciliación (213.633 millones), transporte (115.456 millones), vivienda, ciudad y territorio (72.393 millones), hacienda (56.790 millones), educación (32.785 millones) y trabajo (30.499 millones).

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

Con el fin de conocer el estado y avance físico y financiero del PTSP, se analizaron algunos datos suministrados por

la entidad encargada de la ejecución del fondo, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), sobre los proyectos adelantados. Según esta información, de 14 proyectos para el Chocó, 13 son para Quibdó y uno para el municipio de Sipí. Los proyectos para la capital chocoana están destinados a acueducto y saneamiento básico, y suman 144.563 millones de pesos, de los cuales, el 57,1% está en ejecución, el 15,9% se encuentra en etapa de estudios y diseños, el 6,1% está adjudicado y el 20,6% restante está en otras etapas, es decir, no se ha ejecutado.

De acuerdo con la información de la UNGRD, el proyecto que está en ejecución en Quibdó corresponde a la optimización y ampliación del sistema de alcantarillado (fase 1), y el adjudicado es el de optimización de plantas de tratamiento de agua potable La Playita I y II, mejoramiento de la estación de bombeo de Cabi y construcción de la línea de impulsión Cabi La loma. Por su parte, el proyecto de Sipí tiene que ver con energización rural sostenible y costó 11.321 millones de pesos. Actualmente está en ejecución, con un avance físico del 20%.

#### 4.5. Eficiencia en el uso de los recursos

La disponibilidad de recursos depende también de la eficiencia de su manejo. La nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM) del DNP permite medir y comparar el desempeño municipal (gestión) y el aumento de la calidad de vida de la población (resultados), estos dos componentes evaluados por una serie de dimensiones e indicadores (DNP, 2016). Por ejemplo, en la medición de la gestión se tienen en cuenta las siguientes dimensiones: movilización de recursos propios; ejecución de recursos, que incluye SGP, SGR, ingresos propios y otras fuentes; gobierno abierto y transparente; y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial. En cuanto a resultados, se mide educación, salud, servicios públicos y seguridad y convivencia. Adicionalmente, la MDM consolida las entidades territoriales en 6 grupos homogéneos, controlando por diferencias en las dotaciones iniciales de desarrollo territorial (económicas, urbanas, recursos propios), lo que implica que cada grupo contiene municipios con similar nivel de capacidades iniciales (DNP, 2016).

Aunque la MDM no genera resultados departamentales, para Chocó se puede obtener un promedio de sus municipios. Según esto, Chocó es el segundo departamento con mayor porcentaje de municipios con una MDM en rango bajo, con el 96,7%; solamente superado por Guainía, en donde el 100% de los municipios están en esta categoría (DNP, 2016). Adicionalmente, el promedio de los municipios del Chocó tiene mejor desempeño en el componente de resultados (63,4) que en el de gestión (34,8). En el primero, las dimensiones con mayor rezago son la educación (36,2) y los servicios (47,6) (tabla 4).

En cuanto a gestión, los puntajes más bajos están en la gestión de instrumentos de ordenamiento territorial (10,5) y la movilización de recursos propios (10,7) (tabla 4). En estas dimensiones, los temas en los que se debe trabajar son la generación de mayores recursos propios, incluido el recaudo

**Tabla 4.** Componentes Medida de Desempeño Municipal, Chocó 2016

Sectores	Recursos SGR (millones de pesos)
Movilización de recursos	10,7
Ejecución de recursos	63,4
Ordenamiento territorial	10,5
Gobierno abierto y transparencia	54,7
Puntaje Gestión	34,8
Educación	36,2
Salud	73,1
Servicios públicos	47,6
Seguridad	96,6
Puntaje resultados	63,4
Medida de Desempeño Municipal (MDM)	34,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNP.

del predial, y la mayor participación de estos en la financiación de los proyectos de inversión, así como del recaudo a través de instrumentos de ordenamiento territorial (valorización, plusvalía y delineación urbana).

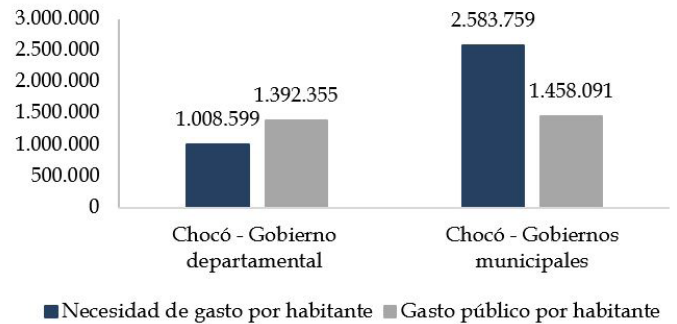
Además de la MDM, para evaluar la gestión pública territorial se considera también el Índice de Procuraduría General de la Nación Gobierno Abierto (IGA) calculado por la Procuraduría General de la Nación. Este último es un indicador del grado de reporte de información y del avance en la implementación de normas que promuevan el fortalecimiento de la gestión pública en el territorio. Como se observa en la figura 12, Chocó enfrenta un rezago en este tema. Con un IGA de 63,8, el departamento se ubica por debajo de las gobernaciones en la región y el país.

Un último indicador asociado a la gestión pública es el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), el cual analiza tres características vitales para controlar los riesgos de corrupción: visibilidad, institucionalidad y control y sanción. Con un índice de 30,2, el departamento del Chocó

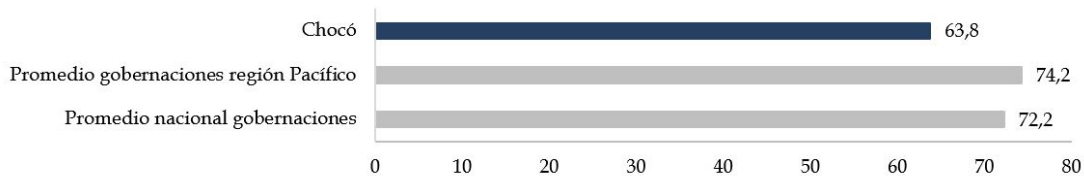
ocupa el último lugar en la región y en todo el país (figura 13). Según [Transparencia por Colombia \(2017\)](#), todos los factores que componen el ITEP en este departamento se encuentran en el mayor grado de riesgo.

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

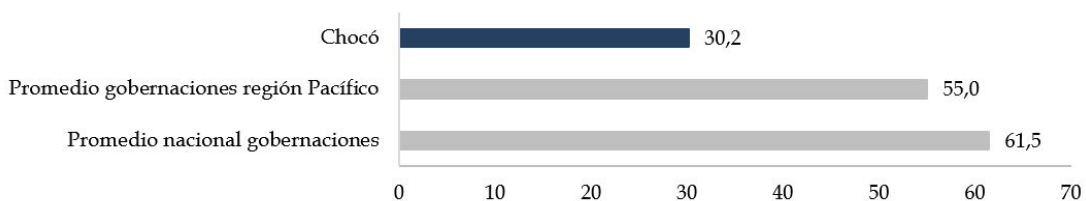
[Bonet y Ayala \(2017\)](#) calculan la necesidad de gasto por habitante en todas las entidades territoriales colombianas. Para ello, usan una norma financiera de gasto por cliente, la cual supone que la necesidad de gasto debe ser igual para todas las personas a quienes están destinados los recursos en el país. La figura 14 presenta los resultados obtenidos en Chocó para el año 2014. Los cálculos expuestos revelan que, en los municipios del Chocó, la brecha entre estas dos variables es de aproximadamente un millón de pesos por habitante.



**Figura 14.** Necesidad de gasto y gasto público por habitante en Chocó, 2014. Fuente: elaboración a partir de [Bonet y Ayala \(2017\)](#).



**Figura 12.** Índice de Gobierno Abierto en Chocó, 2016. Fuente: Procuraduría General de la Nación. Cálculos propios.



**Figura 13.** Índice de Transparencia en Chocó, 2015-2016. Fuente: [Transparencia por Colombia \(2017\)](#). Cálculos propios.

En síntesis, la evidencia aportada en esta sección señala que los recursos, como lo argumenta el Gobierno nacional, han aumentado en Chocó. Sin embargo, las estimaciones también indican que estos no son suficientes para atender las necesidades de gasto. La evidencia también señala que el territorio cuenta con una capacidad fiscal que no está siendo explotada completamente. Finalmente, se encontró que hay mucho espacio para mejorar la calidad del gasto, convirtiéndose en una condición necesaria para lograr atender adecuadamente las demandas de sus residentes. Esto implica que la superación del rezago social en Chocó requiere de la participación de ambos gobiernos: nacional y local.

## 5. Reflexiones finales

Los resultados presentados en este estudio respaldan las visiones de ambas partes involucradas en las protestas. Por un lado, las peticiones presentadas en las protestas coinciden efectivamente con las necesidades que se observan en la población. Además, como argumenta el Gobierno nacional, ha habido un incremento significativo en los recursos y existe una baja calidad del gasto en el departamento. De hecho y para trabajar en la superación del rezago histórico que enfrenta el departamento, la gestión pública local aparece como un aspecto clave.

Chocó requiere la movilización de recursos, tanto propios como de transferencias del Gobierno central, y mejorar la calidad del gasto en los gobiernos locales. Esto es posible a través de una adecuada gestión fiscal territorial, que involucre los dos componentes de las finanzas públicas, los ingresos y los gastos. Las mejoras efectivas en la recaudación unidas a una mejor planificación financiera y presupuestaria crearían un ambiente positivo en la comunidad y en las otras instancias del Gobierno, generando credibilidad y aceptación de la administración pública local (Bonet, 2009).

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

Bonet y Pérez (2019) indican que un factor fundamental son unos estatutos tributarios territoriales que establezcan claramente las reglas de juego para el cobro, recaudo y fiscalización. Igualmente, la sistematización de la facturación y cartera de los impuestos locales puede incrementar los

ingresos tributarios de manera importante. Para el caso colombiano, Sánchez y España (2013) muestran evidencia de algunos municipios en donde se registraron incrementos importantes en el recaudo del predial gracias al uso de estos mecanismos. Por ejemplo, en el departamento del Atlántico verificaron la experiencia de Piojó y Sabanagrande. El primero adoptó un sistema de facturación para el impuesto predial que era suministrado gratuitamente por el Gobierno departamental, mientras que el segundo no lo hizo. Al final, durante el periodo 2000-2009, el recaudo del predial creció a una tasa promedio del 8,6% en Piojó y cayó en -3,1% promedio anual en Sabanagrande.

Para mejorar la eficiencia del gasto, también existen alternativas tecnológicas que ayudan a incrementar la transparencia, reducir costos e incrementar los proveedores. Los pliegos únicos para la contratación, el mayor acceso público a la información de los procesos de compras, la igualdad en las reglas de juego y la mayor libertad de proponentes son herramientas que pueden ayudar. Otra herramienta es la utilización de tecnologías para la ejecución del gasto, como las subastas electrónicas o el establecimiento de agencias de compras (Bonet y Pérez, 2019).

Ejemplo de ello es la adopción de las prácticas que viene promoviendo Colombia Compra Eficiente. A través de acuerdos marco, los municipios y departamentos podrían ganar en eficiencia y transparencia en su gasto público. Otra herramienta que Colombia Compra Eficiente ha venido implementando es el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), donde las entidades territoriales deberían publicar sus procesos de contratación, con el fin de mejorar la transparencia en la contratación pública de municipios y departamentos<sup>4</sup>.

Para mejorar la calidad del gasto, una propuesta adicional es atar el financiamiento con los resultados. Para ello, una alternativa es el uso de Bonos de Impacto Social (BIS). En estos, un inversionista provee financiación anticipada a un proveedor de servicios y recibe una rentabilidad por parte del pagador de resultados (generalmente el Gobierno), una vez los resultados sean obtenidos. Al conectar la financiación con los resultados, los BIS mejoran la calidad de los programas y reducen el riesgo de financiar proyectos que no tendrán éxito (INSTIGLIO, 2018).

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

<sup>4</sup> Fretes (2017) menciona que el Estado de Sao Paulo (Brasil) ahorró hasta un 23% (R\$2,5 billones) por la introducción de sistemas electrónicos de compras, mientras que en Argentina varias provincias lograron también buenos resultados al introducir mejores prácticas: en Salta fueron del orden del 17% (ARS\$ 287 millones) por la introducción de gobierno, compras y subastas electrónicas y en Córdoba del 5% (ARS\$ 8,7 millones) por el uso de subasta electrónica.

## 6. Preguntas de discusión

El rezago del departamento del Chocó continúa siendo una realidad. La solución a las problemáticas parece ir más allá del otorgamiento de recursos para la ejecución de proyectos. En general, los indicadores presentados en este documento revelan la necesidad de repensar el esquema de trabajo en el binomio nación-región, con el fin de estructurar un sistema que permita llevar a cabo los acuerdos pactados. Estos resultados invitan a las siguientes reflexiones:

- ¿Cómo mejorar la calidad del gasto en el Chocó?
- ¿Qué cambios se deberían introducir en los sistemas de transferencias para aumentar la eficiencia en el uso de estos recursos?
- ¿Cómo aumentar la capacidad de gestión pública local en el territorio?

## Agradecimientos

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

## Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

## Bibliografía

- Bermúdez, E. (2011). *Las protestas ciudadanas (paros cívicos) en el departamento del Chocó, como herramienta de presión frente al Estado. Período 1967-2004*. Bogotá D. C.: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Bonet, J. y Ayala, J. (2017). The territorial fiscal gap in Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* N.º 251. Banco de la República. Recuperado el 8 de agosto de 2018, de: <https://www.banrep.gov.co/>
- Bonet, J. y Pérez, G. (2019). Financiamiento y calidad del gasto social. En J. Bonet y D. Ricciulli, *Casa Grande Caribe* (pp. 195-231). Bogotá: Banco de la República.
- Bonet, J. (2008). ¿Por qué es pobre el Chocó? En J. Vilorio, *Economías del Pacífico colombiano* (pp. 9-53). Bogotá D. C.: Banco de la República.
- Bonet, J. (2009). ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? Notas técnicas BID (IDB-TN-100). Recuperado el 8 de agosto de 2018, de: <https://publications.iadb.org>
- Bonet, J., Pérez, G. J. y Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. En J. Bonet y L. A. Galvis, *Sistema de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia* (pp. 83-128). Bogotá D. C.: Banco de la República.
- Corporación Manos Visibles (2017). ¡Carajo! *Una narración inicial de las movilizaciones sociales paros cívicos: Chocó y Buenaventura 2017*. Ford Foundation.
- Cuesta, M. T. (1997). *La rebelión chocoana, el paro cívico de 1987*. Medellín: Lealon.
- DNP. (2015). *Documento CONPES 3847 Plan Todos Somos Pacífico*. Bogotá.
- DNP. (2016). *Nueva medición del desempeño municipal. Primer informe de resultados*. Bogotá.
- El Espectador (29 de septiembre de 1954). Historia íntima de una manifestación de 400 horas. *El Espectador*. Recuperado el 30 de julio de 2018 de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional>
- El Tiempo (18 de junio de 2000). La eterna protesta del Chocó. *El Tiempo*.

- Recuperado el 30 de julio de 2018 de: <http://www.eltiempo.com/archivo/>
- Foweraker, J. (2001). Grassroots movements and political activism in Latin America: A critical comparison of Chile and Brazil. *Journal of Latin American Studies*, 33(4), 816-865.
- Fretes, V. (2017). Hacia adelante o hacia atrás: qué depara el futuro de la descentralización en LAC. *Foro Autonomía y Coordinación Fiscal para una Descentralización Efectiva*. Washington D. C.
- Hernández, J. F. (2010). *La chocoanidad en el siglo XX. Representaciones sobre el Chocó en el proceso de departamentalización (1913-1944) y en los movimientos cívicos de 1954 y 1987*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Higuera, I. (2016). Persistencias históricas y discontinuidades espaciales: territorios comunitarios en el Pacífico colombiano. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* N.º 239. Banco de la República. Recuperado el 30 de julio de 2018, de: <http://babel.banrepultural.org>
- INSTIGLIO. (2018). *Financiamiento basado en resultados*. Bogotá D. C.: INSTIGLIO.
- Pardo, M. y Escobar, A. (2004). Movimientos sociales y biodiversidad en el Pacífico colombiano. En B. d. Santos y M. García, *Emancipación social y violencia en Colombia* (pp. 283-322). Bogotá, D. C.: Grupo Editorial Norma.
- Pérez, V. (1996). *La autobiografía en Colombia*. Bogotá D. C.: Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República.
- Radioteca (1966). *Incendio en el Chocó*. Bogotá D. C.
- Sánchez, F. y España, I. (2013). Estructura, potencial y desafíos del impuesto predial en Colombia. *Documentos CEDE* N.º 48. Universidad de los Andes Transparencia por Colombia. (2017). Ranking gobernaciones. Recuperado el 30 de julio de 2018 de: <https://indicedetransparencia.org.co/2015-2016>.
- Velásquez, R. (1985). Breve historia del Chocó. *Revista Codechocó*, (2), 67-78.