



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

**BASES DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA DEPARTAMENTAL PARA
LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA SAL: SALINAS MARÍTIMAS DE
MANAURE, LA GUAJIRA.**

Presentado por:

Miguel Ángel de Jesús Lugo Romero¹

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública

Tutor (a):

Jenny Elisa López Rodríguez

Correo Electrónico: lugoromero@hotmail.com

Enero de 2019

¹ El manuscrito es resultado de una investigación aplicada en el departamento de La Guajira durante el año 2018

Índice General

Resumen y palabras clave.....	I
Dedicatoria.....	II
1. Introducción.....	1
2. Método.....	2
3. Cap.1. Caos en la operación de las salinas de Manaure: un futuro incierto de la explotación y comercialización de la sal	3
3.1. Planteamiento del Problema.....	3
3.2. Un devenir de los antecedentes de la situación problemática.....	5
3.2.1. Red Causal del Problema de Estudio.....	10
3.2.2. Consecuencias Ambientales y Sociales en las Salinas de Manaure.....	15
3.2.3. Análisis contextual del juego de actores en la problemática.....	16
3.3. Hacia un estado ideal e indeclinable en el progreso de las salinas.....	21
4. Cap. 2. Desarrollo, Política y Gobernanza; Articulación para una Gestión Pública Local Autónoma.....	24
4.1. Conceptos sobre desarrollo local.....	24
4.2. Hacia un desarrollo económico local.....	25
4.3. Recapitulaciones de una política pública en una economía de mercado....	26
4.3.1. Capacidad estatal y política pública.....	28
4.3.2. Hacia una política territorial.....	29
4.3.3. Perspectiva para la construcción social de las políticas públicas.....	30
4.3.4. Aproximación al concepto de gobernanza.....	31
4.3.5. ¿Cómo gobernar la complejidad?.....	31
4.3.6. Aplicación de un modelo de gobernanza.....	32
5. Cap.3. Bases para la propuesta de una política pública para el desarrollo económico local de Manaure.....	36
5.1. Factores para el desarrollo de la política pública en el departamento de La Guajira.....	36

5.2.	Objetivo y estrategias para la implementación de la política.....	37
5.3.	Gobernanza y acción pública sobre la cadena de valor de la sal.....	39
5.4.	La apuesta por una mayor capacidad institucional y administrativa para intervenir la problemática de las salinas de Manaure.....	42
5.4.1.	Una alianza público-privada como forma de escalamiento socioeconómico de las salinas.....	44
6.	Conclusiones.....	48
	Referencias.....	51

I. Resumen

La debilidad institucional en torno a la economía de la sal en el municipio de Manaure fue el motivo para la realización de un estudio cuyo propósito fue determinar los insumos o bases para una propuesta de política pública que permitiera regular y reactivar el proceso productivo en las salinas marítimas de Manaure. Para el desarrollo de la investigación se realizó un análisis documental del problema y se consumaron entrevistas semi estructuradas para determinar la red causal, los actores inmersos y las líneas de mejoramiento a la situación problemática. En este orden, se planteó la creación de entidades competentes en el desarrollo económico regional y la materialización de una alianza público-privada como herramienta colaborativa para garantizar el músculo financiero e institucional que responda a la infraestructura y a la reorganización de la producción. Al presente, coexiste una producción mecanizada y artesanal. Por su parte, los agentes involucrados no avistan el negocio de la sal como principal posibilidad del crecimiento socioeconómico de la región. La riqueza natural y los factores que confluyen en este territorio permiten un producto de calidad e inagotable en el tiempo, del cual, las comunidades alrededor deben ser fruto de beneficios sociales u oportunidades laborales y no de la pauperización que actualmente predomina.

Abstract

The institutional weakness around the salt economy in the municipality of Manaure was the reason for the realization of a study whose purpose was to determine the inputs or bases for a public policy proposal that would allow to regulate and reactivate the productive process in the salinas of Manaure. For the development of this research, a documentary analysis of the problem was carried out and semi-structured interviews were developed to determine the causal network, the immersed actors and the lines of improvement to the problematic situation. In this regard, the creation of competent entities in regional economic development and the materialization of a public-private partnership as a collaborative tool to guarantee the financial and institutional muscle that responds to infrastructure and to the reorganization of production was proposed. At present, mechanized and artisanal

production coexists. For their part, the agents involved do not see the salt business as the main possibility of socioeconomic growth in the region. The natural wealth and the factors that converge in this territory allow a product of quality and inexhaustible in time, of which, the surrounding communities must be the result of social benefits or job opportunities and not of the pauperization that currently predominates.

Palabras Clave

Gobernanza, Capacidad Institucional, Política Pública, Desarrollo Económico Local, Alianza Público Privada.

Keywords

Governance, Institutional Capacity, Public Policy, Local Economic Development, Public Private Alliance.

II. Dedicatoria

Es mi deseo como sencillo gesto de agradecimiento, dedicarle mi trabajo de grado a mi abuela materna que desde el cielo acompaña este alcance académico y principalmente mi gratitud a mis padres por su invaluable apoyo y por esa constancia en apoyar siempre la educación de sus hijos, no tendré palabras para corresponderles por todo el amor y ejemplo que tanto han nutrido mi existencia. Igualmente, a la Pontificia Universidad Javeriana, al cuerpo docente que en el trasegar de este escalón en la academia aportaron para mi formación como profesional y al equipo administrativo de la facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales por ese valioso acompañamiento.

Mis más sinceros agradecimientos también, a la directora de mi tesis, la profesora Jenny López Rodríguez por su cordialidad y orientación en esta propuesta investigativa de altísimo beneficio para mi región. A mis compañeros de maestría gracias por ese año lleno de vivencias y de momentos compartidos, de todos logré aprender para mis propósitos profesionales. También, un reconocimiento personal al amigo Juan Barros Sierra quien dispuso de su tiempo y cuyo apoyo fue fundamental en mi ejercicio de campo y en el entendimiento de la problemática de investigación. Finalmente, debo agradecer a todas aquellas personas que me manifestaron su apoyo y creyeron en este proyecto que con la ayuda de Dios le será útil a los intereses del departamento de La Guajira.

1. Introducción

El presente documento tiene como propósito elaborar las bases de una política pública departamental con el fin de reactivar la economía regional a partir de las salinas marítimas en el municipio de Manaure, el cual está ubicado al norte de la península de La Guajira y es reconocido principalmente por encontrarse las salinas más importantes del país. Manaure es un territorio con una superficie de 1.643 kilómetros cuadrados y con una población que para el 2020 se proyecta en 124.619 habitantes según cifras del DANE (2005). En las últimas dos décadas ha predominado el decrecimiento de la explotación y las caídas de las exportaciones de unas salinas que han sido históricamente el motor de la economía local, no obstante han venido subsistiendo y registrando una producción acorde a los distintos nichos del mercado nacional.

El país ha optado por favorecer a una economía de importación, la Unidad de Planeación Minero Energética afirma que “el transporte a granel por vía marítima resulta más económico que por vía férrea o carretera, a la planta de soda-cloro localizada en Cali, por ejemplo, le resulta más económico abastecerse de sal muera en los mercados de Perú y Chile, que en las salinas del centro y de la costa norte del país. Inclusive en Cartagena es posible adquirir sal importada a precios más bajos que la procedente de Manaure” (UPME, 2003, p.8). En Manaure existe la suficiente sal marina para el comercio local e internacional pero no alcanza a cubrir las demandas internas o externas por la caída del proceso productivo y por el alto costo del transporte en relación con el del producto.

Ante el diciente contexto, sobresale la ausencia de una política pública que logre generar las condiciones para la producción, procesamiento y comercialización de la sal marina sobre la base del mejoramiento de las condiciones de vida de la región. La participación nacional y regional en el proceso productivo cobraría pertinencia y relevancia en la oportuna atención que exige la crisis en las Salinas de Manaure. Para reducir los elevados índices de pobreza y desempleo de cuantiosas comunidades indígenas afectadas por enfermedades asociadas a la desnutrición, es conveniente realizar una investigación que pretenda diseñar las bases de una política

pública departamental que afiance el crecimiento económico con desarrollo social en el municipio de Manaure.

Es necesario a través de la propuesta investigativa, generar insumos para fortalecer la deliberación pública entre los distintos niveles del poder estatal, privados y las comunidades para brindar herramientas al gobierno departamental con miras de elaborar políticas de macro impacto para el beneficio regional. De tal modo, esta investigación merece orientar a los gobernantes de turno para trabajar en políticas que exijan a la entidad territorial propiciar salidas que desafíen la competitividad global y conduzcan al progreso social en el territorio. En este orden, el documento responde a la pregunta de investigación aplicada ¿Cuáles serían los elementos que tendría que tener una política pública encaminada a la reactivación del desarrollo socioeconómico a partir de las salinas marítimas de Manaure?

La gobernanza como método de la gestión pública implica un sistema de gobierno basado en la participación de organizaciones sociales en las decisiones políticas, la política no solo será cuestión de las autoridades estatales como sujetos de medidas, las acciones de gobierno se resitúan en responsabilidades colectivas que recaen tanto en la esfera pública como en la privada. Para el diseño de las bases de una política pública departamental se deberá relacionar la construcción de alianzas público-privada, es decir, la política deberá intervenir ambas esferas, pero a fin de que cada sector manifieste su postura y en momento dado puedan aportar a la propuesta. La política implementada desde un marco de gobernanza pública tendrá un enfoque de desarrollo económico local prevaleciendo los valores territoriales, de identidad y diversidad que han existido. Las formas de producción no solo se basarán en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado.

2. Método

Para la tipología de diseños de políticas, programas o proyectos, en primera medida, se realizó un análisis de orden documental para la identificación del problema (diagnóstico) que da cuenta de los factores contextuales que conforman el escenario de la problemática sobre la que se pretende influir, sus características, causas y consecuencias. Posteriormente, se desarrolló un análisis de la población estudio y se

emplearon las estrategias que permitieron abordar las etapas de planificación que consiste en la formulación y configuración de las bases de una política pública. Esta metodología contribuyó de manera eficaz a la integración de las partes involucradas en el proceso de programación y administración de la inversión que surtirá de la política territorial.

Esta investigación se fundamentó en mesas de trabajo y entrevistas semi estructuradas a los actores sociales, públicos y privados. A partir de una red de actores se estableció una información de primera mano que sirvió para abordar la problemática de la propuesta investigativa.

Para la tipología de diseños de políticas la ruta metodológica planteada se desarrolló teniendo en cuenta los siguientes pasos:

- Nominar el problema central (red causal y consecuencias)
- Identificación de actores estratégicos
- Formular la estrategia de participación
- Planteamiento de las líneas de acción

3. Cap. 1. Caos en la operación de las salinas de Manaure: un futuro incierto de la explotación y comercialización de la sal.

Este capítulo presenta un análisis del problema de investigación, la relación de causas y consecuencias y la identificación de un mapa de actores y su nivel incidencia en la situación problemática. De ahí que, este capítulo resulte en cuatro secciones esencialmente, en primera instancia, se identificará el problema entendiéndose la gravedad de su alcance en territorio. Seguidamente, se describe la red causal prevaleciendo los nudos críticos y se definen algunas de las consecuencias que han coadyuvado en los últimos años a la decadencia social, ambiental y económica de las Salinas Marítimas de Manaure. La tercera sección procura establecer un mapa de análisis de actores donde se describe el rol que ocupa cada entidad u organización social, como se relacionan entre si y en medio de este juego o análisis contextual de actores se consolidará un diagrama para determinar el nivel de impacto en la problemática de investigación. Finalmente, se consideran algunos recursos y se describen ciertas potencialidades que ostenta el territorio.

3.1 Planteamiento del problema

La inestabilidad de la economía en torno a la producción y comercio de la sal como resultado de una histórica fragilidad institucional que durante décadas exhibió una incapacidad estatal y en tiempos recientes consintió un errático diseño administrativo para sobrellevar la conducción de las salinas marítimas de Manaure. En otras palabras, desde el siglo XX se han derivado una serie de medidas imprecisas desde un Estado jerárquico, escaso de severidad y responsabilidad al momento de administrar la sal como motor de la economía nacional. Repercute entonces, que las prácticas estatales y las costumbres sociales causen una organización socioeconómica ineficiente, basada en los monopolios públicos y privados sobre el aparato productivo, imposibilitando el abastecimiento de los mercados locales y propiciando las importaciones nacionales que según las estimaciones de la empresa Big Group (2017) ascienden a 145.000 toneladas.

El modelo operativo existente que avala la producción de las salinas excluye al departamento de La Guajira, entidad que debe asumir competencias bajo el marco de una arquitectura institucional que valore la complejidad y el contexto sociocultural del territorio. Dicho de otra manera, la debilidad institucional no solo reside en las fallidas intervenciones del Gobierno central, también convive con la imposibilidad de acción de parte del gobierno departamental que fue aislado de una sociedad de economía mixta denominada Salinas de Manaure (SAMA).

Es posible que, un compacto diseño institucional permita una mayor capacidad de respuesta a un mundo étnico y cultural que permanentemente suscita una contradicción a la normatividad existente. La debilidad institucional ha permitido la coexistencia de dos mundos contrapuestos, por un lado las comunidades indígenas con prácticas locales en donde la costumbre opera, existiendo un ordenamiento jurídico pero sin efecto alguno. Por otro lado, un mundo estatal escaso de medidas para garantizar el orden social pero necesario para recuperar ese papel de coordinador e interlocutor entre las comunidades y la empresa privada. El Estado no puede perder esa visión de orientador que propenda en el largo plazo por la sostenibilidad socioeconómica y ambiental de la sal.

El legado actual de las Salinas Marítimas de Manaure se traduce en una producción que agoniza y que en la actualidad ha puesto en riesgo a muchas familias que viven del sustento económico que brinda este renglón de la economía regional. Las capacidades de la sociedad civil, de la estructura administrativa y técnica del Estado se prorrogan en el tiempo como pasivo imperioso para direccionar políticas o estrategias pertinentes. Recuperar una economía basada en la sal amerita acuerdos comunes con grandes impactos sociales en la comunidad wayuu y que los gobiernos demuestren mayor sensatez y formalidad en las decisiones, encauzando el fortalecimiento de la producción, procesamiento y comercialización de la sal marina sobre la base del mejoramiento de las condiciones de vida de la región.

3.2 Un devenir de los antecedentes de la situación problemática

Como parte del amplio espectro de causas, es válido rescatar el trasegar histórico para demostrar con una serie de episodios las fallidas decisiones gubernamentales, manifestándose la necesidad de que existiese un aparato burocrático fortalecido y competente para la atención de las salinas marítimas en el país.

Mientras existía en Manaure una explotación feudal exclusivamente manual, en la década de 1930, el Gobierno de Enrique Olaya Herrera celebró un convenio de delegación de las salinas terrestres con el Banco de la República. No conforme, el 15 de junio de 1942, el gobierno del entonces presidente Eduardo Santos Montejó ajustó un nuevo convenio con el Banco de La República, en el cual todas las salinas marítimas y terrestres quedaron incorporadas en un modelo de concesión donde la banca central tenía a su cargo la explotación, comercialización de la sal y derivados, distribuyéndose las ganancias para todas las salinas de la siguiente manera: el Gobierno Nacional un 98% y el 2% para el Banco de la República, excluyéndose a la entonces Comisaría de La Guajira de esta repartición. De ahí que, el Banco de la República tome el control de las salinas y trascienda el primer desacierto, en la medida que, el gobierno en la avidez de conseguir recursos de manera consecutiva a través del banco emisor es condicionado a ceder las salinas como activo. Desde entonces,

el Banco de la República administra el sector salinero y facilita empréstitos al Estado Colombiano para atender gastos urgentes de la administración pública (Barros, 2017).

Gobiernos desfinanciados dispusieron de las salinas como prenda de garantía para que el Banco Central emitiera los dineros necesarios que soportasen los gastos de funcionamiento de la época. La motivación expuesta llevó a que dichos periodos gubernamentales encomendasen a una entidad completamente neófita el manejo del sector salinero del país. Los cimientos dejados por la misión Kemmerer en el año 1923 implican la creación de un Banco Central como órgano rector de la política monetaria y no la administración de algunos recursos naturales que debieron depender de un conjunto de entidades especializadas que permitieran el desarrollo económico nacional a partir de las salinas marítimas.

A través del Comité Ejecutivo de las Salinas que creó el Banco de la República se dio inicio al proceso de organización administrativa que proyectaba la explotación, elaboración y comercialización de la sal y sus derivados. Transcurrieron los primeros años del concesionario y se priorizaron algunas obras para tecnificar la producción de sal en Galerazamba, incluso se contrató una firma de ingenieros norteamericanos con el fin de industrializar el sector y aprovechar el puerto de Cartagena para el comercio internacional. Los trabajos de mayor envergadura se efectuaron en la salina de Galerazamba y por tanto era la salina marítima más importante del país (Barros, 2017).

En Manaure, la salina se limitaba a un área de 40 hectáreas que producían 30.000 toneladas por año. Para los años 50s, el Banco de la República se limitó a llenar los vacíos institucionales, Aguilera (2003) señala que el banco central coordinó “programas de educación con comunidades religiosas, de salud con un hospital que atendía a empleados y particulares que lo requirieran, y construyó viviendas para los empleados y obreros, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, indígenas en su mayoría, y a la población guajira en general. También construyó una iglesia y un salón cultural para adelantar labores de catequización con los indígenas” (p.8). Entre 1955 y 1969, la concesión desarrolló obras para proveer de agua a La Guajira y se erigieron pozos profundos y molinos de vientos, obras que se

ejecutaron a través de PROAGUAS creada por el decreto 348 de febrero 16 de 1955 refrendada por la ley 184 del 30 de diciembre de 1959 (Barros, 2017).

Si bien, se recalca el rol social del Banco de la República que favoreció de manera sustancial la calidad de vida de la población de Manaure, estas salinas desde sus inicios no fueron provistas de la tecnificación necesaria para estimular la producción, transformación y comercialización de la sal. Como efecto del desconocimiento de las normas técnicas para diseñar y fortalecer la economía de la sal, el Gobierno Nacional, las autoridades locales y el Banco de la República optaron por prevalecer inversiones en Galerazamba para destinar el producto al comercio externo utilizando el puerto de Cartagena, desconociendo el potencial geográfico, natural y productivo de las salinas de Manaure.

La planta para la producción de soda caustica y cloro terminó por establecerse en la ciudad de Cartagena y no en Galerazamba, puesto que los regímenes altos de lluvias entorpecerían la producción por año para la exportación de productos químicos y sal. Para lograr el abastecimiento del complejo químico de Mamonal en Cartagena, no era suficiente las salinas de Galerazamba por lo que el Gobierno desde el año 1964 estima la capacidad de las salinas de Manaure y realiza obras con miras a un primer ensanche de producción de hasta 300 mil toneladas por año, de las cuales el 50% alimentaría la planta de Cartagena que contaba con un puerto para la exportación del producto (Barros, 2017).

Resulta llamativo la urgencia manifiesta por las autoridades de la época en construir un muelle de cargue en Manaure para sacar la sal a la planta de Mamonal, alterando la posibilidad de adecuar una infraestructura con la capacidad de exportar grandes volúmenes de sal al exterior. A propósito, en los primeros meses del año 1963 se suscribió un contrato para la construcción de un teleférico de aproximadamente 5.500 metros de longitud y con capacidad para cargar buques de 10.000 toneladas en 48 horas. La financiación de dicha obra estaba asegurada y el plazo de ejecución que dispuso el consorcio alemán Grüng & Billfinger y J. Pohlig A.G era de 38 meses. Incomprendiblemente, el Gobierno Nacional renunció y archivó dicho proyecto y para el año 1965 abrió una nueva licitación para la edificación de un muelle de cargue de buques que solo sirvió para navegaciones costeras, es decir, para operaciones de

cabotaje en un puerto de bajo calado que resultó con una distinción del Premio Nacional de Ingeniería en el año 1968, a lo mejor por su armónica estructura y no por su proyección para abastecer los mercados internacionales (Barros, 2017).

Lo dicho hasta aquí supone que desde su descubrimiento, las salinas de Manaure debieron ser el centro de producción de sal más importante del país. Desde entonces, la idea de un complejo industrial y un sofisticado puerto empezaba a extraviarse en ese ininteligible mundo de una clase política dirigente de la época. Habría que decir también, que además de las intenciones políticas que prevalecen las inversiones en Galerazamba, la inexperiencia institucional en la administración de las salinas repercutió en una miopía futurista que soslayó al municipio de Manaure como epicentro y polo del desarrollo económico de la región y de la nación.

Mediante la ley 41 de 1968 el Gobierno Nacional adjudica a favor del Instituto de Fomento Industrial-IFI la concesión para administrar todas las salinas del territorio colombiano y como instrumento para la obtención de productos derivados de la sal, el IFI crea la empresa Álcalis que desde sus orígenes estuvo comprometida con la compra de la sal que proveería el Instituto de Fomento Industrial-IFI a partir de la liquidación del contrato con el Banco de la República. Desde 1970 el Instituto de Fomento Industrial IFI-Concesión Salinas estimuló un proceso de expansión de las salinas de Manaure, ampliando su capacidad al millón de toneladas anuales para seguir aprovisionando la demanda de la planta de Mamonal en Cartagena, propiedad de la empresa Álcalis. Un nuevo concesionario que si bien convierte a las salinas en el primer centro de producción del país, fracasó frente a la conducción de las salinas marítimas de Manaure ya que se limitó a sostener a Álcalis de Colombia a través de un muelle de poco calado de profundidad. Según Barros (2017) “el terco empeño de sostener la operación del Complejo Industrial de Mamonal, abonado por la ambición insaciable de la clase dirigente y política de Bolívar, terminó por darle vía libre a un proyecto, fruto de la improvisación y de la falta de estudios serios en materia económica y ambiental” (p.76).

El nacimiento y la muerte de Álcalis de Colombia ha sido uno de los factores concluyentes en la disminución de la producción de sal en el municipio de Manaure. La liquidación de la empresa Álcalis depuso la demanda de un millón de toneladas

anuales a las salinas de Manaure, meta que no alcanzó a materializarse por la falta de planificación del complejo químico de Mamonal en la ciudad de Cartagena. Desde el año 1971, los informes contables comenzaron a reflejar la grave situación financiera de esta empresa y la necesidad de reducir costos de producción. Ni siquiera la capitalización de créditos vigentes por parte del Instituto de Fomento Industrial-IFI impidió la caída de esta empresa en los años subsiguientes. La apertura económica (1990-1994) terminó de agravar la economía de Álcalis en la medida que se concibió la libertad arancelaria para importar aquellos sub productos de la sal que antes tenían protección impositiva. La liberalización de la economía nacional perjudicó en un 80% el mercado de la planta de Cartagena (Barros, 2017).

Después de las cuantiosas inversiones y la inminente liquidación del IFI, resulta inexplicable que la planta de soda fuese ubicada en Mamonal y no en Manaure, orientándose desde sus inicios una actividad económica con inapelables rendimientos financieros que acarrearía un complejo industrial cuyo costo de producción y transporte sería cero. En materia ambiental afirma Barros (2017) que “la ubicación de la planta frente al mar disminuye considerablemente la acción contaminante de los vertimientos químicos, los cuales al ser dirigidos a través de un emisario de 500 metros mar adentro, que atenúa significativamente el factor contaminante” (p.77).

Por otro lado, los indígenas emprenden la lucha por sus derechos en los beneficios derivados de la explotación de las salinas de Manaure. Bien evoca Aguilera (2003) que para efectos de la protocolización de esta demanda social, se firmó un acuerdo en el año 1991 entre el gobierno y la comunidad indígena, en el cual se reconoció el derecho sobre este territorio al pueblo wayuu que se comprometió en reorganizar la producción de la sal. Posteriormente, se promulgó la ley 773 de 2002 por la cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, transformación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas ubicadas en el municipio de Manaure. Esta norma decreta en sus primeros artículos la autorización al Gobierno Nacional para crear una sociedad de economía mixta en calidad de concesionaria cuyo objeto principal será la comercialización de la sal que se produce en las salinas marítimas de Manaure.

Así entonces, se constituyó la Sociedad Salinas Marítimas de Manaure (SAMA Ltda.) y fue necesario formalizar mediante la escritura pública N. 135 del 31 de diciembre de 2004 de la Notaría Única de Uribia, la cesión de los derechos de la nación a favor de varias asociaciones wayuu. No obstante, la condición de accionista mayoritario del Estado Colombiano con un 51%, lo hacía responsable directo de SAMA, pero la constante puja de ciertas asociaciones wayuu para controlar ese porcentaje obligó a que el Gobierno Nacional en el año 2007 cediera sin dilaciones ese 51%, resultando una composición definitiva de SAMA con la participación accionaria de titulares ancestrales, Cosechadores de Sal, productores particulares y el municipio de Manaure, (Barros, 2017).

Vale resaltar que, de conformidad con la escritura pública, la única condición para que la nación entregara todos los activos era que SAMA contratara un operador privado que impulsaría la producción y comercialización de las Salinas. Casi 10 años después, a finales del año 2014, la empresa Big Group Salinas firma el contrato de operación y asumió la responsabilidad de realizar grandes inversiones para normalizar la producción y la comercialización de la sal. Desde que se creó SAMA en el año 2004, transcurrió una década y no era contratado un operador privado debido al entorpecimiento del proceso de concesión producto de altercados internos entre los representantes de las asociaciones indígenas (accionistas de la empresa) y el Comité de Vigilancia que creó el Gobierno Nacional. Casi una década sin operador privado donde las ganancias debían destinarse a satisfacer las necesidades básicas de la población wayuu.

3.2.1 Red causal del problema de estudio

El Gobierno Nacional entrega la concesión a SAMA con unos activos que si bien estaban avaluados en cerca de 100 mil millones de pesos, la infraestructura estaba deteriorada y requería de un mantenimiento constante para que las salinas operaran. Las amplias bodegas, la sede administrativa, el sistema de bombeo y el estropeado muelle hacían parte de ese conjunto de instalaciones que ameritaban ciertas inversiones para que las condiciones de producción y comercialización no se vieran alteradas. Súmesele la carga laboral de más de cien empleados y que en buena

hora Fiducoldex respondió al manejo de los recursos, atendiendo los costos de nómina y algunas necesidades de insumos para la producción de la sal. Además, el Comité de Vigilancia que creó el Gobierno Nacional para fiscalizar el andamiaje organizativo coexistió en medio de disputas internas con los accionistas de SAMA apartándose de consensos para lograr objetivos comunes.

Este Comité de Vigilancia fue el último vestigio del orden nacional que atestiguó momentos críticos en torno a la organización de las salinas y de ningún modo cumplió con los objetivos para lo cual fue creado, entre esos, velar por el reglamento para que SAMA se desempeñe efectivamente como concesionario. En suma, el Gobierno Nacional se aísla de su participación mayoritaria sobre el manejo de las salinas y la indiferencia institucional fue mayor a partir del año 2012, momento en que Fiducoldex y el Comité de Vigilancia renuncian a sus actividades administrativas y de control de los recursos preestablecidos por el IFI Concesión de Salinas.

Asimismo, la informalidad comercial en torno a la economía de la sal ha crecido exponencialmente en los últimos cinco años, lo cual ha generado un malestar entre los distintos actores que conforman la cadena de valor. El grado de competencia desleal auspiciado por la defensa de intereses particulares aceleró la excesiva producción artesanal en charcas informales y consolidó un monopolio del transporte terrestre de la sal. En atención al aumento de las charcas no autorizadas en los últimos años, es necesario contextualizar el vasto terreno en el que se ubican las salinas marítimas de Manaure. Desde la década de los 70s el ensanche productivo incluía a las ciénagas de San Juan y San Agustín con una capacidad de producción de un millón de toneladas anuales. A partir del año 1993, IFI-Concesión salinas abandona San Juan que solía ser el evaporador de sal de San Agustín y se cercena el territorio en dos lagunas que suman 4.000 hectáreas.

En la laguna de San Agustín se ubican las charcas artesanales (Manaure y Shorshimana) y la producción mecanizada a cargo de Big Group que a partir del año 2015 intentó encaminar la fabricación de la sal a través de sus cristalizadores. También, la mayoría de las charcas paralelas utilizan las salmueras madres que el proceso arroja al mar a través del canal de purgas. Estas charcas de San Agustín están ubicadas en Manaure Abajo. Inversamente, están otras charcas ajenas al

modelo de concesión estipulado en las salinas. Por un lado, la producción no autorizada en la laguna de San Juan y por otro, en la línea divisoria de las dos ciénagas en un lugar denominado como Pato Rojo.

En San Juan, han aumentado las invasiones en los últimos años haciendo uso de las charcas erigidas por IFI-Concesión Salinas para situar procesos de evaporación natural con agua de mar, concentrándose y cristalizándose la producción en poco más o menos de un año. De acuerdo a (F. Freyle en comunicación personal el 22 de octubre 2018) en Pato Rojo, alrededor de 25 cristalizadores producen 65.000 toneladas anuales y generalmente sustraen en horas de la noche grandes volúmenes de salmuera del circuito de alta concentración a través de tubos de conducción por debajo de tierra. De tal manera que, una zona originariamente de pescadores, en la actualidad llena sus charcas con salmuera altamente concentrada, agilizando el proceso y el número de cosechas al año.

La mayoría de las charcas paralelas y no autorizadas producen una sal no apta para el consumo humano. En San Juan o en Pato Rojo no se cumplen con obligaciones de pago en impuestos o servicios públicos como la energía. Según estudios de Big Group, se estima que alrededor de 148.000 toneladas anuales son distribuidas de manera informal en toda Colombia, parte de esta cifra yace en las salinas de Manaure perturbando la relación de beneficios sociales, precios e ingresos de SAMA y el operador privado. En estas circunstancias se está atrancando el control del mercado de la sal que implica precios y una cobertura formal de la demanda. Es factible que los elevados picos de informalidad conlleven a que nuevos actores se apropien del territorio y se reproduzca el comercio informal de un producto de cuestionada calidad por el elevado componente de calcio y magnesio.

La cadena de valor continúa con el transporte interno y externo de la sal, el cual se encuentra condicionado por un monopolio que ha puesto en marcha el negocio de la carga terrestre de la sal. En estas circunstancias, difícilmente se gozará de un ventajoso contexto económico o empresarial, teniendo en cuenta que la variable fundamental en la conformación del costo de producción es el transporte de la sal cruda y lavada. Una vez que Big Group reinicia la explotación mecanizada de la sal, el transporte interno fue visto como una oportunidad de negocio que auspició el

monopolio para transportar la sal cruda desde los cristalizadores de la empresa hasta la planta de lavado que se ubica a unos 2 kilómetros del centro operacional. Estos traslados se efectúan a través de volquetas y como resultado de varias reuniones se pactaron tarifas menos onerosas. No obstante, según indicó la Dirección Comercial de Big Group, la empresa cuenta con los equipos para el transporte directo, incluso la tarifa actual resulta más gravosa si se contempla la utilidad para una empresa transportadora en condiciones normales. En últimas, las vías de hecho serán una realidad si el operador privado de la concesión opta por asumir el transporte directamente.

Tradicionalmente se ha prohibido el tránsito de vehículos de alto tonelaje por la vía Manaure-Uribia, impidiéndose el ingreso de tracto mulas de cargue al municipio. De tal modo, en los últimos años se ha vigorizado el monopolio del transporte externo de la sal, incidiendo en los precios de la mercantilización a destinos nacionales. Para exhibir mejor la situación, el gerente comercial de Big Group (C. Estiefken, comunicación personal en octubre de 2018) indicó la relación de costos de la siguiente manera: el gremio de transportadores cobra \$22.900 pesos el traslado de la sal que cubre el trayecto Manaure-Uribia, alrededor de 21 kilómetros. Añádasele, que la sal transportada no es a granel y deben ser empacadas en sacos de 50 kilos para subirlas a los camiones o “planchones”. La operación manual de cargue de la sal tiene un costo de \$8.000 pesos y el descargue en Uribia tiene un valor de \$2.000 pesos. Todavía cabe señalar que, la sal no ha ingresado a los molinos que conforman el parque industrial que inexplicablemente se han ubicado en Uribia y no en Manaure. Hasta aquí, el costo del transporte excede los \$30.000 pesos y aun no se distribuye el producto para abastecer los nichos del mercado nacional.

Considerando que la sal sea comercializada desde Big Group, por tonelada para el mercado doméstico el precio aproximado es de \$60.000 pesos, pero atendiendo a la coyuntura, los compradores deberán asumir los costos del transporte, es decir que por cada tonelada de sal, antes de salir del municipio de Uribia, los clientes estarían costeadando un monto que supera los \$90.000 por tonelada. Simultáneamente, la sal proveniente de las charcas informales no asume costos manuales de carga puesto que es facilitada por el dueño de las cosechas. A su vez,

los costos de transporte al municipio de Uribia serían mínimos si no utilizan los servicios de transportes de las cooperativas vigentes. El costo promedio por tonelada de sal procedente de estas charcas es de \$40.000 y en medio del juego de oferta y demanda, el contexto les resulta benéfico y afecta de manera directa los ingresos de SAMA y Big Group.

La dimensión ambiental reivindica otra valoración en el marco de los elementos causales en la conducción histórica de las salinas marítimas de Manaure. La extensión de Musichi abarca 1.977 hectáreas que comprende una parte importante de la zona de explotación salina, en la cual confluyen los arroyos Limón y Musichi, así como los manglares, matorrales espinosos y una población de aves residentes o migratorias como los exóticos flamencos rosados. Acorde con el Informe Ejecutivo Final de la Corporación Autónoma Regional, el Arroyo Limón “originalmente desembocaba en la laguna de Musichi o San Agustín, pero a inicios de los años 70 fue cambiada su trayectoria debido a los trabajos realizados por la Empresa IFI Concesión Salinas Marítimas de Manaure, lo que significó un desplazamiento de casi 14 km respecto a su desembocadura original, con los consecuentes cambios en la hidrología local” (Corpoguajira, 2011, p.14).

Acorde a los trayectos causales decisivos en la problemática de estudio, como nudo crítico causal acontece aquel instante en el que se configura una nueva composición accionaria de SAMA en el año 2007, en el cual se delega el destino de una empresa a unas comunidades con baja capacidad gerencial. SAMA libró una infortunada lucha donde hubo más protagonismo que efectividad; los wayuu lograron que se les concediera el destino de una empresa a través de varias asociaciones, pero nunca estuvieron preparados para maniobrar los procesos productivos que reclamaban las salinas. Las prácticas sociales informales y los intereses particulares prevalecen en la administración de las salinas mientras era contratado un operador privado. Este tipo de debilidades en las comunidades wayuu disgregan el tejido empresarial y social de la cadena de valor.

Pese a que la infraestructura que acogió SAMA no fue la deseable, el estado financiero en el que se confirió las salinas era favorable, según Barros (2017) existía una liquidez en los bancos que excedía la cifra de los 5.000 millones de pesos que

fueron destinados al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN. Así mismo, la acumulación suficiente de sal para ser vendida durante los tiempos venideros. Una vez inicia este proceso de reorganización administrativa, las asociaciones designan un gerente, mientras que el municipio sigilosamente abandona su papel jerárquico en el territorio. El reto era amparar la producción y comercialización de la sal mientras se contrataba un operador privado, pero transcurridos los primeros años de SAMA, la debilidad del soporte institucional era innegable, los gobiernos locales se mostraron desprovistos de dirección y control sobre el proceso productivo. Las salinas empezaban a ser objeto de aprietos fiscales y una crisis organizativa sin precedentes.

En relación a la extracción artesanal, Barros (2017) certifica que durante el periodo de cosecha 2010-2014 la producción manual de sal fue cero, comercializando reservas de tiempos prósperos de las salinas. En el año 2010 la producción mecanizada de la sal alcanzó un mínimo histórico de 129.508 toneladas al año. El panorama es desolador, las salinas más grandes de Colombia y las que menos están produciendo, las charcas de producción secas y las gigantescas montañas de sal que alguna vez fueron un atractivo turístico se desvanecen. Desde el año 2009, la empresa apaleaba un débil estado financiero, actualmente, el pasivo de SAMA con el Estado supera los 5.000 millones de pesos por conceptos de regalías, impuestos, multas o deudas con proveedores, situándose en vilo la estabilidad jurídica de SAMA por una causal de liquidación que quebraría el título minero y que acabaría con la empresa indígena más grande del país.

3.2.2 Consecuencias Sociales y Ambientales en las Salinas de Manaure.

La red causal expuesta se relaciona con una serie de efectos provenientes del fallido diseño administrativo y de la incapacidad institucional en torno a la economía de la sal en el municipio de Manaure. El 31 de diciembre del año 1993 se produce la liquidación de la empresa PROAGUAS y se conceden sus activos a los municipios que contaban con la infraestructura de la extinta empresa; Maicao, Uribe, Riohacha y Manaure. De acuerdo a Barros (2017) los bienes se resumen en: 458 pozos cimentados con sus Aero bombas, 432 tanques, abrevadores y lavadores y 170

jagüeyes construidos. Súmesele el agravante que las acciones locales no fueron suficientes para mantener la asistencia técnica y el funcionamiento de los cientos de molinos de viento.

Paralelamente, Barros (2017) certifica que “PROAGUAS era más que necesaria para solucionar el problema de sed en la Alta Guajira. Esta carencia de agua sigue hoy tan o más sentida que nunca, si se tiene en cuenta que ya no existe el ente donde ir a solicitar mantenimiento o reparación de molinos de viento que llegaron a superar el número de 500 soluciones” (p.90). La liquidación del IFI-Concesión Salinas conllevó en los años subsiguientes a la desaparición de PROAGUAS. Desdichadamente, el Gobierno Nacional y la dirigencia política local no hallaron nuevas fuentes de financiación que impidieran la desaparición de PROAGUAS para sortear en gran medida la tragedia humanitaria que actualmente padece el norte de la península guajira.

En materia ambiental, los manglares son un ecosistema protegido del orden nacional y se debe preservar el hábitat para garantizar las poblaciones de flamenco rosado que allí residen. Sin embargo, en los últimos años ha crecido la problemática ambiental desde que Big Group ocupó las salinas y normalizaba la producción. Las constantes huelgas y las vías de hecho de parte del sindicato de trabajadores de Big Group, originaron en varias ocasiones la suspensión del bombeo de agua de mar causando el crecimiento de los niveles de concentración de las salmueras en los depósitos donde están situado los manglares. Al presente, gran parte de los bosques de mangles están secos, el declive ambiental es evidente y las aves exóticas no migran como antes. La salinidad ha incrementado en estas ciénagas, el ecosistema se altera y los manglares agonizan, consigo sucumben las semillas, los crustáceos, moluscos o insectos que componen la dieta de varias especies, consolidándose una severa afectación de los hábitats utilizados por los flamencos rosados y poniendo en grave riesgo la biodiversidad en esta extensión natural.

En la actualidad, el municipio de Manaure padece una encrucijada entre el hambre y la elevada tasa de desempleo. Según estudios del Ministerio de Minas (2015) “el censo de 2005 el índice de pobreza multidimensional en Manaure se elevaba a 96%, diez puntos porcentuales por encima del nivel departamental (80%) y

superado únicamente por Uribia (97,6%)” (p.11). De acuerdo al informe realizado por el Ministerio de Minas (2015) para el año 2011, el municipio ocupó el tercer lugar a nivel departamental en términos de severidad de la pobreza, alcanzando un 23,7% es decir, que casi la cuarta parte de la población tiene ingresos extremadamente bajos. Ante dicho contexto, la institucionalidad debe propender por la reactivación de uno de los renglones económicos del departamento y de esta manera, propiciar salidas que desafíen la competitividad global y conduzcan al progreso a partir del proceso productivo de las Salinas Marítimas de Manaure.

3.2.3 Análisis contextual del juego de actores en la problemática.

Más que políticas reducidas al asistencialismo, las instituciones deben competir por soluciones integrales que promuevan la estabilidad socioeconómica y ambiental de cuantiosos hogares en la Alta Guajira. De tal manera, se propone la relación entre diversos actores llamados a establecer políticas y estrategias de contingencia frente a las distintas problemáticas que proclaman el declive de la industria salinera en la región. Es así que, desde las distintas competencias institucionales, los actores deben responder a un trabajo articulado, en donde el sistema de corresponsabilidad debe predominar entre los distintos niveles de gobierno para que en los próximos periodos constitucionales se concreten los recursos suficientes y desde la gestión pública sea posible enmarcar una política que estimule el desarrollo social y económico en el departamento de La Guajira.

En primera instancia, están los actores primarios y un grupo compuesto por el Gobierno Nacional que a través del Ministerio de Minas otorgó el título minero HINM_01 como contrato de concesión a cielo abierto. Además, el Ministerio de Industria y Comercio a través de Fiducoldex respondió al manejo de los recursos, atendiendo los costos de nómina y algunas necesidades de insumos para la producción de la sal. Por su parte, el Comité de Vigilancia diseñado para fiscalizar el desarrollo de la operación de la concesión. Como se ha detallado, la serie de imprecisiones históricas, la ausencia de una entidad competente para atender las salinas y el aislamiento estatal a partir de la cesión porcentual de las acciones a las comunidades indígenas, convierte a este grupo de actores del Gobierno Nacional de

impacto potencial alto debido que, el interés gubernamental debe comprometer el orden social para alcanzar un desarrollo económico local y sostenible que permita mitigar la pobreza existente.

Como segundo grupo de actores primarios se encuentra la Empresa Salinas Marítimas de Manaure-SAMA que utiliza los territorios ancestrales de los Wayuu para la producción y específicamente para el almacenamiento de salmueras. Así entonces, la composición accionaria definitiva de SAMA es la siguiente: la Asociación Sumain Ichí que son los dueños ancestrales del territorio con un 36%, la Asociación Waya Wayuu fundada en 1991 a partir de la firma del acuerdo, representa a los jornaleros o cosechadores de las charcas artesanales con un 30% y se sumó un pequeño conjunto que de manera informal producían la sal y fueron vinculados al esquema corporativo; Asocharma con un 10% conforma las charcas paralelas de San Agustín. Por último, está la Alcaldía de Manaure con un 24%, actor fundamental en este proceso por el destino que le compete en el ordenamiento de su territorio y entre otras funciones el control, la vigilancia y monitoreo del proceso organizativo en torno a la economía de la sal. Como bien se ha descrito, SAMA influye de manera crítica en la problemática de estudio por su incapacidad gerencial y desorden organizacional que ha conllevado a una crisis financiera sin antecedentes, aminorando en grandes proporciones la producción y comercialización de la sal.

Seguidamente, otros actores primarios que ocupan la cadena de valor, entre ellos los gremios de transportadores y los cosechadores no autorizados de la sal. Actualmente, el nivel de incidencia en la problemática es medio, la sal proveniente de las charcas informales posee tarifas provechosas y es vendida a los mismos clientes del operador privado de SAMA, generándose un mercado de competencia péfido. Igualmente, existe una relación de costos del transporte que afectan directamente a Big Group, tornándose en la onerosidad por tonelada de sal comercializada a los distintos nichos del consumo nacional. Además de afectarse la viabilidad empresarial de la sal por la vía terrestre, la sal proveída por las charcas no autorizadas debe ser para uso industrial por el elevado contenido de calcio y magnesio, por tanto el producto no debe ser mezclado para luego ofrecerse al consumo humano.

Big Group como operador privado y el Sindicato de Trabajadores que de allí se desprende, es el otro grupo de actores primarios que poseen una incidencia media en la problemática de estudio. Desde la llegada de Big Group el panorama no es alentador, ha prevalecido una crisis laboral con meses de huelga donde la clase obrera ha demandado condiciones dignas para trabajar la sal. Big Group incumplió los compromisos proyectados al año 2016, entre esos, la exportación del producto y sus derivados a través de un proyecto modernizador que incluye la rehabilitación del puerto y la construcción de una Refinería. Cabe destacar que el operador privado recibe las salinas con una exigua infraestructura operativa y en deterioro, sin oficinas y con un irrisorio acopio de sal. Además, Big Group asumió la sustitución patronal que adquirió del IFI-Concesión Salinas y que superan los 104 empleados. El pasivo laboral que recibió de las salinas es gigantesco y ha dificultado la normalización de la producción.

En segunda instancia, están los actores secundarios y un grupo de control ambiental y asesor formativo que configura un nivel de impacto bajo en el problema. Su incidencia es relevante pero no comprometedor en las responsabilidades que otros actores han tenido en la problemática de estudio. Por un lado, está Corpoguajira que a través del Acuerdo No. 031 de 2011 instituyó el corregimiento de Musichi como Distrito de Manejo Integrado. De igual modo, en respuesta a la contaminación de las charcas artesanales e informales, la Corporación Autónoma Regional en aras de mantener condiciones saludables del suelo, ha efectuado actividades en la recolección de basuras, capacitaciones en el manejo de los residuos sólidos y acciones de formalización para los charqueros. Con el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA se ha brindado una capacitación técnica y tecnológica en una amplia gama de programas académicos afines a la economía y al manejo ambiental de las salinas.

Otro grupo de actores secundarios constituyen la asesoría institucional y organizativa de las salinas. Por un lado, la Cámara de Comercio del Departamento de La Guajira que viene elaborando estudios basados en experiencias colaborativas y exitosas de otros países en la administración de las salinas. Igualmente, apoya a SAMA para la creación de encadenamientos productivos que promuevan el desarrollo

económico local. Por su parte, la Federación Canadiense de Municipios a través del programa Comunidades Inclusivas de América Latina-CISAL ha impulsado acciones para el fortalecimiento institucional y comunitario en aras de robustecer la organización y la articulación de los distintos actores inmersos en la economía de la sal. Como insumos, (L. Alvarado, comunicación personal, 1 de noviembre de 2018) manifestó que CISAL asesoró al municipio en la construcción del Plan de Desarrollo Económico Local como estrategia de gestión para contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales y urbanas. Las comunidades, el sector público y privado participes de la elaboración de este plan, priorizaron la cadena de valor de la sal como principal eje de la economía local. También, se logró instalar la Mesa municipal de Desarrollo Salinero como instancia institucional y se ha involucrado un ejercicio de empoderamiento económico de la mujer, induciendo la comercialización de la sal de la asociación Waya Wayuu, constituida en su mayoría por mujeres indígenas.

Como compradores internos de la sal (A. Orcasitas, comunicación personal, 9 de octubre de 2018) está la empresa Refisal que se ha posicionado como una marca que ofrece productos diferenciadores (saleros, cristales, origen marino) a sus consumidores. El mercado objetivo de esta empresa es sal para el consumo humano y según la gerencia comercial del operador privado de SAMA, Refisal ostenta un 60% del volumen del mercado de la sal en Colombia. Desde el cierre de Alcalis de Colombia en 1993, Refisal es el máximo comprador de sal en Colombia y sería el cliente potencial de las salinas de Manaure. Como demandantes externos de la sal, de acuerdo a un informe de los productos básicos de estudios geológicos (2016) Estados Unidos es el segundo país que mayor cantidad de sal importa, alrededor de 23,2 millones de toneladas anuales y sería el socio estratégico y comercial para que la sal de Manaure se destine principalmente para la aplicación del deshielo de las carreteras en temporada de invierno.

Finalmente, la Gobernación de la Guajira y sus Secretarías de Asuntos Indígenas y Desarrollo Económico configuran un último grupo de actores secundarios en el contexto de la sal. Como bien se ha referido, el ente territorial está impedido para proceder en la toma de decisiones por estar fuera del modelo de concesión de las salinas marítimas de Manaure. No obstante, ha existido una fundamentación

institucional que debe causar en la Administración Departamental un diseño de políticas que permita concentrar esfuerzos y resolver de manera estructural la crisis de las salinas. Se ha contemplado en el componente económico de los planes de desarrollo (2012-2015) y (2016-2019) la necesidad de reavivar los sectores económicos del departamento y se resaltó a la plataforma marina para la producción de sal como eje de la transformación económica. Se ha establecido en los planes de desarrollo que la sal es una de las principales actividades de la economía regional y con la vinculación de un privado se debe impulsar la producción, promover el empleo local e innovar con productos de mucho más valor agregado a la cantidad de sal cruda posible.

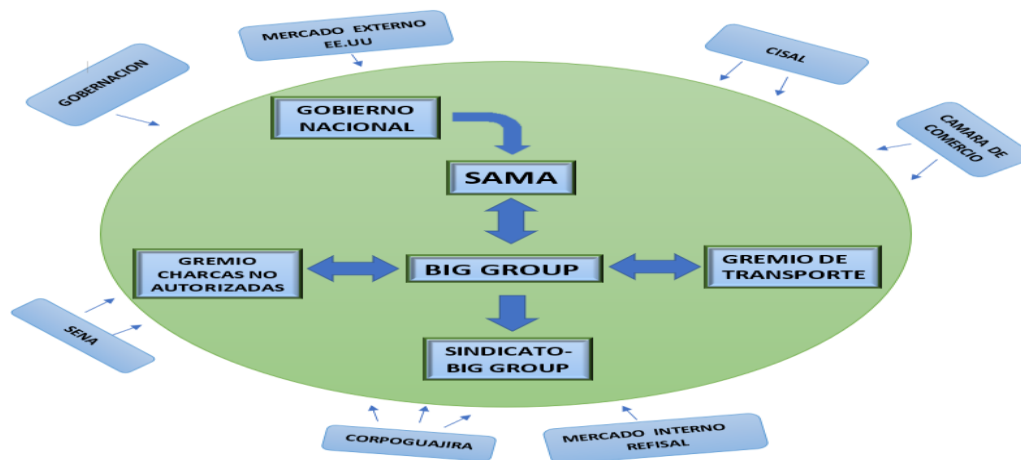


Fig. 1. Flujo de relación de actores inmersos en el proceso productivo en torno a la economía de la sal en el municipio de Manaure.

Al presente, las salinas coexisten en medio de la incertidumbre, el contrato de operación suscrito entre SAMA y Big Group es un vínculo que no tiene satisfecho a las partes; SAMA afirma que el operador viene incumpliendo sus obligaciones económicas, Big Group argumenta que la comunidad indígena ha sido un obstáculo por las movilizaciones o huelgas que impiden el desarrollo del objeto social del contrato. Las Asociaciones Wayuu sostienen que durante el tiempo de operación de Big Group y de la cantidad vendida de sal, no se avistan los beneficios sociales para el pueblo de Manaure. En lo que atañe a una eventual integración comercial, Big Group no logra establecer acuerdos de pago por las cosechas provenientes de las

charcas no autorizadas como Pato Rojo y San Juan. Por ende, no ha sido posible la estandarización de los precios. Mientras tanto, los vacíos del poder ejecutivo son remplazados por organismos asesores que valiosamente han orientado el fortalecimiento institucional de la Alcaldía y la organización socioeconómica en el análisis de los recursos y posiciones de los actores.

3.3 Hacia un estado ideal e indeclinable en el progreso de las salinas

La Guajira tiene unas condiciones privilegiadas (sol, viento y lluvias escasas) para producir una sal de excelente calidad. De acuerdo al informe del operador privado, en Manaure confluyen los factores críticos indispensables para la producción de sal por evaporación solar. La velocidad de los vientos arrastra la humedad generada por la evaporación, con siete horas al día de luz solar promedio y 37 días de lluvia al año (Big Group Salinas, 2018).

Conjuntamente, Manaure cuenta con una extensa zona costera y la formación natural de sal marina, factores que hacen de este territorio comparativamente ventajoso para insertarse en un mundo cada día más globalizado. Para que esta posición privilegiada se traduzca en el bienestar de la población, deben concurrir una serie de relaciones que permitan establecer el contexto anhelado bajo una óptica de planificación territorial en la cual el ejercicio de competencias debe ser colaborativo entre las distintas entidades con el fin de garantizar el desarrollo de la plena eficacia en el ámbito local.

Para reavivar la explotación de la sal, el gobierno departamental debe incluir en su agenda la problemática y diseñar una política pública para marcar el rumbo de esta zona del país. Respecto a la concreción de los recursos, debe prevalecer una responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales en la ejecución de las acciones y desde la gestión pública departamental se debe velar por la coordinación intergubernamental para el buen desarrollo de las actuaciones de todos los niveles de gobierno. De tal manera, desde la estructura administrativa, el escenario propicio se ampara en una adecuada gestión local bajo dos principios fundamentales: La complementariedad, definida por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como la optimización de la prestación de servicios a cargo de las entidades territoriales que

a su vez establece mecanismos como la asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios. Y por el principio de concurrencia, cuando la Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común.

Al garantizarse los recursos para institucionalizar la intervención estatal, las comunidades wayuu deben constituirse en potencias aliadas en la construcción e implementación de la política y en veedores del cumplimiento de la respectiva agenda. Cada grupo social posee intereses, por lo que debe primar el diálogo a través de espacios de gobernanza que permitan la participación pública y privada. Este sería el escenario ideal para contar con políticas públicas socialmente relevantes y sostenibles. Una vez efectuada y evaluada la política, los resultados arrojados deberán coincidir con el entorno deseable para las salinas marítimas de Manaure, entre los cuales se podría destacar la existencia de zonas libres de invasiones o del dominio informal de las charcas, con oportunidades de reconversión laboral bajo fuertes ejes culturales propios, respetando la economía basada en el pastoreo, la pesca, la horticultura, la caza, recolección, artesanías y el comercio. Así mismo, el acceso de tracto camiones de cargue al municipio de Manaure y el escalamiento industrial que orienten las salinas a la recuperación del mercado nacional y el acceso a compradores internacionales.

En cuanto a la dimensión ambiental, las estrategias y el especial interés de las instituciones y las comunidades reflejarán resultados positivos en la recuperación de los bosques de mangles y la conservación del medio ambiente. La pesca recobrará la importancia de otras épocas, convirtiéndose en uno de los principales dinamizadores de la economía, las comunidades se implicarán en los cultivos de Camarones, Artemias, Lebranches para ser comercializados y de este modo representar distintas alternativas de ingresos a la economía de la sal. Igualmente, programas turísticos fortalecidos a través de Actividades recreativas y académicas como otra de las fuentes esenciales del ingreso económico de un número considerable de hogares en el municipio.

Para concluir, los gobiernos corresponderán a una capacidad institucional para impulsar las soluciones logrando articular una dimensión horizontal y relacional donde el Estado, las organizaciones sociales y el privado, contribuyan en la elaboración de

alternativas y concurra esa capacidad política para influir en la agenda institucional que concibe los problemas apremiantes en el territorio. A continuación, se plantea la entrada conceptual a la problemática de estudio y se propone una reflexión desde las líneas académicas esenciales para abordar la situación expuesta. Las salidas al problema yacen bajo lógicas de gobernanza que permitan la ejecución de una política pública que conduzca al desarrollo económico local en el municipio de Manaure.

4 Cap. 2. Desarrollo, Política y Gobernanza; Articulación para una Gestión Pública Local Autónoma

Este capítulo intenta establecer la relación entre las nociones de Desarrollo, Políticas Públicas y Gobernanza, proponiéndose un engranaje conceptual desde el espectro relacional entre Estado, sociedad y mercado, bajo la concepción de un establecimiento político local que proponga la gestión plural de los asuntos públicos para dar respuesta a problemas socialmente relevantes. En este orden, el capítulo se estructura en tres secciones, primero se desglosan algunas definiciones teóricas sobre el desarrollo local y la importancia de mirar hacia un desarrollo económico local. Consecutivamente, se conceptualiza las políticas públicas y la necesaria capacidad estatal para orientar a las políticas. A la postre, se considera desde la construcción social diseñar políticas para la transformación de realidades. En último lugar, se propone a la gobernanza como instrumento de conducción social para gobernar la complejidad del territorio a través de modos alternativos como la gobernanza colaborativa, valorando la importancia de la constitución de redes comunitarias y privadas.

4.1 Conceptos sobre el Desarrollo Local

Colombia es la fiel muestra del fracaso sistemático de un modelo económico que apuntala a un desarrollo que no se materializa y que soporta entornos marginados con una desigualdad social agobiante, donde hombres y mujeres aclaman libertades con mejores oportunidades para salir de la pobreza. Neef (1986) centra su visión de desarrollo desde una concepción absolutamente humana y de la reducción de la pobreza como respuesta a las necesidades de los grupos más excluidos por el modelo

neoliberal prevaleciente. Su propuesta de desarrollo local y humano se centra en el reconocimiento de las necesidades múltiples e interdependientes y en la construcción de un contexto socio-económico, integrando fuertemente a los mercados.

Análogamente, López (2010) formula alternativas de un desarrollo disidente que intenta responder de manera directa a las realidades de grupos sociales periféricos. En este orden, el desarrollo local desde la periferia debe propender por la equidad en los territorios, reconocer las fallas ineludibles del sistema socioeconómico existente y responder a los retos externos y a las necesidades profundas del ser humano. Esta idea de desarrollo no se funda en el desarrollo económico impuesto por la economía de potencias sino que se fundamenta en el modo de vida o los modos de producción de las minorías u organizaciones sociales de la periferia.

Un desarrollo desde la concepción humana y desde la periferia merece un dispositivo integrador que suscite la articulación de acciones en aras de un desarrollo local eficaz y eficiente. Conviene subrayar que, Boiser (1999) reconoce una visión amplia e integradora de los territorios que reconocen su contenido desde el desarrollo local. Para promover el desarrollo en los municipios deben prevalecer iniciativas locales que consoliden esa dirección y no esperar que el contenido descienda siempre desde el nivel central. El autor expone una visión dialéctica que denomina; global-local / centro-periferia que también demanda a los territorios la necesidad de construirse en relación a la racionalidad global de los mercados y revisar las raíces en las diferencias identitarias o de las organizaciones sociales.

4.2. Hacia un Desarrollo Económico Local

Las iniciativas de desarrollo económico local deben expresarse como consecuencia del avance de los procesos de descentralización en países como Colombia. Albuquerque (2004) indica que el desarrollo económico local está sujeto a un conjunto de factores desde los propios territorios, con la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados. Bajo un enfoque de desarrollo económico local debe predominar los valores territoriales, de identidad y diversidad que han existido en el ordenamiento institucional. Las formas de producción no solo se basan

en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado. En consecuencia, Vázquez (2000) manifiesta que el desarrollo económico local es promovido desde las instancias del ordenamiento local, pese a que debe existir un apalancamiento de recursos con el nivel central, los entes territoriales son responsables de la generación de su propio desarrollo económico, máxime cuando en la mayoría de países, el Estado liberal reduce sus políticas de desarrollo económico a las exigencias nacionales de estabilidad macroeconómica o a las crisis de sectores tradicionales.

Indudablemente, el desarrollo de la descentralización y la modernización de la administración pública, son reformas que deben estimular el desarrollo económico local. A su vez, afirma Albuquerque (2004) “El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, han supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico que no se basa solamente en directrices emanadas del sector público o simplemente guiadas por el libre mercado” (p.160).

Dada la asimetría entre los problemas y capacidades de respuesta, ese Estado de Bienestar u omnipotente que tenía salidas a la multiplicidad de problemáticas, a raíz de las crisis económicas se muestran desfinanciados y buscan un modelo que pretende transformar paradigmas, empoderando a las comunidades como nuevos agentes en la solución de problemas sociales. El Estado y los entes territoriales hostigan el desarrollo local una vez se sublevan a la globalización y la consecuencia se traduce en alarmantes cifras de desempleo. Las políticas asistencialistas no son la alternativa real de superación de la pobreza, pese a que son ayudas que alivianan la penuria en las poblaciones de la Colombia profunda. Los municipios requieren políticas integrales de desarrollo endógeno que promuevan la ocupación laboral y generación de ingresos de cuantiosos hogares.

Igualmente, que sean los nativos de la región los principales veedores en la medida que predomina una sensación y una certeza general que envuelve un crecimiento económico pero sin desarrollo. Los territorios con recursos naturales y humanos deben posibilitar la ampliación de oportunidades y la ética en las relaciones interpersonales que faciliten el anhelado desarrollo económico local.

4.3 Recapitulaciones de una política pública en una economía de mercado

Respecto al paradigma conceptual, en el marco de las decisiones de actores estatales y una sociedad civil organizada, debe suscribirse el rumbo de institucionalidad local que permita plantearse preferencias, capacidades y desarrollar estrategias en el ámbito de “Las políticas públicas, entendidas como resultado de procesos socio–políticos por parte del Estado que concretan acciones y decisiones y que buscan dar salida a problemas y demandas de la sociedad o de sectores específicos” (López, 2017, p.19).

Más aun, una política pública además de responder a problemas sociales desde una capacidad reactiva estatal, pretende transformar realidades, según Villareal (2013) las autoridades públicas logran precisar los problemas públicos a solucionar y luego convenir mecanismos a utilizar para su ejecución, además de los instrumentos para evaluar los impactos de la política pública. Esto significa que, una política pública no solo aborda problemas, no solo es un programa, recursos o leyes. La política pública permite transformar contextos y hacerles seguimiento, control o regulación a través de un conjunto de cosas relacionales y coherentes para cambiar realidades socioeconómicas basándose en causalidades fundadas en teorías o hipótesis, persiguiendo fines políticos. De modo que, la política pública monopoliza unos medios que generalmente son técnicos y unos objetivos que son orientados por un dogma económico y político para imponer el direccionamiento de la sociedad (Villareal, 2013).

A propósito del campo ideológico, es necesario recalcar que, el modelo económico en Colombia pese a sus tropiezos y el excesivo empoderamiento al mercado, perpetúa unas implicaciones concretas en la acción pública con perspectivas de desarrollo con crecimiento inclusivo que rebose en una mejor calidad de vida de los individuos. Precedentemente, se discutía la orientación política bajo una plataforma institucional cuyo dispositivo era la planeación del desarrollo, después, a partir de un andamiaje metodológico y conceptual, el debate se centró en las políticas públicas que ha forjado la consolidación del modelo neoliberal,

caracterizando a las políticas públicas con una perspectiva de futuro anclada en la lógica del progreso pautado por una democracia liberal y capitalista. López (2017).

Es imprescindible la libre actuación de las fuerzas del mercado pero debe prevalecer la actuación gubernamental como actor principal del campo relacional Estado, sociedad y mercado. El Estado debe garantizar a través de sus políticas los nichos del mercado, con innovación, infraestructura y acuerdos sociales en relación a una actividad económica y de esta manera certificar un crecimiento económico inclusivo.

4.3.1 Capacidad estatal y política pública

En un contexto económico eficiente se exhorta impulsar mejores programas y la obtención de resultados deseables desde la generación de capacidades en la sociedad civil y la estructura administrativa y técnica que el Estado deberá optimizar en aras de mejorar sus capacidades institucionales. Los rasgos contemporáneos de la acción pública admiten una mayor coordinación de las políticas que dependerán de la capacidad institucional que la municipalidad ostente. Por consiguiente, Completa (2016) subraya que el éxito o fracaso de toda política pública depende de las capacidades reales con las que cuenten las instituciones para obtener resultados positivos. No obstante, las políticas públicas no podrán ceñirse exclusivamente a un aparato burocrático y a las aptitudes técnicas de quienes configuran la esfera estatal.

La dimensión institucional para el análisis y construcción de políticas públicas va más allá de la mera acción estatal e implica los intereses, preferencias y demandas provenientes de la sociedad. En efecto, Completa (2016) expresa que “los resultados de las políticas públicas no dependen necesariamente de la capacidad de las agencias estatales sino, también, de otros factores externos (e incluso internos, como la voluntad política), los cuales no forman parte del espacio de la capacidad estatal, aunque decididamente influyan en su ejercicio” (p.66).

En consonancia con el capital humano desde la organización civil en la construcción de políticas, Villareal (2013) señala la factibilidad como condición necesaria para la implementación de las políticas públicas, una perspectiva que debe

considerar desde la capacidad estatal, tres elementos fundamentales; Actores, Recursos e Instituciones. Por un lado, el dinero o financiamiento como recurso clave para el andamiaje de la política, pero no el único recurso necesario o posible. Existen también, recursos políticos que facilitan el consenso y la legitimidad en la estructuración y consumación de las políticas. Así como, recursos humanos, cognitivos, coercitivos, cronológicos y relacionales para la producción de políticas.

4.3.2 Hacia una política territorial

De acuerdo a Gallichio (2010), una política territorial debe propender por las políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales y para ello es necesario considerar simultáneamente acciones en lo que atañe a la gobernanza multinivel que involucra a la ciudadanía, a las organizaciones sociales y al sector privado en la toma de decisiones estatales bajo los principios de coordinación y eficiencia. De igual modo, una política pública territorial debe promover la construcción de capital social y el desarrollo económico local, el principal desafío de un Estado en torno a estas políticas será la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro. En síntesis, la política territorial pretende sostener la soberanía de los territorios para generar modelos de gobernanza, desarrollo económico, empleo y capital social y como estrategia sociopolítica debe contar con dispositivos de integralidad, visión estratégica, articulación y participación.

Se debe agregar que, para la consumación de una política en territorio, Howlett (1995) plantea un ciclo de políticas públicas para la resolución de los problemas. En líneas generales existe una vertiente analítica que consiste en estudiar el proceso de producción de las políticas. Es decir, cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan. Este método permite al Estado y la sociedad profundizar sus relaciones en la medida que se afianzan procesos descentralizadores en países de la periferia en donde se considera la

construcción de las políticas desde abajo, obedeciendo a la autonomía de los territorios y a la capacidad institucional para diseñar e implementar políticas, programas o proyectos.

En definitiva, las políticas públicas involucran objetivos y medios para alcanzar o resolver las expectativas de organizaciones sociales y económicas, dichas perspectivas se vuelcan en problemas de índole social que no necesariamente están relacionados con una intervención sectorial en las áreas macro de la administración pública como la Educación o encaminadas en la atención de focos poblacionales específicos como mujer y género o juventud. Dicho de otra manera, los problemas de una política pública también se enlazan con áreas estratégicas de intervención a nivel local y cuya intervención estatal debe impulsar el desarrollo regional a partir de las actividades económicas prevalecientes en el territorio.

4.3.3 Perspectiva para la construcción social de las políticas públicas

El enfoque teórico socio-construccionista que asume Roth, plantea la posibilidad de un abordaje más participativo e incluyente en los procesos de configuración de la acción pública. Según Roth (2014) las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, por el contrario, se trata de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad. En síntesis, el autor plantea la tesis de un gobierno que valore la participación directa de la ciudadanía en las decisiones de interés público, lo que a su vez evidencia la profundización de la brecha existente en la relación entre el Estado y la sociedad. Se debe contrarrestar la carencia de la participación democrática en los procesos de política pública a través de un cambio de la presencia del Estado en la sociedad.

Desde el punto de vista del autor Roth (2006) “una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para

modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p.27). En concordancia con la teoría de Roth, el Estado está permeado por la sociedad civil organizada: de un lado, por el capital financiero internacionalizado y, del otro, por los movimientos sociales. La sociedad a través de sus organizaciones, busca el autogobierno, reduciéndose el papel del Estado a un instrumento de coordinación y no de imposición. El centro del interés de las políticas públicas es una sociedad globalizada a partir de una clara influencia del Consenso de Washington que se plantea en América Latina para promover el desarrollo industrial.

4.3.4 Aproximación al concepto de gobernanza

El debate sobre gobernanza se origina principalmente en Europa en aras de la transformación de la concepción de gobierno tradicional y directo, planteándose la disyuntiva de la capacidad del Estado para seguir administrando como en el pasado o desarrollar mecanismos alternativos de cómo direccionar a la sociedad. Para el siglo XX autores como Xu (2015) reseñan a la Gobernanza Pública como el manejo estricto del erario y la manera de coordinar los asuntos públicos que atañen a todos.

Aguilar (2010) trasciende el concepto no como un ejercicio exclusivo de los gobiernos y plantea una horizontalidad que se traduce en las relaciones que se establecerán entre el ayuntamiento, el privado y diversos actores para lograr los objetivos sociales. En este sentido, el autor hace especial énfasis en la participación del sector privado en la Nueva Gobernanza Pública donde las empresas privadas se ciñen a una lógica de regulación estatal y todos los actores actúan en el marco de decisiones de acción pública. La gobernanza es vista como un laudo de conducción social cuyos propósitos establecidos conciernen a una serie de objetivos, prioridades, problemas críticos para resolver, desafíos, amenazas a confrontar y oportunidades para construir. La gobernanza rediseña el Estado, a los gobiernos locales, a la empresa privada, a la sociedad civil u organizaciones étnicas que deberán convenir objetivos comunes para ser abordados de manera articulada.

4.3.5 ¿Cómo gobernar la complejidad?

En el marco de la complejidad creciente y los actores sociales inmersos en la problemática que atañe al caso de análisis, Subirats (2010) indica que la gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político. Este laberinto de dificultades viene motivado por la diversidad implícita en la existencia de múltiples actores que incorporan al proceso político y una multiplicidad objetivos y preferencias.

Como respuesta a la complejidad del territorio, la gobernanza colaborativa es un nivel de interacción posible para abordar la problemática definida en el caso de estudio. A través de este tipo de gobernanza de redes se debe realizar la gestión de las políticas públicas, partiendo de que las políticas le apuestan a una relación de colaboración entre actores gubernamentales, ciudadanos y el sector económico para el impulso de decisiones públicas que logren la provisión de bienestar social. De acuerdo a Murray (2010) el enfoque de la gobernanza colaborativa facilita el desarrollo del emprendimiento y el capital social, apoyando la innovación social para la creación colectiva de soluciones para el buen funcionamiento de la sociedad y de la economía. El sector público y los mercados deben afianzarse mientras exista una mayor gobernanza colaborativa entre los funcionarios públicos y las organizaciones no gubernamentales y de esta forma radicar el éxito y la innovación en las políticas públicas.

Ante un proceso de política como proceso complejo, con potencial de transformación de las condiciones de existencia social y económica, la comprensión de las dinámicas de las organizaciones sociales en un territorio constituye el eje fundamental de intervención y la manera como el Estado genera nuevos órdenes sociales en medio de la diversidad existente. López (2017) alude a las nuevas formas de organización humana en el marco de entornos ininteligibles, no se debe desconocer el carácter participativo en la construcción de políticas que deben surtir bajo un liderazgo desde la sociedad para transformar la institucionalidad y su acción desde una eticidad democrática, orientándose así, la acción y decisión o en síntesis la conducción social, generándose espacios para la autonomía, el diálogo y la

emancipación de sectores sociales en aras de la cooperación y el encuentro común sin violentar las libertades individuales.

4.3.6. Aplicación de un modelo de gobernanza

En atención al desconcierto social de la problemática de estudio, la gobernanza permite forjar una agenda de investigación interdisciplinaria sobre el desorden social manifiesto y permite mayor eficiencia y legitimidad que desde distintas instancias de gobernanza consentirán la producción de orden dentro del Estado. Determinar una nueva agenda redefine una nuevas forma de hacer política, una nueva comprensión de las instituciones del Estado y más allá del Estado en el marco de un mundo globalizado. En consecuencia, esta idea de gobernanza permite explorar nuevas formas de control de riesgos, empoderar a los ciudadanos y promover procesos de democratización (Levi, 2011).

Habría que decir también que, Peters (2000) propone un proceso de dirección social atomizado. En primera medida, la *Articulación* institucional legitima un conjunto de prioridades comunes y aceptadas para la sociedad. La *Coherencia*, para que prevalezca el equilibrio de intereses entre los involucrados y una visión amplia entre sectores y áreas de política. El *Logro de metas* como los productos, resultados e impactos y la *Retroalimentación y Rendición de Cuentas* que promueva la transparencia en el marco de un gobierno abierto que impulse capacidades para todos los implicados en una estructura donde se supone que todos son socios y configuran un engranaje productivo. Dicho de otra manera, el orden institucional obedece en primera instancia a una aspiración que se deberá concretar en un programa de gobierno con reglas y políticas coherentes para la intervención integral de los problemas sociales. Cada acción tendrá un resultado cuya valoración de gestión estriba de la refrendación de una nueva ciudadanía que aprovecha las posibilidades que brindan los procesos de gobiernos locales bajo principios de gobierno abierto.

Estas intenciones de política se podrán formalizar a través de algunos modos de gobernanza que propician la interacción para resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades para la sociedad. Como bien se ha resaltado, nuevos

actores y nuevas relaciones incursionan en atención a la coordinación de la sociedad. De tal modo, Peters (2000) cataloga que el gobierno, la sociedad civil y el mercado se relacionan a través de varios tipos de gobernanza; legal o jerárquico, de redes y de mercado. La acción pública privada es el capital interorganizacional y factor de la capacidad estatal que amerita una visión desde la gobernanza para que de manera vertical, horizontal y de mercado propenda por salidas exitosas.

Por tanto, las Alianzas Públicos-Privadas son vistas como alternativas para el desarrollo sostenible de las regiones y como un elemento puramente económico que se desprende de un mundo pautado por la globalización, basados en el capitalismo, la producción, distribución y consumo. Con respecto a las Asociaciones Público-Privadas, no será suficiente percibir las y aterrizarlas a la realidad como un instrumento notoriamente mercantil y deberá sumársele una lógica de la gobernanza como forma de gobierno para promover y desarrollar alianzas eficientes en los territorios. Prats (2017) propone un modelo de gobernanza descentralizado aplicable en países como Colombia en el cual, la promoción y estructuración de los proyectos se realiza a través de un conjunto amplio de instancias locales en donde los departamentos o municipios tienen mayor capacidad para desarrollar Alianzas Público-Privadas de forma autónoma.

De ahí que, las Alianzas Público-Privadas son consideradas como instrumentos de la nueva gobernanza que soporta su accionar en una amplia gama de utilización de terceros para ofrecer servicios con financiación mixta y llevar a cabo los fines públicos. El resultado es un elaborado sistema de gobierno de terceros en el que los elementos cruciales de la autoridad pública son compartidos con una gran cantidad de actores no gubernamentales que están íntimamente implicados en la ejecución. Así entonces, esta forma de escalamiento industrial está redefiniendo el papel que cumple el Estado para velar por el desarrollo económico y social de países y regiones. Este tipo de alianzas las define Palacios (2008) como “esquemas de asociación o pactos multisectoriales que se establecen bajo el criterio de que al combinarse los recursos y capacidades de entidades del sector público y organismos y empresas del sector privado, se potencia su efectividad y se pueden obtener los mejores resultados en la realización de proyectos de utilidad social e interés mutuo” (p.16).

En concordancia con Palacios (2008) la colaboración y la cooperación entre las esferas público-privadas son rasgos comunes de las economías mixtas y la acción de cada sector no podrá entenderse sin la participación del otro. El concurso de ambos sectores es lo que hace posible el funcionamiento de las economías y su desarrollo a largo plazo. A su vez, el concepto de Alianza Público Privada se extiende más allá del plano nacional en la medida que las iniciativas conjuntas son comunes para fines como la promoción del desarrollo económico, en las que participan por una parte organismos multilaterales e instituciones de ayuda internacional, y por otra los gobiernos nacionales o locales y empresas privadas de países en desarrollo.

En este sentido, las alianzas público privadas se podrán basar en políticas, programas o proyectos para resolver las problemáticas comunes en los territorios, estas asociaciones tendrán como objeto el financiamiento, diseño, construcción y operación de obras de infraestructura pública o el acondicionamiento del sector productivo. Las alianzas tendrán un contrato a largo plazo en el cual se debe convenir la forma en que será recuperada la inversión por parte del socio privado.

En építome, de un gobierno directo o jerárquico durante el siglo XX se ha contemplado la eficiencia de un gobierno de mercado en las últimas décadas. No obstante, en los últimos años, los territorios traslapados por la complejidad proponen una gobernanza en redes como respuesta institucional. Los gobiernos deben gestionar y tratar de implicar conjuntamente a la ciudadanía en las decisiones de índole gubernamental y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen los gobiernos locales, dada la asimetría entre contrariedades y capacidades de respuesta. De tal manera que para afrontar la problemática en discusión, se demanda un estilo de gobernanza que asuma la lógica productiva competitiva de los mercados y la lógica de cooperación en las organizaciones sociales y estatales.

El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de los gobiernos en una perspectiva multinivel y de redes, donde se le asigne competencias claras a cada uno de los actores y en el marco de una gobernanza colaborativa se logre un nivel práctico de planificación para ejecutar políticas, programas o proyectos. Desde la visión general de una política, la

gobernanza permite la consolidación de unas estrategias para establecer frentes de acción que delimiten las bases o insumos para la implementación de una política pública desde el orden departamental.

5. Bases para la propuesta de una política pública para el desarrollo económico local de Manaure.

Este último capítulo presenta las bases para una política pública desde un nuevo diseño institucional partiendo de unas condiciones preestablecidas que permitan el asentamiento de una intervención política del orden departamental para el desarrollo socioeconómico de la región. Desde la perspectiva de la política, se definirá el objetivo general y las estrategias entre los distintos actores para concretar unas líneas de mejoramiento que permitan alcanzar el desarrollo económico local. De manera tal, el capítulo se divide en cuatro secciones. En primer lugar, se establecen los principales riesgos para el alcance de la política. En segunda instancia, se plantea el objetivo general de la política y las estrategias a implementarse. Consecutivamente, se establecerán los frentes de acción explicando en primera medida las estrategias en el orden de la gobernanza. Finalmente, las líneas de acción que proveerán una nueva estructura administrativa para promover el cuidado ambiental y el desarrollo socioeconómico a partir de la economía de la sal.

5.1 Factores para el desarrollo de la política pública en el departamento de La Guajira.

En atención al fallido diseño administrativo y a la incapacidad institucional en torno a la economía de la sal en el municipio de Manaure, el gobierno departamental debe responder a contextos altamente complejos a través de una intervención pública que regule la conflictividad social y gestione de manera eficaz las condiciones que permitan el restablecimiento de las salinas marítimas. La priorización institucional en armonía con la acción pública facilitaría la reorientación del proceso productivo y de la mercantilización de la sal. En efecto, apremia una política pública entendida como

un proceso de interacción entre el aparato gubernamental, la sociedad civil y la esfera privada para contemplar las problemáticas que serán incluidas de manera permanente en la agenda pública de la entidad territorial.

Es necesario dar cuenta de un par de escenarios para que dicha interacción entre agentes públicos y privados sea posible en el marco de la factibilidad de la política. Como bien se ha detallado, la Gobernación de La Guajira no tiene participación en la composición accionaria de SAMA. De tal modo, se consideraría la viabilidad de la política en la medida que la unidad territorial de primer nivel amparada por el artículo 298 de la Constitución Política tenga mayor autonomía en las decisiones que conciernen a la administración de las salinas para planificar y promover el desarrollo económico y social dentro de sus territorios. También, la debilidad financiera de la entidad territorial representa otra alarma para la política. El departamento de La Guajira como ente catalizador de recursos para los municipios demanda mayor articulación con el nivel nacional para dar cumplimiento a los principios de concurrencia y complementariedad. La reciente inestabilidad política con un excesivo número de gobernadores ocupando el cargo en los últimos siete años refleja matices de una ingobernabilidad ya sea por fenómenos de corrupción o por la débil capacidad de gestión de recursos con el nivel central.

El otro aspecto relevante a tener en cuenta en el mapa de riesgos es la característica étnica y cultural que se asienta en esta región. Si bien, las intervenciones desde el marco de una política deberán tener un enfoque diferencial, la población wayuu desde su cosmovisión y sus derechos ancestrales sobre el territorio deben asumir posiciones que permitan un mayor engranaje institucional que facilite el resurgimiento de las salinas marítimas. Como actores claves y receptores de la política deberán compartir un proyecto visionario en un mundo que comprenda fielmente la tradición, la costumbre y la institucionalidad. Dadas estas condiciones se podrán determinar las acciones necesarias para posibilitar la intervención pública y establecer las bases de una política que efectivamente pueda proveer la atención oportuna de la problemática en las salinas de Manaure.

5.2 Objetivo y estrategias para la implementación de la política.

Como bien se ha referido, una política pública confiere los medios posibles para la transformación de realidades y facilita el seguimiento y control en un campo concreto de la administración pública. El objetivo de una política es definido de forma democrática, sistematizada desde el sector público pero con la participación de la comunidad y el sector privado para orientar soluciones a una situación declarada como insatisfactoria.

Así pues, el objetivo general de la política pública es reactivar la economía regional a partir de dos componentes básicamente: Establecer el orden en las relaciones de producción, considerándose la autonomía wayuu y reduciéndose el papel del Estado a un instrumento de coordinación que busque el autogobierno bajo redes voluntarias entre los actores que eviten el colapso del capital humano y se conciben las necesidades como colectivas. Al mismo tiempo, la política deberá promover la industrialización de la sal para la comercialización externa e interna del producto y sus derivados. Desde la propuesta investigativa, se proyectan las bases de la política que permitan el direccionamiento socioeconómico y ambiental a partir de las salinas marítimas de Manaure. Para alcanzar el objetivo general se plantean las siguientes estrategias:

La generación de espacios y deliberación conjunta a través de instancias territoriales que permitan un mecanismo institucional en donde converjan las asociaciones wayuu, la sociedad civil, la academia, el sector privado y el gobierno. En síntesis, incidir en la ampliación del espacio público de deliberación democrática que facilite la concertación multisectorial y el fortalecimiento de las capacidades de acción pública de la sociedad civil y una mayor efectividad en la articulación de la política pública. Otra estrategia permitirá la asunción de roles y la capacidad de veto, regulación o sanción de un privado sino cumple a cabalidad el objeto social. En este sentido, apremia una estrategia de fiscalización social que permita elevar los controles sobre la implementación de la política y se dicten medidas ejemplarizantes para sortear la desorganización que actualmente padece el proceso productivo de las salinas de Manaure.

Promover el fortalecimiento institucional como factor indispensable de cooperación para el desarrollo que incluye a los agentes de la esfera pública para estimular la gobernabilidad y el desarrollo corporativo a través de reformas o creación de entes como estrategias para la modernización y construcción de capacidades institucionales con un equipo de profesionales transparentes e idóneos en la generación de alianzas para impulsar el desarrollo salinero en la región. También, aunar esfuerzos del orden público-privado y la cooperación internacional para apoyar el escalamiento industrial y prever la sostenibilidad ambiental en torno a la economía de la sal en el municipio de Manaure. Ameritan cambios respecto al manejo tradicional de las salinas por lo que la estrategia deberá contar con una mayor planificación para vaticinar los requisitos, las consecuencias y la integración funcional entre las comunidades wayuu, el gobierno y el privado.

5.3 Gobernanza y acción pública sobre la cadena de valor de la sal.

Teniendo en cuenta un escenario de gobernanza como conducción social de un asunto de interés público, una política del orden departamental sería el medio para incursionar en áreas estratégicas de intervención como lo es el desarrollo económico local a partir de la orientación de las relaciones comerciales y el proceso productivo en las salinas de Manaure. Para abordar la problemática de las salinas marítimas de Manaure se recomendaría en el primer orden de la gobernanza los siguientes frentes de acción de la política pública.

El reto de consolidar redes de confianza y cimentar de institucionalidad un contexto inter-étnico donde conviven indígenas y arijunas con formas organizativas modernas que pautan las dinámicas comerciales. La política no será permisiva pero valorará la cultura y la cosmovisión del pueblo wayuu al momento de examinar los desafíos del desarrollo económico local. En otras palabras, la política requiere de consensos para regular el juego de intereses que prevalece en la organización sobre la actividad de la sal. Gobernar la complejidad desde un enfoque de gobernanza facilitará el desarrollo del emprendimiento y el capital social para el buen funcionamiento de la sociedad y la economía. Por consiguiente, la política pública

deberá referir un lineamiento para la gobernanza del territorio que admita el diálogo horizontal entre los actores y abrir espacios para la solución de conflictos propendiendo por el interés colectivo. En efecto, amerita una estrategia que vigore acuerdos comunes en donde apremie un proyecto visionario en el cual se concentren esfuerzos para un mismo fin.

De ahí que, en primera medida la política exhorta la institucionalización de una Mesa Departamental para el Desarrollo Salinero. Esta instancia de articulación entre los actores inmersos servirá para intervenir los eslabones débiles que actualmente existen en la cadena de valor y que presuntamente concurrirán en el marco del esquema asociativo que se llegue a implementar. Esta mesa se instalará a través de un decreto del orden departamental y la secretaría técnica estará a cargo de La Gobernación de La Guajira y la Agencia para el Desarrollo Económico de La Guajira. Este espacio permitirá establecer mayores lazos de confianza y credibilidad entre los actores que asumirán acuerdos para la organización y modernización del proceso productivo en las salinas de Manaure. De esta mesa se derivará un plan de acción que delimitará los lineamientos necesarios para establecer redes propositivas entre el Estado, el privado, la ciudadanía, organizaciones étnicas, la academia y organismos internacionales.

En el segundo orden, se sugiere la creación de una instancia resolutoria como parte de la respuesta a la debilidad institucional y a la multiplicidad de intereses que se perciben en el ambiente y que afectan directamente a la actividad económica de la sal. Como se ha explicado, el ambiente actual de las salinas está cercado de amenazas latentes que han ocasionado un deterioro ambiental y financiero. Por tanto, para mediar la conflictividad social en torno a la economía de la sal se propone involucrar a profesionales de la Universidad de La Guajira como promotores de consensos y con el suficiente rigor científico para que fluyan las relaciones productivas y comerciales en las salinas de Manaure. La academia será el eje articulador entre las decisiones público-privadas y las asociaciones wayuu para el desarrollo de la sal cuyo compromiso solidario deberá reflejarse en las utilidades de un privado y en la estabilidad socioeconómica de Manaure.

Para transformar las situaciones de conflicto en oportunidades se deberá canalizar la discordia por medios formales y pacíficos a través de una sub mesa o comité de resolución de conflictos sobre la actividad económica de la sal. La Universidad de La Guajira coordinará estos espacios de diálogo que se desarrollarán en la zona de producción con la periodicidad que determinen los entes involucrados y el fin único del desarrollo de esta instancia será administrar y transformar los conflictos en coyunturas de desarrollo local y regional.

La pérdida de visión en el largo plazo de la sostenibilidad socioeconómica y ambiental de la cadena de la sal es otro punto álgido que amerita la intervención desde el marco de la gobernanza del territorio. Urge la necesidad de que se orienten talleres pedagógicos a la comunidad, a las autoridades indígenas, a madres líderes y a los representantes de los gremios del transporte. En este sentido, las universidades, los organismos internacionales y el sector público-privado promoverán esta estrategia didáctica de enseñanza a través de socializaciones permanentes.

Así mismo, se concibe la creación del Centro “Investigal” que se ubicará en el casco urbano municipal y dependerá de la Agencia para el Desarrollo Económico de La Guajira. Este Centro de Investigación para el mercado de producción y comercialización de la sal tendrá como propósito vincular mayormente a las comunidades wayuu a través de un pacto por la apropiación colectiva de nuevos entornos que afiancen el fortalecimiento visionario de la sal y el robustecimiento del tejido social comunitario. Finalmente, se recomienda la concreción de un proyecto educativo institucional que establezca asignaturas en las escuelas públicas acorde al desarrollo social sobre la base de relaciones sostenibles y productivas en la economía de la sal.

Las salinas de Manaure se sitúan en un territorio que a pesar de su gran potencial derivado de la disponibilidad de recursos no logra avanzar en la calidad de vida de su población y no capitaliza la perspectiva de desarrollo desde el renglón económico de la sal. En consecuencia, un último lineamiento de acción para concebir en el espectro relacional de la gobernanza es la conformación de veedurías ciudadanas para garantizar la realización y sostenibilidad de la infraestructura base y los servicios básicos para el andamiaje del proceso industrial de la sal. Ello indica de

alguna manera la necesidad de un verdadero control social sobre la cadena de valor y se deberán brindar herramientas para la constitución de estos mecanismos de control ciudadano especializados en la fiscalización de la plataforma industrial del proceso productivo de la sal.

5.4 La apuesta por una mayor capacidad institucional y administrativa para intervenir la problemática de las salinas de Manaure.

En primer lugar, se proponen unos frentes de acción para el fortalecimiento institucional y complementar el aparato técnico y administrativo de la estructura departamental de gobierno con el fin de generar capacidades y un mayor grado de especialización de los funcionarios para intervenir eficazmente la problemática de las salinas. La capacidad institucional tiene un enfoque de resultados y se mide a través del desempeño de las autoridades locales. En Manaure por ejemplo, el despliegue corporativo ha fracasado, el desconcierto del proceso productivo es indiscutible y el escalamiento industrial no es una realidad. Involucrar a una agencia o comité que comparta responsabilidades con la autoridad departamental implicaría un nuevo actor que de manera directa incidiría en las salinas. La Gobernación de La Guajira carece de un capital laboral relacionado con asuntos propios que atañen a la reactivación de la actividad de la sal. Innovar en materia portuaria con el fin de aproximarse a exportaciones de gran escala y materializar un complejo químico e industrial, exhorta una política visionaria que interpreten profesionales especialistas en el área de la producción y comercialización de la sal marina.

En la estructura administrativa debe residir la responsabilidad de la coordinación de acciones para propender por el orden y el crecimiento económico de la región a partir del renglón de la sal. Como herramienta de apoyo al proceso de gestión pública sobre la economía de la sal será necesario la creación de nuevas dependencias para formalizar la sostenibilidad técnica, financiera y jurídica por medio de una ley, ordenanza departamental o a través de un acto administrativo. En este sentido, se requiere definir modalidades para la acción pública de manera formal a través de agencias, comités, consejos, comisiones o trabajos en red. En afinidad con

(R. Frías, en comunicación personal, 30 de noviembre de 2018) como estrategia de organización y procedimiento institucional para alcanzar esta propuesta y como primera línea de acción, se sugiere crear una Agencia para el Desarrollo Económico de La Guajira (ADEG) y ejecutar las propuestas cruciales en materia económica, ambiental, social y cultural. Esta agencia deberá ser fruto de la anuencia entre el gobierno central y departamental y dejar de lado cualquier tipo de concesión burocrática que sobrecargue algunas dependencias de la Gobernación de La Guajira.

El objetivo de esta nueva entidad es promover y apoyar el desarrollo integral y sostenible del departamento de La Guajira, orientando sus acciones en varios renglones de la economía regional pero con un especial énfasis en la actividad económica de la sal. Esta agencia tendría a su cargo la articulación y coordinación de actores regionales para la concreción de proyectos estratégicos y de relacionamiento comunitario que permitan generar condiciones para mejorar la competitividad y productividad de la región a partir de enclaves económicos como la sal.

La Gobernación de La Guajira asumirá un rol complementario para impulsar el desarrollo salinero. Por un lado, el gobernador representará la institucionalidad, destinará un presupuesto y coordinará acciones para la fiscalización de los recursos que administrará la agencia. El director ejecutivo de la agencia será el soporte en la gestión de recursos complementarios para la cooperación financiera y técnica. La entidad territorial y la agencia compartirán responsabilidades simultáneas, garantizarán el presupuesto de la política, ejercerán la secretaría técnica de la Mesa Departamental para el Desarrollo Salinero y deberán ajustar su reto misional en el marco de un proyecto visionario y de planeación, pensando en una Guajira hacia el año 2030.

Otro de los elementos a valorar desde una política pública se relaciona con el control a la producción informal de sal para mejorar y ampliar las áreas de cosecha y optimizar las áreas productivas y cristalizadas. Antes de convocar redes de apoyo para la persuasión coercitiva de zonas no autorizadas para la cosecha artesanal, se recomienda al gobierno departamental contemplar programas para la reconversión laboral de los nativos que se ubican en la zona de Pato Rojo y en la laguna de San Juan. En este orden, la institucionalidad local con el apoyo de la Agencia para el

Desarrollo Rural y el Ministerio de Industria y Comercio impulsarán las líneas de mejoramiento con oportunidades para el desarrollo social y empresarial sostenible para las comunidades. Igualmente, la creación del Fondo Emprender Wayuu desde la Agencia para el Desarrollo Económico de La Guajira propenderá por el resurgimiento de sectores tradicionales como las artesanías y la pesca en este municipio. Así mismo, aunar esfuerzos con el gobierno nacional para fortalecer los sistemas productivos de la región como el turismo y el sector agropecuario.

En lo que respecta a la dimensión ambiental, el incremento de las áreas de extracción legal e informal de la sal y el desvío del río Limón ocasionan un deterioro ecológico en el área protegida de Musichi. La alteración del trayecto del Arroyo Limón afectó directamente su dinámica natural y a los ecosistemas asociados, lo cual se manifiesta especialmente en las zonas costeras de Manaure y las rancherías circundantes.

Desde la propuesta de la política se precisará el cuidado y la protección al medio ambiente, por lo que (G. Fonseca, comunicación personal, 2 de diciembre de 2018) recomienda priorizar un estudio de diagnóstico real de los cambios hidráulicos del río Limón y de la problemática ambiental, social y cultural que ha generado los procesos acelerados de erosión y sedimentación en la línea de costa y del cauce. Además, cambios en la salinidad de las lagunas asociadas y alteraciones en los ecosistemas en las desembocaduras y de manglar originado por dicha desviación. A partir de este diagnóstico como elemento de la política pública se formularán medidas o acciones adecuadas para minimizar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales, sociales y culturales ocasionados. Vale resaltar que la política pública originaría una Dirección Ambiental al interior de la agencia que se encargaría de efectuar el diagnóstico y conformar veedurías ambientales para velar por los ecosistemas alrededor de las salinas y responder ante Corpoguajira como autoridad ambiental competente.

5.4.1. Una alianza público-privada como forma de escalamiento socioeconómico de las salinas.

En lo que atañe a la conectividad vial y el equipamiento de las salinas para abastecer la demanda nacional e internacional, ameritan gestiones desde el gobierno departamental para definir una Alianza Público-Privada donde impere una voluntad política que se traduzca en la línea de mejoramiento que estimule la generación de ingresos y oportunidades laborales para la región. Ante un panorama local desfinanciado, se sugiere como alternativa a valorarse desde una política, la implementación de una Alianza Público-Privada que integre el músculo financiero e institucional en la dinámica salinera. Este pacto multisectorial potenciaría la efectividad en inversiones para los siguientes frentes de acción de la política: infraestructura de vías, industrialización del sector, aspectos logísticos y la construcción de un puerto para el comercio internacional de la sal.

Además del elemento puramente económico, este esquema asociativo impulsará la construcción de proyectos de utilidad social y estrategias de comunicación que faciliten la regulación de conflictos sociales en la organización en torno a la economía de la sal. El éxito de esta modalidad institucional depende de la posibilidad de establecer nuevas formas de abordar la problemática, no simplemente desde una perspectiva económica y empresarial, la cooperación pública y privada deberá interpretarse desde el enfoque conceptual de desarrollo económico local y desde la gobernanza.

Hay que tener en cuenta que “entre los mayores compradores de sal cruda en Colombia se encuentran las industrias de productos derivados y las refinadoras, representadas principalmente por las empresas Refisal, Procesal, y Elf Atochem Colombia. Ninguna de las anteriores está ubicada en Manaure ni en el departamento de La Guajira, por la deficiente infraestructura básica de servicios públicos y conectividad, indispensable para el desarrollo industrial. Si las refinadoras quedaran cerca de Manaure se disminuiría el costo del transporte que es alto frente el costo de la sal y se abrirían posibilidades de exportación” (Aguilera, 2003, p.36).

Con respecto a la conectividad vial, como alternativa base para la política, los actores inmersos concebirán los estudios, diseños y ejecución de la ampliación y el mejoramiento del trayecto al municipio de Uribia. Esta obra de infraestructura pública permitirá el ingreso de tracto mulas al municipio de Manaure para habilitarse la

operación de transporte y la distribución de toneladas de sal desde el casco urbano. Con esta intervención, el gobierno departamental pretende regular los monopolios privados del transporte terrestre externo de la sal, facilitando el acceso a Manaure de camiones con elevada capacidad de embarque por toneladas. Actualmente, por las condiciones expuestas anteriormente, la variable de transporte incide en los costos de producción y comercialización del centro salinero, afectando el juego de oferta y demanda del producto. La competencia en el flujo terrestre por toneladas será compartida, por un lado el transporte directo desde Manaure para abastecer el consumo nacional y por otro, los gremios que al presente distribuyen la sal a los pequeños focos industriales en Uribia para luego ser comercializados a los diferentes nichos del mercado local.

El centro de producción de Manaure convive entre una obtención mecanizada y artesanal de la sal marina. En cuanto a la fabricación industrial de la sal, la propuesta estaría encaminada en aumentar el volumen de producción y elaboración de los derivados de la sal. En lo que respecta a la producción artesanal, se debe mejorar la calidad de la sal que será vendida. Para ambos estilos productivos se exhorta el uso de la ciencia, la tecnología e innovación para definir nuevos productos o subproductos posibles de comercializar. El modelo industrial para el negocio de la sal puede resumirse en: Derivadores de la sal para productos químicos, la mineralización de la sal para la ganadería y la sal para el consumo directo con un alcance innovador para producir sal gourmet con diferentes sabores para la gastronomía local y mundial, tales como la sal con limón, con ajo silvestre o con achote de camarón guajiro.

Según el informe de SAMA (2018) la sal tiene aproximadamente 14.000 aplicaciones industriales conocidas, y no existe un producto sustituto para este mineral. Actualmente el 52% del consumo mundial de sal es para plantas químicas (producción de cloro y soda cáustica), el 32% se destina al deshielo de carreteras (mercado norteamericano y europeo) y 23% restante, se destina al consumo humano y diversos usos industriales. El desarrollo de sustitutos de sal requiere de una alta inversión, con una industria especializada o desarrollada para competir en los mercados. En virtud de lo dicho, se propone instaurar un complejo químico industrial que vislumbre una planta refinadora como componente de la política que dispondrá la

estrategia público-privada para intervenir la infraestructura base, incidir en el proceso organizativo y abordar los principales sectores objetivo del uso de la sal, como lo son: Alimentos, textiles, ganadería, petróleo, deshielo de carreteras y detergentes.

Al presente, la sal es transportada vía terrestre en mínimas proporciones, abasteciendo exiguas demandas para el consumo interno. La institucionalidad local debe propender por las exportaciones, allí están las oportunidades de ingresos para la población wayuu, prevaleciendo la integración comercial entre regiones y países, lo cual generaría el impacto anhelado; un municipio competitivo, un referente de la producción de sal en los mercados mundiales. Para dimensionar la demanda externa de la sal y sus derivados no se hallan avances respecto a un proyecto modernizador del puerto de embarque de la sal. El mercado juega un papel clave para solventar oportunidades sociopolíticas, el cual está garantizado, máxime cuando edifiquen un puerto que propicie el comercio multilateral. Este es un mercado que en la actualidad se ve mermado y favorece una economía de importación aislándose de las divisas que aumentarían los recaudos presupuestales.

Según los cálculos del Inspector Marítimo (A. Orcasitas, comunicación personal, 9 de octubre de 2018) del año 1994 al año 2010, el muelle construido a partir de la ley 41 de 1968 a través del contrato de administración delegada excedió la capacidad de embarque hasta 5.250 toneladas, con un promedio de carga de 400 toneladas por hora en un calado máximo permisible de 4, 20 metros. Hoy, se encuentra inactivo y devastado por lo que urge la adecuación de una moderna infraestructura con el fin de darle viabilidad a un nuevo puerto multipropósito donde atracarían buques que puedan alcanzar un pleno rendimiento en la capacidad de carga entre 15.000 y 30.000 toneladas de sal en 48 horas y también se posibilitaría el comercio de otros bienes y servicios. Desde un esquema asociativo las responsabilidades en las decisiones administrativas son compartidas (público-privada) por lo que ambas esferas, al momento de intervenir la problemática, certifican la capitalización de la obra y el seguimiento a la misma. La realidad de un moderno puerto gozaría de co-acuerdos y responsabilidades simultáneas para su sostenimiento en los años venideros.

La intervención Público-Privada no promoverá la rehabilitación del existente muelle, la propuesta está encaminada en obras civiles como dragados para un calado de 8 a 10 metros, la construcción de depósitos, la adquisición de tecnología portuaria y el viaducto para la banda transportadora de sal en aras de la modernización de un puerto que permita el acceso de buques de cargue hasta 30.000 toneladas. El antiguo muelle logró una capacidad de carga de hasta 5.250 toneladas, los últimos navíos que lograron salir de estas aguas fueron de 800 toneladas de sal. Una vez concurren los aspectos logísticos para participar en el mercado internacional, el producto será una marca caribe y regional patentada como “Sal Manaure”.

Valorando los distintos frentes de acción y en el marco de un gobierno abierto, la Gobernación de La Guajira y la Agencia para el Desarrollo Económico de La Guajira rendirán cuentas a la comunidad de las gestiones realizadas con el Gobierno Nacional y de los acuerdos a generarse para que las distintas intervenciones velen por el desarrollo endógeno con posibilidades de superar la problemática social. El sector público y la empresa privada convendrán notificar de manera periódica el rendimiento financiero y la destinación de las riquezas que se deben traducir en obras de índole social para las comunidades wayuu quienes definirán que tipo de inversión apetecen. Los beneficios sociales que surtan de la responsabilidad Pública-Privada deberán beneficiar a la población que se encuentre en la más aflictiva condición.

6. Conclusiones

Esta propuesta investigativa intentó precisar estrategias institucionales como medios para contrarrestar las problemáticas de inclusión, de pobreza y preservar el entorno natural en un territorio donde el enclave económico principal se encuentra en decadencia producto de las malas decisiones políticas, el errático diseño administrativo, el desorden organizacional con baja capacidad gerencial que determina relaciones en el juego comercial sobre la economía de la sal.

El círculo vicioso en torno a la cadena de valor de la sal exhorta un ambiente difícilmente competitivo en el ámbito nacional e internacional. La prominencia del individualismo y la competencia como principios del libre mercado, ha aumentado la

percepción del riesgo a la corrupción, y por tanto, las relaciones comerciales son cooptadas por intereses privados. Vemos entonces, un accionar bajo sentimientos egoístas, individuales y competitivos que al ser naturalizados e inherentes a la condición humana, deben ser objeto de acuerdos comunes que faciliten el establecimiento de unos límites en un proyecto visionario donde conviva armónicamente el mundo cultural indígena, la institucionalidad local y el sector privado.

Los bajos niveles de ocupación repercuten en el incremento de los niveles de pobreza y en la disminución de la calidad de vida de esta población. El escenario laboral es incierto y apura la eficaz intervención estatal puesto que las cifras son alarmantes “para el año 2013 la tasa de desempleo en población desplazada fue del 86% y para la población pobre del 82%” (Camacho, 2015, p.69). Sin duda, el análisis de esta propuesta de investigación es de suma importancia para estudios académicos y para la deliberación institucional debido a que es un compromiso vital de los objetivos de desarrollo sostenible, rescatar de la pobreza extrema a países desiguales como Colombia y sin duda, un reto profesional ejecutar políticas públicas que velen por el desarrollo económico local del departamento de La Guajira.

La debilidad institucional en torno a la economía de la sal en el municipio de Manaure fue el motivo para la realización de un estudio cuyo propósito fue determinar los insumos para una propuesta de política pública que permitiera regular y reactivar el proceso productivo en las salinas marítimas de Manaure. En atención a la problemática de estudio, se propuso un fortalecimiento institucional y se planteó la creación de entidades competentes en el desarrollo económico regional, así como la materialización de un esquema asociativo como herramienta colaborativa para garantizar el músculo financiero que responda a la adecuación de una moderna infraestructura. Igualmente, estrategias de gobernanza que faciliten el diálogo y la reorganización de la producción y comercialización de la sal.

Las bases de una política pública para el desarrollo social a partir de la economía de la sal deben ser objeto de incidencia de todas las organizaciones involucradas en esta titánica tarea. En este sentido, un escenario de gobernanza que facilite la participación ciudadana sería la manera de contar con Políticas Públicas

socialmente relevantes y sostenibles. La gobernanza como modelo no ha sido una realidad en el municipio, las entidades territoriales en Colombia no cuentan con un enfoque delimitado de administración pública y La Guajira es muestra de ello, los gobiernos sin un horizonte claro responden a las demandas del momento.

No obstante, para el caso de estudio, se propuso un espacio de gobernanza que precise unos niveles de relación entre los actores estratégicos y que las instancias institucionales se perciban como una oportunidad para establecer redes de confianza y credibilidad para el desarrollo. Una política pública que permita dirimir diferencias entre los agentes involucrados y estimule el fortalecimiento institucional para intervenir esta problemática con efectos positivos que faciliten un trabajo en red y el encadenamiento productivo a partir de la industrialización de las salinas de Manaure. Entender el valor agregado de la sal para el consumo humano, la promoción del turismo alrededor de la producción, la reconversión laboral bajo ejes propios culturales y el ecoturismo en el corregimiento de Musichi como fuentes dinamizadores de la economía local.

En materia de equipamiento grueso, apremia la tecnología e infraestructura necesaria para formalizar la explotación y distribución en un territorio atosigado por la desidia estatal. Si no se trabaja con productividad e innovación es fácil que la pobreza siga rebosando esta población. Mientras no se tenga un puerto, la sal seguirá siendo transportada en camiones para el comercio local. El futuro de Manaure va ligado a las salinas y a la promoción para el consumo interno y exportación a gran escala. La injerencia estatal en la crisis social y económica en torno a la sal no da espera, la comunidad con pertenencia y un grado esperanzador deben establecer acuerdos comunes para equiparar las salinas a la fuente esencial de las posibilidades de crecimiento económico con alto potencial de desarrollo social y grandes oportunidades para la región.

Bibliografía

- Acuerdo No. 031. Por el cual se declara el Distrito de Manejo Integrado Musichi ubicado en el municipio de Manaure, departamento de La Guajira y se adoptan otras medidas para su administración y manejo. Corpoguajira. Del 22 de Diciembre de 2011.
- Aguilar, Luis. (2015). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance edited by Stephen P. Osborne. Routledge, New York and London. Vol 1, No. 1.
- Aguilera, María (2003). Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Salinas de Manaure, Tradición Wayuu y Modernización. Número 35. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER35-Salinas.pdf
- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL 82. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171_es.pdf?sequence=1
- Barros, J. (2017). Los Pecados de La Sal. Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de La Guajira. Riohacha, Colombia
- Boisier, S. (1999). “Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?” en Revista Paraguaya de Sociología. Año 36, N.º 104 (Enero-Abril 1999) pp. 7-29. Asunción, Paraguay. Recuperado de: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando_2.pdf
- Boisier, Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial, Boletín del ILPES, Santiago de Chile, Agosto 1977. Recuperado de:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2189/S9860432_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Corporación Autónoma Regional. (2011). Formulación del Plan de Manejo del Distrito de Manejo Integrado de Musichi. Municipio de Manaure La Guajira. Recuperado de: <http://corpoguajira.gov.co/wp/>
- Corporación Autónoma Regional y Ministerio de Minas. (2018). Ponencia sobre el Convenio GGC 386 de 2018 en el Primer Foro Internacional sobre la sal. Manaure La Guajira.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE. Proyecciones de población municipales por área 2005-2020. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/.../poblacion/...20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls
- Estiefken C. (octubre de 2018). Salinas de Manaure. Ponencia realizada por Big Group, en el Primer Foro Internacional Sobre la Sal. Manaure La Guajira.
- Completa R. (2016, Septiembre) Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional. Universidad Nacional de Cuyo, FLACSO (Sede Argentina) y Universidad Nacional de Rosario. Bogotá, ps. 60-76. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v29n87/v29n87a03.pdf>
- Entrevista a Juan Barros, Administrador del Centro de Producción de IFI Concesión (1994-2002) y Ex Gerente de la Empresa Salinas Marítimas de Manaure (2009-2014). Realizada el día 5 de octubre de 2018.
- Entrevista a Alfredo Orcasitas, Ingeniero Naval y periodista. Ex Inspector Marítimo. Realizada el día 9 de octubre de 2018.

- Entrevista a Camilo Estiefken, Gerente Comercial de Big Group. Realizada el día 11 de octubre de 2018.

- Entrevista a Arlenys Alvarado, Representante Legal de la Asociación Waya Wayuu. Realizada el día 21 de octubre de 2018.

- Entrevista a Francisca Freyle, Ex Gerente de la Empresa Salinas Marítimas de Manaure (2007-2009) y Ex Alcaldesa del municipio de Manaure (2012-2015). Realizada el 22 de octubre de 2018.

- Entrevista virtual a Liliana Alvarado, Coordinadora Programa CISAL, La Guajira. Federación Canadiense de Municipios. Entrevista realizada el día 1 de noviembre de 2018.

- Entrevista virtual a Cesar Arismendi Morales, ex director del centro de pensamiento Guajira 360. Entrevista realizada el día 28 de noviembre de 2018.

- Entrevista a Rafael Humberto Frías Mendoza, asesor actual del despacho del Gobernador de La Guajira. Ex Secretario de Planeación Departamental y de Obras Públicas. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2018.

- Entrevista a Gregoria Fonseca Lindao. Especialista en Ecología y Medio Ambiente y Desarrollo. Candidata a Magister en Ciencias Ambientales. Coordinadora de Ecosistema y Biodiversidad de Corpoguajira. Entrevista realizada el día 2 de diciembre de 2018.

- Erasso, G. (2015). Diagnóstico Socioeconómico del Departamento de La Guajira. Información Complementaria Manaure, La Guajira. Recuperado de: <http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH->

[ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/DocumentosDescargarPDF/1.1.2%20%20DIAGNOSTICO%20GUAJIRA.pdf](#)

- Gallicchio, E. (2010). "El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica". En: Eutopía, No. 1 (Octubre de 2010), pp. 11-23.
- Gobernación de La Guajira. Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) "La Guajira Primero". Recuperado de: <http://www.laguajira.gov.co/web/la-gobernacion/planes-de-desarrollo/41-plan-de-desarrollo-2012-2015.html>
- Gobernación de La Guajira. Plan de Desarrollo Departamental (2016-2019) "Oportunidad para Todos". Recuperado de: <http://www.laguajira.gov.co/web/la-gobernacion/planes-de-desarrollo/3371-plan-de-desarrollo-2016-2019.html>
- Howlett, M. Policy Design What, Who, How, and Why. Chapter 9. Recuperado de: <https://www.sfu.ca/~howlett/documents/chapter%209.MH%20copy.pdf>
- Levi, D. (2011). From Big Government to Big Governance? No.35. Recuperado de: <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp35.pdf>
- Ley 1454 "por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones". 2011, 28 de junio.
- Ley 773 por la cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, transformación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas ubicadas en el municipio de Manaure, Guajira y Salinas de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones. Número de publicación 45.003. 2002, 19 de noviembre.

- López, J. (2017). Bases para un marco teórico alternativo al paradigma dominante de las políticas públicas (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional. Departamento de Ciencia Política. Bogotá, Colombia
- López, M. (2010, Noviembre). Modelos alternativos de Desarrollo Local desde la periferia. Recuperado de: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/937/892>
- Neef M., Elizalde A., y Hoppenhayn M. (1986). Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro, CEPAUR. Centro de Alternativas de desarrollo, Santiago, Chile. Recuperado de: https://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escala_humana.pdf
- Ministerio de Minas y Energía. Perfil Productivo y Análisis Ocupacional de los Sectores Generadores de Valor y de Empleo en el Municipio de Manaure. (2015). Recuperado de: [http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/DocumentosDescargarPDF/Trabajo%20Manaure%20\(00000002\).pdf](http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/DocumentosDescargarPDF/Trabajo%20Manaure%20(00000002).pdf)
- Municipio de Manaure, La Guajira. Plan de Desarrollo Económico Local. Federación Canadiense de Municipios. Comunidades Inclusivas de América Latina-CISAL.
- Murray, Robin. (2011). The Open Book of Social Innovation. The Young Foundation, Nesta. Recuperado de: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovationg.pdf>

- Palacios, Juan (2008, mayo). Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5026/1/S0800360_es.pdf
- Peters, G. (2000). Governance, Politics and the State. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Prats, J. (2016). La Gobernanza de las Alianzas Publico Privas. Un análisis comparado de América Latina. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8041/La-gobernanza-de-las-alianzas-publico-privadas-un-analisis-comparada-de-America-Latina.pdf?sequence=1>
- Roth, A. (2006). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Tercera reimpresión. Bogotá, Ediciones Aurora.
- Runya Xu, (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. Vol 11, No. 7. Recuperado de: http://www.cscanada.net/index.php/css/article/view/7354/pdf_398
- Salinas Marítimas de Manaure. Historia Presente y Futuro. Ponencia de SAMA en el Primer Foro Internacional de la sal. Octubre 11 de 2018.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. Revista Vasca de Economía. Recuperado de: https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz_a2010n74p16.pdf
- Unidad de Planeación Minero Energética – UPME. Producción y Comercio de la Sal en Colombia. Octubre de 2003. Recuperado de: <https://docplayer.es/11882125-Produccion-y-comercio-de-la-sal-en-colombia.html>

- U.S. Geological Survey Mineral Commodity Summaries, 2016
<https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2016/mcs2016.pdf>
- Vázquez, A. (2014). Eduardo Villarreal Cantú y su aporte a las políticas públicas. Recuperado de:
<http://uacmobservatorioprospectivo.blogspot.com/2014/05/eduardo-villarreal-cantu-y-su-aporte.html>
- Vázquez, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Recuperado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/S00020088_es.pdf
- Villareal, E. (2010). Pretextos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos. Editado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (flacso).
- Villareal, E. (2013). Políticas Públicas. Reflexiones sobre algunos elementos teóricos. Primer Seminario de Política Pública y Presupuesto Público con perspectiva de Género. Congreso de la Unión.

