

LA AMPLIACIÓN DE LA REFINERÍA DE ECOPETROL Y LA PLANTA DE OLEFINAS: OPORTUNIDAD PARA LA ARTICULACIÓN DE LO PÚBLICO, LO PRIVADO Y EL DESARROLLO DE LA CIUDAD

Por: Fredi Eduardo Goyeneche González

"Un texto mas allá del mero dato puede tener una validez argumental y poder de convicción si es sensible a la voluntad de cambiar, de movilizar puntos de vista, de jugarse por valores motivadores de justicia y de acercarse a las necesidades y sentimientos de la gente".

Eduardo Bustelo Graffigna

RESUMEN

Este artículo tiene la intención de mostrar en una mirada de conjunto el desarrollo de la industria en Cartagena, tomando como referente la instalación de la refinería de ECOPETROL en Mamonal, y a partir de este análisis, prospectar lo que podría ser un nuevo esquema de participación económica del Distrito en la ampliación programada de esta misma refinería.

Introducción

El desarrollo industrial de Cartagena surge definitivamente a finales de la década de los 50s del siglo pasado en la Zona de Mamonal con la instalación de la refinería de ECOPETROL. Este desarrollo estuvo precedido, a finales del siglo XIX y hasta los años 40s del siguiente, por una industria más de carácter premoderno y de consumo local que de algo parecido a lo que ya eran para la época, expresiones de la actividad industrial apalancada en una economía local demandante y un comercio exterior en plena expansión, como era la situación en varios países europeos y en los Estados Unidos¹. La industria haría su presencia en Cartagena, con un considerable retraso desde su surgimiento en Europa, bajo la forma de producción de velas, zapatos, chocolate, bebidas, betún, cigarrillos, jabones, muebles, tejidos, entre otros y no muchos productos. Persistirían hasta finales de la década de los sesenta y mediados de los setenta del siglo XX, las que fueron las pocas pero muy importantes industrias locales de perfumería, derivados del papel, hielo, astilleros, gaseosas, artículos de cuero, panificadoras, como surgidas del seno empresarial cartagenero.

Desde sus inicios, sin embargo, la zona mostró su potencialidad industrial con relación a sus ventajas comparativas naturales: La primera refinería de petróleo sería instalada aquí por espíritu empresarial e industrial de cartageneros en 1909

¹ Estructura industrial del Caribe colombiano (1974 - 1996) ABELLO VIVES, Alberto. DE LA CRUZ, Edgardo y otros. Coedición Observatorio del Caribe, Fondo de publicaciones de la Universidad del Atlántico. 2000

con vigencia hasta 1920², y luego en 1926 se instala el punto de llegada del oleoducto de la Andian, desde el Magdalena Medio, para ser exportado el petróleo desde Mamonal. El petróleo está vinculado a la historia económica cartagenera desde los inicios de la actividad industrial local.

Los primeros antecedentes de la industria en Cartagena la muestran como caracterizada por ser localista, en medio de un mercado estrecho y con poco apalancamiento financiero, con criterios empresariales en los cuales el mercado local lo era prácticamente todo³. Hasta estas fechas muestran los registros de archivos la gran presencia de representantes de firmas extranjeras, que por la vía de las importaciones, o del contrabando, respondían con mucho a la estrecha demanda local. Esos aspectos explican en parte la fragilidad de la incipiente industria de esta etapa y su presencia escasa antes de 1957 al momento de instalarse la refinería de ECOPEPETROL.

Primera Refundación de Cartagena: La Industrial

La instalación de la refinería de Ecopetrol vista hoy desde la perspectiva de una ciudad que adquirió definitivamente la condición de industrial a partir precisamente de este evento como referencia, llevaría a pensar en esta instalación como el epicentro de una primera refundación de la ciudad: la ciudad industrial⁴. Sus otras condiciones tendrían orígenes en su naturaleza, la de puerto que la define desde siempre, y en la venta de su encanto y su historia en el mercado nacional e internacional: la turística.

Y es también precisamente la decisión de modernizar y ampliar la refinería, casi cincuenta años después del inicio de sus actividades, lo que significará un nuevo punto de referencia de la ciudad en su devenir histórico, económico, y social. Una segunda refundación que la confirma en su condición de industrial. Cuando la industria local, a pesar de su crecimiento hasta finales de los años 80s, muestra estancamiento y aun disminución de su participación en la generación del PIB local⁵, la junta directiva de ECOPEPETROL toma la decisión de avanzar en la duplicación del procesamiento de 75.000 barriles diarios de petróleo a 140.000 barriles con su ampliación y modernización haciendo su producción mas controlada desde el punto de vista ambiental para someterse a normas globalizadas que se desprenden de acuerdos internacionales.

Esta decisión se traducirá a su vez en la generación del mejor escenario posible para que inversionistas privados consideren la ventaja competitiva que implícita el aporte de insumos in situ a procesos específicos de la petroquímica, en encadenamientos productivos, lo conocido como clusters, en los cuales la agregación de valor en las diversas etapas del proceso, potencia mucho más la competitividad generando círculos virtuosos de rentabilidad, productividad y competitividad. El solo hecho que estos procesos se vean apuntalados por la ventaja de los descuentos de fletes por la importación de materias primas en su estructura de costos, abre un espacio para la ventaja competitiva. Esto debería contribuir a que inversionistas

² La Cartagena Oil Refining Company, de cuya existencia da cuenta la historiadora RIPOLL, María Teresa. En un texto de 1999 con ese mismo título.

³ Ver MEISEL, Adolfo. Cartagena, 1900 - 1950: A remolque de la economía nacional. En Cartagena de Indias en el siglo XIX. H. Calvo y A. Meisel editores, Banco de la República, UJTL, 2000.

⁴ Para mayor ilustración recomiendo Desarrollo industrial y cultura empresarial en Cartagena: La Andian National Corporation y la refinería de Mamonal, 1920 - 2000. DE LEMAITRE RIPOLL, María Teresa y BÁEZ, Javier Eduardo. Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2001.

⁵ Ver Cálculo de la cuenta de producción industrial del Distrito de Cartagena 1995 1998. GOYENECHÉ, Fredi y DANIELS, Amaranto. Secretaría de Planeación Distrital. 2000.

industriales vinculados con el sector petroquímico tomen decisiones de localización o relocalización en Cartagena diferentes hasta lo ahora observado, muy a pesar del modelo aperturista aplicado desde hace más de diez años en nuestro país. Es reciente aún, una investigación muy interesante contratada por la Cámara de Comercio⁶, que aunque no está referido puntualmente, a las posibilidades de reubicación de empresas exportadoras vinculadas con el sector petroquímico, si son susceptibles de ser arrastradas. Ese trabajo investigativo en sus conclusiones muestra unos resultados desalentadores ante estas posibilidades de relocalización por parte de las empresas encuestadas. Es un antecedente para ser considerado.

Poco tiempo después de la creación en 1951 de ECOPETROL, dada las necesidades del mercado y la economía nacional, fue necesaria la decisión de montar una nueva refinería, y con ésta ya instalada en la zona de Mamonal, arranca esta primera refundación de la Cartagena industrial⁷ en 1957.

De forma consecutiva y a buen ritmo en el tiempo, comienzan a ubicarse nuevas empresas industriales en la misma zona. Así van apareciendo Amocar, Abocol, Petroquímica colombiana, Álcalis de Colombia, Cynamid, Dow y otras, que son fuente de empleo para los cartageneros. Es un tiempo de alegrías, los salarios de los obreros que se vinculan a las recién instaladas plantas industriales en la Zona Industrial de Mamonal, son superiores al promedio local, y aun nacional, y comienzan a irrigar la marchita economía local reactivándola. Cartagena vive un periodo de crecimiento tanto en lo económico como en lo físico y también de sus sueños de progreso y prosperidad. Aparecen los primeros supermercados, el Tía y el Ley fueron el símbolo temprano en la localidad de que estamos en la vía de la sociedad moderna de consumo masivo. El barrio Blas de Lezo caracteriza el primer barrio de trabajadores y obreros, símbolo a su vez de que la ciudad estaba alcanzando igualmente la característica de ser industrial desde la composición orgánica y social de su población y de la producción. La población local crece impulsada por flujos migratorios del interior del país atraídos por las nuevas posibilidades. Eran los tiempos de un modelo económico inspirado en teorías que hoy han sido satanizadas sin considerar que fue precisamente ese el modelo que permitió definitivamente aquí, como en otras economías de mayor desarrollo⁸, apuntalar el aparato industrial que sería soporte de su crecimiento y que, aún en el inicio del nuevo milenio, se siguen aplicando políticas selectivas de este modelo en economías más fuertes a pesar de los acuerdos de la OMC, tal como es la situación actual con el sector primario de la UE, Japón y los EEUU.⁹

De ese modelo, además apalancado en estímulos tributarios, se nutrió en sus inicios la industria que se instaló en Cartagena¹⁰, mas por un efecto de arrastre que inició ECOPETROL, que la importancia de la producción de insumos para la mayoría de empresas que se fueron localizando en Mamonal. Durante diez años, desde 1960 hasta 1970, las industrias localizadas en Mamonal gozaron de exención de impuestos.

Pero sin lugar a dudas fue la refinería, la que descubrió las ventajas competitivas naturales, aunque estas se construyan, a los ojos de los inversionistas nacionales

⁶ FRANCO, Napoleón y Cia. Determinación del interés de empresas exportadoras para localizarse en Cartagena. Marzo del 2001. Trabajo elaborado para la Cámara de Comercio de Cartagena.

⁷ DE LA PEDRAJA, Rene. Petróleo, electricidad, carbón y política en Colombia. El Ancora Editores, Bogota, 1993.

⁸ Para una mayor explicación sobre el asunto recomiendo ¿Neoliberalismo o Democracia? De Mc EWAN, Arthur. Intermon, Barcelona. 2001.

⁹ LEY AGRÍCOLA, aprobada este año significará US\$ 190 mil millones para subsidiar el agro norteamericano.

¹⁰ Por medio de la ley 81 de 1960, todas las nuevas industrias instaladas en la ciudad fueron exoneradas del pago de impuestos por diez años.

y extranjeros. Si posteriormente el modelo de sustitución de importaciones y de protección de la naciente industria nacional, derivó perversamente a monopolios ineficientes que contribuyeron a una mala distribución del ingreso en el mediano y el largo plazo, las razones hay que ubicarlas en el plano de las decisiones políticas inadecuadas más que en las desviaciones de carácter económico. Al fin y al cabo, la naturaleza del capital lo lleva a generar las condiciones de su reproducción tan solo orientado por los márgenes del beneficio y no por razones de carácter social o redistributivas. Son las políticas económicas las que marcan la institucionalidad en la cual desarrollan su actividad los diferentes actores económicos. Aún, y más, en un contexto crecientemente "glocalizado".

A pesar de los privilegios que caracterizaban el mencionado modelo de sustitución de importaciones como vía de estímulo al crecimiento y desarrollo consolidado de la industria colombiana, para finales de la década de los ochentas esta vía parecía agotada, o al menos esta fue la fundamentación que dio lugar a la implantación en Colombia de un modelo económico que, decretando y privilegiando el comercio exterior como fuente del crecimiento, produjo la apertura de nuestros mercados internos, desreguló los controles al capital extranjero, avanzó en políticas de descentralización administrativa y en la flexibilización de la legislación laboral. Llama la atención sin embargo, que muchas de las empresas que fueron cobijadas por estos privilegios, y que fueron débilmente controladas por una legislación ambiental prácticamente inexistente, la ley 99 tan solo se expide en 1993, están fuera del mercado y otras atraviesan por momentos muy difíciles para sus sostenimientos en un entorno de competencia para la cual, por la incidencia de estos privilegios en su escala de costos, debieron estar preparadas y fortalecidas dado que gozaron por más de cuarenta años de un mercado prácticamente monopólico. Los grandes capitanes de la industria criolla tan solo lo fueron mientras tuvieron el mercado blindado por los altos aranceles y las licencias previas. Además, era predecible que los privilegios del mercado protegido, que estaba propuesto para un periodo definido por la madurez y el vigor que alcanzara el sector industrial para competir, podrían desaparecer por efectos de decisiones de política económica, como en efecto sucedió.

Lo anterior significa que a pesar del esfuerzo fiscal de Cartagena para apoyar el esfuerzo empresarial privado, mucho de este esfuerzo público no retornó a la ciudad en la forma de generación y sostenibilidad del empleo y en el ingreso de aportes tributarios crecientes. Pero algunas externalidades negativas quedaron como saldos de estos fracasos. La grave contaminación de la bahía, la más evidente. ¿Cuál sería el saldo de los ingresos tributarios de la industria en estos cincuenta años cruzados con los costos de los pasivos ambientales de la misma bahía? En los archivos de la Secretaría de Hacienda no aparece la información que permita concretar el cálculo. Lo que sí aparece en los archivos del Concejo Distrital para ese mismo período y en esa misma dirección, son más de cien acuerdos de exoneración de impuestos locales, incluidos Predial, Industria y Comercio y otros¹¹. De estas experiencias debemos aprender para no reproducir esquemas equivocados en esta nueva oportunidad que se le presenta a Cartagena.

¹¹ Durante el segundo semestre de 2001 un grupo del curso de Economía Colombiana del quinto semestre del Programa de Economía de la Universidad de Cartagena hizo la exploración en los archivos del Concejo Distrital.

La Transformación de Cartagena en su Primera Refundación

Hacer un balance de lo que ha representado para nuestra ciudad estos casi cincuenta años de vida industrial significa acudir tanto a los conocimientos técnicos, especializados y académicos como a la sabiduría popular, la intuición y la memoria. Siempre serán, en alguna proporción, subjetivos los criterios valorativos. También es ambigua la categoría de "bueno" y "malo" socialmente si el referente de aplicación no está definido. La profundización de la fragmentación social producto de la misma dinámica de la sociedad en la diversidad de los intereses grupales que se establecen y se organizan, hacen, por supuesto, conflictivo el terreno de los balances y las valoraciones.

Pero es indudable que Cartagena impactada por este desarrollo de la industria enrumbó su destino productivo, cambió su fisonomía y su historia económica. El municipio de alrededor de 200.000 habitantes en 1960 es ahora un Distrito de más de 900.000 residentes. Una ciudad de menos de cincuenta barrios creció hasta tener más de doscientos cincuenta. La cobertura de sus servicios públicos pasó de cubrir menos de la mitad de la población a niveles superiores al 95 % para acueducto y 85% el alcantarillado. Los servicios de energía y teléfono crecieron en sus coberturas en proporciones parecidas. Estos mismos servicios que eran prestados por el Distrito, están hoy privatizados. Telecartagena, empresa telefónica local que fue propiedad de la ciudad, hoy es de Telecom. Las Empresas Públicas Municipales están hoy convertidas en una empresa mixta y operada de forma privada, Acuarcar. Igual situación encontramos con la energía eléctrica, privatizada a través de la empresa Electrocosta, fuente de mucho desasosiego en la comunidad por las tarifas. La economía se informalizó en una alta proporción. El servicio portuario de carga más importante de la ciudad, está privatizado; desde finales del 93 se acentúa el proceso de empobrecimiento de la ciudad coincidiendo con el cierre de Colpuertos, lo cual merece una lectura interpretativa más afinada. De tener una sola universidad, Cartagena hoy es sede de más de quince entidades universitarias con infinidad de programas formativos. De una ciudad apacible y algo bucólica, se transformó en estos últimos cincuenta años en una ciudad inserta en los conflictos acelerados de la ciudad moderna. Guarda relación la ciudad de inicios de siglo con la actual, sin embargo, con lo que desde el punto de vista cronológico pareciera fueran ciclos de la economía local.

Al finalizar la década de los cincuentas, la ciudad mostraba el declive de un crecimiento de la economía iniciado a principios del siglo XX. Tal como ahora, la ciudad se debatía en medio de indicadores económicos preocupantes y un



FOTO: MARIO LOROLLY B.

estancamiento, y a un decrecimiento de su industria. Aunque en esta primera etapa en la década de los 50s prácticamente la industria local desapareció. Períodos demarcados si se afina, con el final de la primera etapa de su industria, la pre-moderna y artesanal hasta 1950 y, el desarrollo y posterior estancamiento de su primera refundación como ciudad industrial moderna a partir de 1957 hasta finales de los noventas.

En esto, la ampliación de la refinería marca entonces, como antes de su instalación, la expectativa cierta de mayores niveles de desarrollo social y económico. Es un claro referente. El año pasado ECOPEPETROL le generó al país más de 5 billones de pesos. Y para Cartagena nuestra ciudad, los ingresos derivados de regalías por su condición precisamente de ciudad puerto fueron del orden de 16.400 millones de pesos y para este año serán 17.400 millones¹². Desde 1997 hasta 2001 el Distrito ha recibido alrededor de US\$ 32 millones por concepto de regalías. Por su parte los aportes de la industria de Mamonal fueron una cifra cercana a los \$20.000 millones. Estos solos datos nos ilustran sobre la importancia de esta empresa nacional, ECOPEPETROL, y de la industria en general para la economía del país y de nuestra ciudad.

La Cartagena Actual

Cartagena al iniciar el siglo XXI es una ciudad empobrecida. Según la metodología de medición de la pobreza que utiliza las Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, la pobreza cobija al 25.3 % del total de los hogares cartageneros. Las variables utilizadas son: viviendas inadecuadas, viviendas sin servicios, hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia económica. Es decir, cualquiera que tenga resuelto estos aspectos deja según la metodología de ser pobre, pero quien tenga al menos una de estas necesidades insatisfechas lo es sin ninguna duda estadística, lo cual muestra la estrechez de esta medición sin dejar de ser supremamente alta el indicador arrojado¹³. Sin embargo, si la pobreza es medida por la metodología que se conoce como Línea de Pobreza que está relacionada con los ingresos, entonces esta es superior al 60%. Es decir, que seis de cada diez personas alcanzan a ganar apenas lo mínimo requerido para su subsistencia diaria¹⁴.

Lo anterior explica en parte el grave estado de desnutrición y de mortalidad infantil en la ciudad que es superior a la media nacional, mas de 30 contra menos de 27 por cada mil nacidos vivos¹⁵. Por otra parte, el 40% de su población ocupada gana un salario mínimo y se distribuye el 14% del total del ingreso. El 80% de su población ocupada gana por debajo de dos salarios mínimos y se distribuye el 46% del ingreso. Mientras, tan solo el 3% del total ocupado gana mas de seis salarios mínimos y se distribuye el 17% del total del ingreso¹⁶. Es decir, cuando un asalariado del 40% más pobre recibe por ingresos \$360, uno del 3% de mayores ingresos recibe más de \$5.600. Es una aproximación a la ilustración del alto grado de concentración de los ingresos en Cartagena. Es preocupante también, sin dejar de reconocer el esfuerzo de gestión de la Administración en este período, "que un 32%

¹² Datos suministrados por Contraloría General de la Republica, Gerencia Departamental de Bolívar. Año 2001.

¹³ ARELLANO, William. Perfil de la pobreza y la desigualdad en Cartagena, Centro de investigaciones de la CTB, 2001.

¹⁴ Equivalente a dos dólares diarios según las mediciones de las Naciones Unidas.

¹⁵ Información oficial del DADIS, la local, y de Ministerio de Salud, la nacional.

¹⁶ ARELLANO, William. Ya citado.

de la población en edad escolar en la ciudad no está siendo atendida en ningún nivel educacional¹⁷.

Los niveles reiterativamente altos del desempleo como nunca antes en la historia económica local desde cuando se llevan estadísticas locales de este indicador, que lo muestran por encima de los dos dígitos desde 1996 hasta ubicarse en 21.10% para el 2000¹⁸ y un indicador similar para el anterior, ilustra el trasfondo dramático en el tejido social que descompone y aumenta el deterioro de la armonía social como lo demuestra el crecimiento de la inseguridad ciudadana, aunque la variación de los parámetros y la metodología de medición del desempleo haga incierta la comparabilidad.

Como potenciador negativo de este cuadro se adiciona el peso por inversión social que demanda el asentamiento en la ciudad de más de 50.000 desplazados por los efectos del conflicto social¹⁹. Por otra parte, en los últimos años ha aumentado el número de liquidaciones y concordatos de empresas locales. Cartagena es a finales del siglo XX e inicios del nuevo siglo, una ciudad empobrecida.²⁰

Cartagena es también una ciudad altamente endeudada que, con el gran manejo reciente de sus finanzas, reestructuró su deuda y afinó instrumentos de recaudo impositivos que muestran una alta tendencia a la evasión. Sin embargo, aún así el futuro de la inversión en la ciudad no es optimista en el corto, mediano ni largo plazo, como lo demostraron los informes de la Secretaria de Hacienda al Concejo Distrital, en medio de la presentación del presupuesto para la vigencia de 2002, con la necesidad imperiosa de desarrollar proyectos sociales y de infraestructura que se disputan la prioridad por la escasez de los recursos. Mas aún con el compromiso de los Juegos Centroamericanos y del Caribe a realizarse en 2006.

La baja tasa de los recaudos por las diferentes fuentes de ingresos del Distrito hace pensar en tres razones para esa situación. La primera que debe analizarse y corregirse es la ineficiencia administrativa en la gestión del recaudo, para ello ya se ha oído por parte de la encargada de las finanzas distritales planes de mejoramiento de gestión. Otra de estas razones, es la baja cultura de pagos impositivos que parece determinante si se observa que históricamente la carteras de recaudo han sido altas. Pero en los últimos años esta situación de bajos recaudos, tiene una clara relación con el cuadro económico y social que se ha descrito brevemente antes. Esto debe llamar a la reflexión porque podríamos estar frente a una situación de inelasticidad del contribuyente ante la carga impositiva actual, frente a nuevos impuestos ó, a los aumentos de los existentes. Pero de cualquier manera, la única vía disponible de la ciudad para la financiación de su administración, inversión, crecimiento y desarrollo integral está en los ingresos impositivos. Además claro, de las regalías y de las transferencias del orden nacional de las cuales hablaremos mas adelante. Esto hace, aún en el escenario mas optimista, limitadas estas fuentes frente a las crecientes necesidades actuales y futuras.

Cartagena tiene un desfase entre su crecimiento físico y poblacional y las respuestas prioritarias de las demandas de este crecimiento. En Cartagena la contradicción

¹⁷ Estadísticas sociales de Cartagena de Indias. Cámara de Comercio, 2000.

¹⁸ Salud y empleo. Cámara de Comercio de Cartagena, 2001.

¹⁹ Ver El desplazamiento forzoso en la Región Caribe. Caso Nelson Mandela en Cartagena. Daniels, Amaranito. Universidad del Norte. 2001.

²⁰ Ver el informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso de la Nación en Julio pasado sobre los indicadores de pobreza, indigencia y concentración del ingreso.

entre lo urgente y lo importante se disputa su aplicación en todo su territorio. Las fuentes basadas en la generación de ingresos diferentes a los impositivos, al margen de los del Sistema General de Participaciones y de Regalías, están hoy privatizadas y concentrados sus ingresos en los nuevos propietarios de estos activos productivos o paradójicamente, "nacionalizados" como son los casos en Empresas Públicas de Acueducto y Alcantarillado y Telecartagena respectivamente, aunque debe decirse que a pesar que los servicios prestados por la primera de estas empresas han aumentado su calidad y su cobertura, lo que tiene su saldo social favorable, el impacto del crecimiento de las tarifas de estos servicios en los últimos años, ha sido fuente de empobrecimiento para amplias capas de la población.

El Futuro Posible en esta Segunda Refundación

La Cartagena de hoy, que se apresta a enfrentar los retos y oportunidades de los impactos que la ampliación de la refinería traerá para su colectividad social local, debe medir los impactos de los cincuenta primeros años de esta condición de industrial para, como fuente rica de experiencia, aplicar y apalancar las expectativas positivas que se avecinan. La magnitud de las inversiones, un poco mas de US\$ 680 millones requeridos en términos de aportes de recursos del Estado, recursos públicos, cumpliendo de esa forma con el deber estatal de generar condiciones de entorno adecuadas para la inversión y para el desarrollo social, debe llevar a la reflexión sobre las condiciones reales de la ciudad para participar en la redistribución económica y social de la nueva riqueza generada. Esta es una preocupación legítima. Porque hasta ahora la opinión de los cartageneros apenas empieza a procesar un proyecto de la magnitud de la ampliación de la refinería que conlleva a generar las condiciones para una inversión mayor y de altísima rentabilidad



FOTO: MARIO LONDLY B.

como es la Planta de Olefinas. Es aquí donde esta el centro desde donde se desarrollarán los impactos mas importantes para la economía. Este es el núcleo estratégico. La lucha de los cartageneros por la ampliación de la refinería es también una lucha de los colombianos, es una lucha por el bien común nacional, regional y local. Lo que se desprenda de este evento económico también lo debe ser.

La idea de la redistribución hacia el futuro de las nuevas posibilidades de riqueza no debe ser entendida como limitante de la libertad económica de ningún actor, muchísimo menos como expresión de neo-intervencionismo económico de Estado. La Constitución de 1991 tiene una naturaleza política que la singulariza en cuanto su sentido, es de corte eminentemente participativa. Es decir, todos participamos de la vida del país y de su economía. ¿Entonces porque el estado no participa? ¿En que sacras escrituras de la hermenéutica económica esta cifrado en divínicas sentencias la excomunió del Estado como actor económico?

En el contexto de una economía globalizada, de un modelo democrático de carácter participativo, de un aparato administrativo de lo público descentralizado en la búsqueda de la autonomía regional y local y, de una cada vez mas feroz competencia por los recursos, la necesidad de ser creativos en la búsqueda de mayores, mejores, y estables fuentes de ingresos para el Distrito debe considerar las fortalezas naturales y competitivas que la ciudad puede ofrecer para lograr este cometido. Y debe escoger las mejores alternativas siendo pragmáticos y desechando los prejuicios que las modas ideológicas imponen como limitantes a la participación del Estado en los grandes negocios que permiten socializar el producto de las nuevas riquezas. No se trata de retornar al viejo modelo de Estado interventor. Se trata que al tenor de las nuevas realidades constitucionales, el Estado, en cabeza del Distrito participe como un actor económico en frentes estratégicos de producción desde el punto de vista de la generación de beneficios económicos y sociales. La actual legislación económica colombiana no tiene porque ser cambiada para permitir esta participación ni mucho menos el sistema económico. La participación se da en términos de una economía de mercado en la cual los actores económicos actuando como inversionistas hacen sus aportes de recursos esperando un beneficio como retorno de estos.

Aunque la propuesta contemplada en el proyecto de olefinas, que no ha sido suficientemente difundida en toda su potencialidad de beneficios tanto para el sector privado como desde el punto de vista social, estimula la ensoñación en cuanto a la generación de empleo y de ingresos fiscales para la ciudad²¹, invocando la actitud critica propia de la academia, no debemos olvidar experiencias y frustraciones vividas en nuestra región caribe, como por ejemplo los proyectos carboníferos sobre los cuales nos advirtió Luis Carlos Galán en su momento a partir del análisis de los estudios presentados por los inversionistas extranjeros²². Los resultados a la vista distan, fatalmente para Colombia y la región, de lo contemplado en esos estudios. Los precios internacionales del carbón, que fueron uno de los aspectos eficientes estimulantes para lograr algunos tratamientos fiscales preferenciales para las multinacionales inversionistas, nunca fueron lo que estos estudios predijeron. Esto

²¹ Oportunidades de Inversión en un Complejo Petroquímico de Olefinas, Polietilenos y su Infraestructura Asociada. Compañía Promotora de Olefinas y Aromáticos del Caribe Ltda. Actualizado Abril 2001.

²² GALÁN SARMIENTO, Luis Carlos. Los Carbones de el Cerrejón. Editorial La oveja negra, 1982.

sin menoscabo de la seriedad y rigor de los estudios económicos de la Promotora de Olefinas.

Igualmente, las consecuencias de aceptar estudios de los proponentes o promotores de proyectos sin una actitud de responsabilidad técnica prioritariamente patriótica y de defensa de los recursos nacionales, nos tienen hoy al borde de perder más de US\$ 2.500 millones en los negocios de Telecom con las multinacionales²³ con las cuales se hicieron contratos de riesgo compartido.

Pero hay más ejemplos de la confianza ciega en los estudios de multinacionales, que son parte interesada, y sus nefastas consecuencias. A pesar de voces autorizadas que como Eduardo Sarmiento, nos advirtieron sobre las inconsistencias e inconveniencias de las propuestas y estudios de Booz Allen & Hamilton Inc. y Arthur D. Little como fundamento para tomar decisiones sobre las concesiones en el área de telecomunicaciones, el gobierno de turno otorgó las concesiones por un importe que resultó en el tiempo infinitamente inferior a los déficit de ingreso que comenzaron rápidamente a presentarse por efecto del desplazamiento del mercado de larga distancia nacional e internacional.²⁴ Sin embargo, en el caso de la Promotora del Proyecto de la Planta de Olefinas, tengamos en cuenta que se trata precisamente de promocionar un negocio, y los negocios se orientan por diferentes aspectos dentro de los cuales el aspecto psicológico no es ajeno. Lo que corresponde es, dentro de un ánimo de racional entendimiento en términos de negocios, auscultar y estudiar de forma crítica y técnica esta y otras oportunidades que se le puedan presentar al Distrito a partir del escenario creado por la ampliación de la refinería.

Debemos también considerar que el análisis económico no es una ciencia exacta, como lo dice George Soros, ese magnate global de la especulación financiera: "Todo el mundo sabe que el análisis económico no tiene la misma validez universal que las ciencias físicas. Pero la razón más importante del fracaso del análisis económico -y de la inevitable inestabilidad de todas las instituciones sociales y políticas que asumen la validez absoluta de la economía de mercado- no se comprende adecuadamente. Los fracasos de la economía no se deben únicamente a nuestra imperfecta comprensión de la teoría económica ni a la falta de estadísticas adecuadas. Estos problemas podrían remediarse en principio mejorando la investigación... Pero el análisis económico, así como la ideología del mercado a la que respalda, son subvertidos por un defecto mucho más fundamental e insoluble. Los acontecimientos económicos y sociales, a diferencia de los acontecimientos que preocupan a los químicos y a los físicos, suponen la presencia de actores pensantes. Y los actores pensantes pueden cambiar las reglas de la economía y los sistemas sociales en virtud de sus propias ideas acerca de esas reglas. La afirmación de la validez universal de la teoría económica de solo mercado se hace insostenible una vez que se comprende adecuadamente este principio"²⁵.

El estudio que hasta ahora comienza a conocerse sobre los beneficios de la Planta de Olefinas es atractivo, sin embargo no debe ser la euforia o el entusiasmo emocional, o peor aún, el prejuicio ideológico, las mejores actitudes para su análisis.

²³ Ver El Espectador, El desfalco de Telecom. SARMIENTO, Eduardo. Pág. 17^a. Domingo 23 de junio 2002

²⁴ La proyección presupuestal de Telecom para 2002 muestra un déficit operacional de \$400 mil millones

²⁵ SOROS, George. La crisis del capitalismo global. Editora Suramericana, Buenos Aires, 1999.

Generar más de 5.000 puestos de trabajo debe llevar a la confrontación con el número de empleos directos generados en estos últimos cincuenta años de historia industrial en Cartagena, en los cuales la tecnología industrial si bien fue cada vez mas sofisticada, no tenía el grado de vertiginoso mejoramiento continuo que cada vez hace mayor el nivel de productividad e intensividad del capital en detrimento del trabajo y la generación de empleo. Los empleos directos de la industria cartagenera están actualmente alrededor de los 5.500, llegando a unos 6.000 los indirectos siendo en total unos 12.000. Lo anterior sobre la base de cifras Dane. Esto es, durante los años 1957 a 2002, el total de empleos directos e indirectos generados está en el orden de unos 12.000²⁶. Sin embargo el total de los puestos generados por Mamonal está por debajo de 4.000. Ayer, el informe del censo económico del Distrito presentado por la Cámara de Comercio arroja cifras menores, calculándose para el sector industrial de Mamonal unos 3.406 el total de empleos directos. El impacto en el empleo, según el estudio presentado por la Promotora de Olefinas, del desarrollo de la cadena productiva a partir de la expansión de la refinería y el montaje de la Planta de Olefinas está calculado en más de 5.600 directos y 56.000 indirectos.

Si la relación de capital / plaza de trabajo del sector industrial de Mamonal es de un millón de dólares por cada empleo generado, la planta de olefinas debería generar alrededor de 700 puestos de trabajo²⁷. Llegar hasta los 5.000 y más calculados para todo el proceso integral, la cadena productiva Hidrocarburos -Olefinas- Polímeros- Plásticos, requeriría una densificación intensa en la localización de nuevas industrias, dentro de las cuales las de plásticos son menos intensivas en capital y responsables, según el estudio, de generar 2.000 empleos, pero... ¿Cual es el tiempo requerido para lograr la meta? ¿Los cinco años calculados para poner en marcha todo el aparataje de la cadena a partir de la ampliación de la refinería? De esto dependerá el ingreso fiscal planteado en la propuesta de promoción de la Planta de Olefinas, que sería un componente importante de los beneficios para la ciudad.

De otra parte y en referencia a las empresas plásticas cuantificadas en la presentación de promoción del proyecto, de 15 a 20, estas deberían generar 100 puestos en promedio, lo cual está muy distante de lo que actualmente es el promedio de generación de este tipo de empresas en lo nacional y local, no mayor a 50 en el mejor de los casos.

De tal manera que el análisis combinado con la contextualidad, el entorno del momento, la institucionalidad en sus diferentes expresiones, los antecedentes históricos, las prospecciones, naturalmente los elementos cambiantes de la política, son una combinación de instrumentación teórica-práctica en la búsqueda de acertar en las mejores decisiones políticas y económicas que representen el mayor beneficio social para la colectividad. No hay un dogma indefectible²⁸. Si analizáramos los resultados de estos últimos diez años de la economía con suficiente cuidado, sin tener presente paradigmas sin consolidar, seguramente otras serían las estrategias que hubiesen orientado la toma de decisiones sobre el conjunto de la economía. Sin embargo, vivir para conocer. Podría uno preguntarse: ¿Fue buena

²⁶ Encuesta anual manufacturera del Dane, 2000.

²⁷ Según el estudio presentado por la Compañía promotora de olefinas y aromáticos del caribe limitada.

²⁸ Economistas de tanto prestigio como STIGLITZ, Joseph. Premio Nóbel de economía 2001; KRUGMAN, Paul. Ex alto directivo del Banco Mundial y reconocido escritor económico; AMIN, Samir. Profesor emérito de varias universidades europeas; SARMIENTO, Eduardo ex decano de la facultad de economía de la U. De los Andes, entre otros, han demostrado fehacientemente en diversos escritos y libros que el mercado libre no es siempre lo mejor en cualquier tiempo y lugar.

decisión para la economía local deshacerse de la participación accionaria que conservó el Distrito en la Sociedad Portuaria luego de su creación por efectos de la ley 1ª de 1991? ¿Era necesario exonerar de impuestos a esta misma empresa para impulsar su desarrollo con el argumento de la generación de empleo? ¿Fue bueno vender las acciones del Distrito en Telecartagena?. Por efectos de distribución de utilidades en ambas empresas el Distrito recibiría este año unos 10.000 millones de pesos. Y por los impuestos dejados de recibir durante los 5 años de la exención a la Sociedad Portuaria se dejaron de percibir cerca de 6.000 millones de pesos a precios

de 1996. ¿Contribuyó ésto a redistribuir el ingreso en la ciudad ó, todo lo contrario, este se concentró más aún?

Por otra parte, los ingresos de la ciudad no muestran una proyección optimista. Veamos muy rápidamente. Las principales fuentes de ingreso local están definidos por las transferencias, las regalías y el esfuerzo fiscal propio. Sobre este último ya hemos dicho algo y es muy duro lo que espera al ciudadano cartagenero, piénsese que en el 2.005 debemos comenzar a pagar los primeros \$50 mil millones de la deuda por el préstamo de los US\$ 127 millones con el Banco Mundial para el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado. Esto será adicional al pago de tarifas por uso del servicio. En la misma dirección de financiar los servicios públicos, de alumbrado público en este caso, el Concejo Distrital debate un proyecto que a juicio de la Andi local, dejaría a la ciudad con el servicio mas caro del país, con tarifas que afectan fuertemente la estructura de costos de la industria local y el presupuesto familiar de los ciudadanos cartageneros²⁹. Además, pronto comenzarán a hacerse efectivos los cobros por valorización del financiamiento del Corredor de Carga, del que es mas importante beneficiario la Sociedad Portuaria de Cartagena, quien no tendrá responsabilidad alguna de financiación, es decir un clásico Free Rider³⁰. Esto ayuda a ilustrarnos como la combinación de tarifas, impuestos y contribuciones con sus afectaciones en los ingresos de los ciudadanos, serán una fuente cada vez mayor para financiar la ciudad. Mientras esto se concreta, para este año ya los ingresos que se llamaron hasta ahora de transferencias, producto de la ley 60 de 1993, y que ahora conforma el Sistema General de Participaciones³¹, comienzan a mostrar un decrecimiento efectivo como consecuencia del acto legislativo 01 de 2.001, que al modificar la



FOTO: MARIO LORDIN B.

²⁹ El Universal. Alumbrado, otra carga para la industria, miércoles junio 26 de 2002, Pág. 7.

³⁰ Ver : GOYENECHÉ, Fredi Eduardo, Cartagena, ciudad puerto y el ordenamiento territorial. 1998

³¹ Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas en materias de recursos y competencias

ley estableció parámetros y criterios diferentes para liquidar esta participación. Es decir, a pesar de que el Sistema General de Participaciones se ajusta anualmente en el IPC y dos puntos y medios adicionales hasta 2.008, lo real es que se ha producido un desmejoramiento en los ingresos de esta fuente en términos de la dinámica y la base de liquidación que se traía con la ley 60. En síntesis esta fuente de ingresos distrital se reciente y crecerá menos hacia el futuro. Mas concretamente, menos dinero oficial para salud, educación, saneamiento básico y agua potable. O lo que es lo mismo, menos recursos para enfrentar las secuelas de la pobreza y revertir su progresión creciente.

En cuanto a la otra fuente poderosa de ingresos, la de las regalías en atención a nuestra condición de puerto petrolero, la ley de regalías 619 de 2.000 ha sido finalmente modificado cambiándose la estructura de participación en estas. Mientras con la anterior estructura el nivel de las regalías era del 20% sobre la base de cualquier nivel de los pozos descubiertos y explotados, ahora se establece un escalonamiento que va del 8% al 25%, pero el nivel superior solo se logra con pozos de más de 400.000 barriles. En Colombia nuestros pozos son de mediana y pequeña producción, es decir de menos de 400.000 barriles, luego esto hace pensar que deberán ser muchos más los pozos ahora explotados, teniendo en cuenta su tamaño promedio, para conservar los mismos ingresos recibidos con la ley antes de modificarse. Conclusión, también esta fuente de ingreso genera incertidumbre hacia el futuro en cuanto a su dinámica para financiar inversión social.

Propuesta para Iniciar un Debate sobre el Futuro Industrial de Cartagena

La academia debe entonces comprometerse, y aquí la Facultad de Ciencias Económicas de nuestra Universidad de Cartagena debe ser líder, en la exploración de nuevas formas y nuevos esquemas que confronten la situación descrita desde la Economía. El esquema aplicado tradicionalmente en la ciudad para atraer inversión no ha dado los resultados sobre los cuales se presupuestaron los privilegios fiscales. Los estímulos y atractivos para el inversionista de grandes proyectos deben consultar aspectos de permanencia rentable para la ciudad. La ciudad tiene urgente necesidad estratégica de generar recursos diferentes a los impositivos. La sostenibilidad y crecimiento de la ciudad esta ligada a esta capacidad. Persistir en una política fiscal expansiva sobre la base del cálculo del recaudo directo sobre el ciudadano local, ignorando los elementos muy rápidamente anotados, es profundizar la inequitativa concentración del ingreso, aumentar la pobreza y la conflictividad social. La generación de ingresos diferentes a los impositivos, contribuirían a disminuir la presión sobre los presupuestos familiares cuya estructura de ingresos detallamos en párrafos anteriores.

Considerando lo anteriormente descrito, que no está agotado en su presentación y análisis, me atrevo a plantear, a título de propuesta de discusión, un nuevo esquema de articulación de lo público y lo privado en lo económico y en particular en el

proyecto de la planta de olefinas tendiente a crear el mejor escenario posible para el estímulo y apoyo a sus impulsores: La participación del Distrito como socio del proyecto sobre la base de negociar su participación accionario en términos de los alcances de la responsabilidad fiscal que se desprende de la localización del proyecto en el territorio distrital. El esquema básicamente se sustenta en canjear exoneraciones por acciones. Esto no tiene porque parecer ni bueno ni malo a priori, es una posibilidad alterna a los esquemas que se han implantado hasta ahora. Absurdo es un esquema modelado sobre la base del beneficio sin consideraciones sociales que ilustra sus resultados con los indicadores comentados al inicio. Idealista es pensar que una propuesta de la naturaleza del de olefinas va a generar los flujos justos de redistribución de nuevas riquezas tan solo en términos de generación de empleo. Ingenuo, que esperemos un resultado diferente al que hasta ahora hemos tenido en los frentes social, ambiental y económicos locales durante estos cincuenta años de vida industrial aplicando y reproduciendo un esquema que no puede ser el mismo para las condiciones de la actualidad, es decir, volver a acoger esquemas antiguos para realidades diferentes "Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo" solía repetir Alberta Einstein a sus discípulos.

La ampliación de la refinería y la instalación de la planta de olefinas en momentos como los que vive el país podría simbolizar la concreción de la articulación del sector público y el privado en un nuevo contexto de acuerdo para crear nueva riqueza y redistribuirla con criterios compatibles de beneficio particular y desarrollo social colectivo.

La planta de olefinas que se montaría en Cartagena, debe contar con el apoyo y estímulos de la ciudad, pero también con su participación accionaria. Esto es lo primero a discutir. Para ello el Distrito debe contar también con sus reservas de activos representadas por los baldíos que la ley 388 de 1.997 deja en propiedad del Distrito; por la localización ambiental en nuestro territorio, lo cual representa el uso de un activo, el activo ambiental, que es también colectivo y que ya los acuerdos ambientales internacionales comienzan a cuantificar económicamente; y finalmente, por sus propias ventajas naturales y de localización que también representa un activo de la ciudad. Sobre todo en referencia a los baldíos³², el objetivo debe ser el de sembrar estos recursos con metas de productividad y sostenibilidad social en el largo plazo.

Las multinacionales y los inversionistas nacionales deben saber que hay espacio para los negocios en Cartagena, que hacer esos negocios en nuestra ciudad es rentable y seguro. Que las reglas de juego son acordadas, claras y precisas. Y que el Distrito es también un actor económico que representa los activos colectivos de su sociedad. Que en esas condiciones sin embargo, no tiene mayor poder empresarial que la representada en las acciones que llegara a tener en los negocios en los cuales participaría bajo las mismas leyes de todos los actores económicos. Se trata de una nueva economía de la participación, en la cual las experiencias deben servir para mejorar las posibilidades de recursos frescos y sin costos directos para los ciudadanos. De recuperar definiciones y plantearlas en la forma que se contemplan

³² Según afirmaciones de la Red de Veeduría de Cartagena, su valor es superior a \$ 1 billón 400 mil pesos de 2000.

dentro de nuestra institucionalidad pero profundizando la forma como estas nos marcan las referencias para nuestras interacciones en términos de las menores incertidumbres posibles.

En síntesis, Cartagena debe explorar mecanismos de aumentar sus ingresos y para ello no debe escatimar en romper los nuevos paradigmas sin fundamento, en el sentido de excluirse de participar accionariamente en posibilidades empresariales que se localicen en su territorio. Dentro de estas posibilidades se presenta la planta de olefinas que apoyamos con optimismo y que está en la etapa de vinculación de inversionistas. Cartagena tiene con que aspirar a ser uno de estos inversionistas y, de ser además un fuerte promotor del proyecto tal como lo ha sido de la ampliación de la refinería. El Distrito en representación de sus asociados, los ciudadanos, puede potenciar las ventajas competitivas y propiciar la localización de las nuevas empresas, pero debe tener la seguridad a su vez de la factibilidad de las oportunidades de participación. El Distrito debe considerar superar la supeditación a tener recursos tan solo por las vías ya mencionadas de los tributos, las regalías y las transferencias sin negar la importancia capital de estos recursos. En un marco globalizado y competitivo, el Distrito debe ser innovador y, con la experiencia y los conocimientos acumulados en su recurso humano, participar competitivamente en el mercado en términos de articulación con el sector privado en el marco de un sistema económico capitalista orientado al desarrollo social equitativo.

BIBLIOGRAFIA

ABELLO VIVES, Alberto. **DE LA CRUZ**, Edgardo y otros. Estructura Industrial del Caribe Colombiano (1974 - 1996) Coedición Observatorio del Caribe, Fondo de Publicaciones de la Universidad del Atlántico, Barranquilla, 2000.

ARELLANO, William. Perfil de la Pobreza y la Desigualdad en Cartagena, Centro de Investigaciones de la Corporación Tecnológica de Bolívar, Cartagena, 2001.

CÁMARA DE COMERCIO. Estadísticas Sociales de Cartagena de Indias, Cartagena, 2000.

------. Estadísticas Sociales de Cartagena de Indias. Salud y Empleo, Cartagena, 2001.

COMPAÑÍA PROMOTORA DE OLEFINAS Y AROMATICOS DEL CARIBE LTDA. Oportunidades de Inversión en un complejo Petroquímico de Olefinas, Polietilenos y su Infraestructura Asociada. Cartagena, Abril, 2001.

DANE, Encuesta Anual Manufacturera, Bogotá, 2000.

DANIELS, Amaranto. El Desplazamiento Forzoso en la Región Caribe. Caso Nelson Mandela en Cartagena, Cartagena, 2001 Inédito.

DE LA PEDRAJA, Rene. Petróleo, Electricidad, Carbón y Política en Colombia. Ancora Editores, Bogotá, 1993.

DE LEMAITRE RIPOLL, María Teresa y **BÁEZ**, Javier Eduardo. Desarrollo Industrial y Cultura Empresarial en Cartagena: La Andian National Corporation y la Refinería de Mamonal, 1920 - 2000 Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2001.

DE LEMAITRE RIPOLL, María Teresa. La Cartagena Oil Refining Company, 1999. (www.banrep.gov.co)

EL UNIVERSAL. Alumbrado, otra Carga para la Industria, pág. 7, Miércoles 26 de Junio de 2002, Cartagena.

FRANCO, Napoleón y Cia. Determinación del Interés de Empresas Exportadoras para Localizarse en Cartagena. Trabajo elaborado para la Cámara de Comercio de Cartagena, Marzo del 2001.

GALÁN SARMIENTO, Luis Carlos. Los Carbones de El Cerrejón. La Oveja Negra, Bogotá, 1982.

- GOYENECHÉ**, Fredi Eduardo, Cartagena, Ciudad Puerto y el Ordenamiento Territorial. 1998. Inedito.
- GOYENECHÉ**, Fredi y **DANIELS**, Amaranto. Cálculo de la Cuenta de Producción Industrial del Distrito de Cartagena 1995 - 1998. Secretaria de Planeación Distrital, Cartagena, 2000.
- Mc EWAN**, Arthur. ¿Neoliberalismo o Democracia?. Intermon, Barcelona. 2001.
- MEISEL**, Adolfo. Cartagena, 1900 - 1950: A Remolque de la Economía Nacional. En Cartagena de Indias en el siglo XIX. H. Calvo y A. Meisel (Editores), Banco de la República, UJTL, 2000.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**. Ley 715 de 2001, Bogotá.
- SARMIENTO**, Eduardo. El Desfalco de Telecom. El Espectador, pág. 17ª. Domingo 23 de junio, Bogotá, 2002.
- SOROS**, George. La Crisis del Capitalismo Global. Editora Suramericana, Buenos Aires, 1999

BIOGRAFÍA

FREDI EDUARDO GOYENECHÉ (Cartagena, Bolívar)

Ensayista, investigador y conferencista. Economista (Universidad de Cartagena), Especialista en Planeación del Desarrollo Rural y Urbano (Universidad de Cartagena), Gestión Pública (ESAP-UNICARTAGENA) y Candidato a Maestría Estudios Políticos y Económicos (Universidad del Norte). Docente universitario: Universidad de Cartagena, Corporación Tecnológica de Bolívar, Universidad Jorge Tadeo Lozano-Seccional del Caribe, IAFIC y Corporación Tecnológica Comfenalco. Se desempeñó como Director de la Escuela Superior de Administración Pública, "ESAP" Regional No.7. Entre sus escritos se destacan: Bases Programáticas Para Una Propuesta Política. Folleto 1998; Las ESAP Regionales Como Herramientas Del Desarrollo Regional. Documento ESAP 1996. Mucha de su producción se encuentra fotocopiada en la ESAP. Sus aportes en audiencias y foros sobre Cartagena han sido de mucha utilidad para la definición de políticas públicas.