

~~E/CEPAC/11.005 (32828)~~ )

INT-0443

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

COLOMBIA

- V- CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION
- VI- REUNION DEL COMITE TECNICO DEL ILPES



DOCUMENTO SOPORTE DEL TEMA CENTRAL

PROBLEMAS DE DESCENTRALIZACION DE LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES Y PROGRAMAS SOCIALES : PERSPECTIVA PARA LA SEGUNDA MITAD DE LA DECADA DE LOS AÑOS OCHENTA.

Ciudad de Mexico, Abril 15-17 de 1985

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

COLOMBIA

V- CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION

VI- REUNION DEL COMITE TECNICO DEL ILPES

DOCUMENTO SOPORTE DEL TEMA CENTRAL

PROBLEMAS DE DESCENTRALIZACION DE LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES Y PRO-  
GRAMAS SOCIALES : PERSPECTIVA PARA LA SEGUNDA MITAD DE LA DECADA DE  
LOS AÑOS OCHENTA.

Ciudad de Mexico, Abril 15-17 de 1985

## Introducción

Es bien sabido que a lo largo de los últimos años han sido varias las iniciativas tendientes a impulsar una dinámica de descentralización que se han quedado en el tintero o que no han superado el examen riguroso de que han sido objeto en el seno del Congreso Nacional. El espectro de tales iniciativas ha sido amplio y ha contemplado posibilidades que van desde la Federalización, hasta simples modificaciones a lo existente, que tienden más a la desconcentración que a una verdadera descentralización.

Dentro de las propuestas que no se ubican en estos extremos, el punto de referencia ha sido, casi sin excepciones, el principio enunciado en la carta de 1886 que se refiere a la centralización política y a la descentralización administrativa, como fórmula de diálogo dinámico y eficaz entre el Estado Central y las regiones y de delimitación del alcance de la autonomía de las entidades territoriales. En algunos casos se menciona la bondad de este principio pero se acusa su incumplimiento; en otros casos se considera como insuficiente y se propugna por una formulación de un paradigma que vaya más allá de esta máxima.

Por otra parte, es necesario señalar que a pesar del amplio y prolongado debate en torno al tema, su naturaleza y sus implicaciones - que afectan sin duda el corazón mismo de la estructura del Estado - despiertan una serie de interrogantes que han obstaculizado el paso y desenvolvimiento de medidas efectivas tendientes a la descentralización, por no haber sido estos resueltos en su oportunidad ni con suficiencia.

Tales interrogantes surgen como resultado de una doble sensibilidad frente al tópico: en primer lugar, la descentralización es un objetivo político que se propone ante todo acercar al ciudadano al gobierno regional, lo cual influye de manera importante en el desenvolvimiento de la actividad política misma. Tal situación despierta no pocas veces inquietudes en las regiones acerca de las transformaciones de que puede ser objeto dicha actividad, generando resistencias y temores al respecto.

En segundo lugar, surgen inquietudes respecto a la conveniencia de la descentralización en términos de eficiencia. Al examinar este tema, se dice por un lado que la descentralización debe ser funcional y que ha de servir para multiplicar la eficacia de los servicios en regiones y localidades, lo cual tendría significativas implicaciones administrativas; por otro lado se menciona la necesidad de hacer selectiva la descentralización que no podría enraizarse de igual manera en la diversidad y heterogeneidad de condiciones del territorio nacional, cuyas regiones y localidades cuentan con niveles diferenciados de capacidad administrativa; finalmente, se dice que las regiones no cuentan con un volumen de recursos propios que les permita una acción decisiva en la orientación de su desarrollo.

Frente a estos interrogantes y dificultades, la actual administración ha pretendido recoger algunos de los problemas esenciales mencionados y buscar fórmulas que,

sin que constituyan la reforma completa que requiere y reclama el país; están contribuyendo de manera efectiva el afianzamiento de las bases mismas del proceso de descentralización. Entre ellas, se debe mencionar, en primer lugar, la promulgación de la Ley 14 de 1983, de fortalecimiento de los fiscos regionales, cuyos efectos ya empiezan a ser sentidos en todo el territorio. En segundo lugar, se ha considerado que es indispensable, como contrapartida para un verdadera descentralización, un incremento de la capacidad de coordinación y de planificación intergubernamental.

En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación impulsó, en el transcurso de 1983, 1984 y nuevamente en el presente año, un ejercicio de programación presupuestal con la participación mas activa de las regiones y cuya evaluación ha mostrado resultados altamente positivos. Al respecto quiero únicamente destacar que la estrategia formulada, además de buscar articular de manera mas coherente las diferentes instancias de planificación del país, intenta activar en las regiones mecanismos concebidos dentro de una política descentralista, que han permanecido aletargados, tal vez por no haber tenido una tarea tan concreta para realizar como lo que se ha llevado a cabo durante estos años. Se trata específicamente de los Consejos Departamentales, Intendenciales y Comisariales de Planeación y de los Comités Sectoriales que adelantaron una importante labor en coordinación con las oficinas de Planeación.

Se considera que dichos Consejos y Comités deben concentrar el mayor esfuerzo y atención de los estamentos regionales por constituir herramientas insustituibles de coordinación y de concertación intraregional.

Lo que se ha buscado es entonces fortalecer dichos mecanismos considerando que es de ellos de donde debe partir el esfuerzo descentralizador, otorgando a las regiones una responsabilidad frente a este proceso que, con toda seguridad, tienen la capacidad de asumir. Adicionalmente, hay que señalar que el Departamento Nacional de Planeación está buscando nuevas formas de trabajar con las regiones, especialmente a través de la definición de nuevas regiones para la planificación. A través de esta estructura, sobre la cual cursa actualmente un Proyecto de Ley en el Congreso Nacional, se pretende fortalecer la autonomía de las regiones en la orientación de su desarrollo y definir mecanismos ágiles de nivelación y superación de los desequilibrios inter a intraregionales.

## I. La Estrategia del desarrollo social en Colombia

La Política Social del Plan de Desarrollo "CAMBIO CON EQUIDAD" se basa en cinco estrategias fundamentales. La primera alude al Mejoramiento de la Vida Urbana. Esta estrategia busca atacar tres problemas centrales de la vida urbana contemporánea: el desempleo, la inequitativa distribución de los ingresos y el déficit de vivienda. Con tal propósito se postulan acciones en tres campos complementarios: la construcción masiva de vivienda para los sectores de bajos ingresos; la comercialización de alimentos de consumo popular para disminuir el déficit nutricional y contribuir a la estabilidad de precios y la expansión de la educación para una mayor nivelación de las oportunidades de progreso social. La segunda estrategia está orientada a la promoción del bienestar campesino, reduciendo la inequidad entre el campo y la ciudad a través de la provisión de servicios básicos, transferencia de tecnología para incrementar la producción y la productividad y desde luego, la expansión de la cobertura de los programas de educación formal y no formal.

El Desarrollo Regional Equitativo constituye la tercera estrategia, en procura de una mayor equidad en la distribución de los frutos del desarrollo y de una mayor eficiencia de la economía en su conjunto.

El incremento de la autonomía administrativa y financiera de las regiones, la modernización de las instituciones locales, el fortalecimiento de los sistemas regionales de Planificación y la descentralización de los servicios de educación, salud, bienestar familiar y justicia, entre otros, hacen parte de las acciones para el logro de

este objetivo. La cuarta estrategia es la Participación Comunitaria, como un factor de democratización de la toma de decisiones y como un elemento complementario de las acciones del Estado en la solución de las necesidades comunitarias. Finalmente, la afirmación de la identidad cultural apuntalar el conjunto como quinta estrategia del ordenamiento del Cambio Social. Recuperando la herencia cultural, desarrollando la capacidad creativa en todos los órdenes e impulsando la investigación científica y técnica se busca afianzar la soberanía nacional, orientar los cambios sociales y utilizar en beneficio colectivo los recursos naturales.

## II. IMPACTO DE LA RECESION INTERNACIONAL SOBRE EL LOGRO DE LAS PRINCIPALES METAS DE DESARROLLO SOCIAL

El cumplimiento de la política social se ha visto enfrentado a las limitaciones que ha planteado la situación de recesión económica por la que atraviesa el país desde 1981, como consecuencia del debilitamiento de nuestro sector externo, y que en los momentos de elaboración del Plan en 1983, continuaba siendo un factor que en buena parte afectaba el futuro desarrollo económico y social del país. No obstante estas restricciones, la política social se ha concebido dentro del marco de una estricta disciplina en la asignación y manejo de los recursos disponibles.

Limitaciones estadísticas no permiten ofrecer, para el período 1982-1984, un balance de las principales metas de desarrollo social. Sin embargo, las cifras sobre apropiación del Presupuesto Nacional, sometido fundamentalmente a restricciones y a un estricto orden de prioridades, muestran el apoyo otorgado a las actividades del sector.



En el Cuadro No. 1, se observa que los recursos totales para gastos sociales continúan representando una gran proporción del presupuesto nacional y que esta provisión se mantiene relativamente en los últimos seis años (alrededor del 40%), revelando que a los problemas sociales se les sigue otorgando especial atención.

De gran trascendencia han sido los esfuerzos para expandir los programas de educación. Los recursos asignados por el Presupuesto Nacional para inversión en este campo, representaron \$1.040 millones en 1975, \$3.080 millones en 1980, \$3.400 millones en 1983 y hasta mayo de 1984, se habían apropiado \$5.961 millones, mostrando en este último año un aumento del 75.3% sobre lo apropiado en 1983 (Cuadro 2).

Igualmente para el sector salud, observamos que las inversiones financiadas a través del Presupuesto Nacional se incrementaron de \$2.077 millones en 1975 a \$11.231 millones en mayo de 1984. Esta cifra es superior en 40.8% y 70.8% al nivel de apropiación y gasto de los años 1983 y 1982, respectivamente (Cuadro No. 2).

En otros campos, es bueno destacar los aportes destinados a la actividad edificadora a través del Instituto de Crédito Territorial. En efecto, en 1984, hasta mayo, la apropiación de recursos a través del presupuesto nacional ascendió a \$9.226 millones, cifra superior en 120.9% a la asignada en 1983 (\$4.177 millones). El aumento presentado en estos recursos nos indica el gran impulso que viene dándole el gobierno a este sector, considerado como estratégico en los objetivos de reactivación económica por sus efectos sobre la producción y el empleo al igual que sobre los otros objetivos de la política social.

## CUADRO 1

PARTICIPACION PORCENTUAL DEL SECTOR "SERVICIOS SOCIALES Y  
CULTURALES <sup>1/</sup> EN EL TOTAL DE GASTOS DEL SECTOR CENTRAL

PERIODO 1975 - 1984

\$ MILLONES

AÑOS	GASTO TOTAL	GASTO SECTOR	RELACION
	A <sup>2/</sup>	B	B/A %
1975	49.846	16.559	33.2
1976	52.796	20.457	38.7
1977	71.838	21.994 <sup>3/</sup>	30.6
1978	100.521	43.042	42.8
1979	150.160	60.588	40.3
1980	193.744	77.329	39.9
1981	262.071	103.847	39.6
1982	329.155	135.383	41.1
1983 <sup>4/</sup>	396.429	157.999	39.9
1984 <sup>5/</sup>	431.220	168.554	39.1

- 1/ Incluye: educación; ciencia y tecnología; cultura, deporte y recreación; salud y servicio de agua; Seguridad y asistencia social; ordenamiento urbano y rural 1975-1982.
- 2/ Incluye: los giros más las reservas de apropiación del Presupuesto de gastos de funcionamiento y el servicio de la inversión. Excluye aportes regionales.
- 3/ Incluye: \$1.786 millones por transferencias entre organismos del Ministerio de Salud.
- 4/ Apropiación a septiembre.
- 5/ Apropiación inicial (según Ley de Presupuesto).

FUENTE: Contraloría General de la República, "Informes financieros".

## CUADRO 2

APORTES DEL PRESUPUESTO NACIONAL  
 INVERSION <sup>1/</sup> SALUD Y EDUCACION

\$ MILLONES

AÑOS	SALUD		EDUCACION	
	\$ Millones	Variación %	\$ Millones	Variación %
1975	2.077	-	1.040	-
1976	2.402	15.6	1.062	2.1
1977	3.242	35.0	1.576	48.4
1978	2.643	(18.5)	1.764	11.9
1979	4.072	54.1	2.411	36.7
1980	5.869	44.1	3.080	27.7
1981	5.911	0.7	2.828	( 8.2)
1982	6.577	11.3	2.672	( 5.5)
1983 <sup>2/</sup>	7.976	21.3	3.401	27.3
1984 <sup>3/</sup>	11.231 <sup>4/</sup>	40.8	5.961	75.3

<sup>1/</sup> Gastos mas reservas 1975-1982 (respectivos Ministerios)

<sup>2/</sup> Apropiación definitiva

<sup>3/</sup> Apropiación a mayo (incluye adicionales)

<sup>4/</sup> Incluye recursos adicionales a través del Ministerio de Hacienda para acueductos y alcantarillados.

FUENTE : Contraloría General de la República "Informes financieros 1975-1982" e "Informe financiero marzo 1984"; Ministerio de Hacienda, Dirección General de presupuesto, Decretos adicionales de Presupuesto.

### III. AJUSTES A LOS PROGRAMAS SOCIALES

Es necesario señalar que desde la misma concepción del Plan y dados los límites impuestos por las perspectivas económicas, el Gobierno, dentro de su propósito de lograr una mayor y mejor cobertura de los servicios sociales, se comprometió en una exigente política de racionalización del gasto público.

Dentro de esta perspectiva, la ejecución de los programas sociales ha estado enmarcada dentro de un claro criterio de maximización de los recursos disponibles, mediante una mayor eficiencia institucional y una mejor coordinación de acciones entre los diversos niveles del sector.

Así, a pesar de que existen limitaciones de orden presupuestal, hasta el momento las metas sociales contenidas en el Plan de Desarrollo continúan teniendo vigencia. Si bien es cierto que el Gobierno ha anunciado un recorte del 10% en los gastos, ello se hará garantizando el desarrollo de los programas considerados como prioritarios.

#### IV. La política de empleo en Colombia

##### 1. Variación de las Tasas de Desempleo y Subempleo

Lamentablemente, por carecer de información actualizada sobre algunas características de la población desempleada como desempleo rural - urbano y tasas de subempleo, el análisis se desarrolla sobre la base de la tasa general de desempleo y de las tasas de desempleo por edad y sexo.

Como se puede apreciar en el Cuadro No. 3, la tasa de desempleo para las siete principales ciudades ha venido presentando un crecimiento continuo; entre marzo de 1982 y marzo de 1984, varió del 9.3% al 13.8%, lo cual representa un incremento de 4.3 puntos porcentuales en 2 años. Hay varios factores que inciden en esa escala, entre los que se cuenta, además de los factores estructurales de orden demográfico, la revisión de migrantes de los países fronterizos y la recesión económica interna del país acentuada por la crisis del sector externo y el déficit fiscal.

Esta situación de altas tasas de desempleo coincide con el comportamiento del producto interno bruto (PIB) en los últimos años. Así, mientras en años anteriores el crecimiento del PIB alcanzó y a veces superó el 6%, en 1982 y 1983 presentó tasas de crecimiento inferior al 1% anual. Dichas tasas no pudieron ser contrarrestadas en 1984 a pesar de haberse registrado una recuperación sensible con un crecimiento del PIB cercano al 3%.

Una parte sustancial del fenómeno de bajos niveles de crecimiento se debe a los desequilibrios del sector externo. En efecto, a partir de 1980, la economía colombiana empezó a experimentar un continuo déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, los

cuales pasaron de US\$174 millones en ese año a US\$2.226 millones en 1982 y a US\$ 2.560 millones en 1983. Esto naturalmente incrementó las necesidades de financiamiento externo y ejerció una presión recesiva considerable sobre la economía en general y sobre la industria privada en particular.

Ahora bien, al analizar las tasas de desempleo por grupos de edad y sexo, (ver cuadro No. 4) se puede apreciar que las mayores tasas de desempleo se presentan en los grupos jóvenes de la población (15-24 años). En particular, en las ciudades de Bogotá, Cali y Barranquilla las tasas de desempleo más altas y los mayores aumentos en las mismas ocurren en las edades comprendidas entre los 15 y 19 años. (20.5%, 31.0% y 29.3% respectivamente).

El caso de Medellín merece resaltarse pues el desempleo pasó en este grupo de edades de 29.2% a 34.4%.

Al analizar los datos por sexo en el mismo intervalo se encuentra que en Bogotá, Cali y Medellín las tasas de desempleo de la población femenina son mayores que las de la masculina (22.1%, 32.0% y 40.2% frente a 19.0%, 30.0% y 30.6%). Barranquilla constituye la excepción pues la tasa de desempleo es mayor para los hombres (31.4% frente a 26.8%).

CUADRO No. 3  
TASAS DE DESEMPLEO  
SIETE PRINCIPALES CIUDADES<sup>1/</sup>

<u>Perfodo</u>	<u>Tasa de Desempleo</u>
Marzo /82	9.3
Sept./82	9.2
Marzo /83	10.8
Sept/83	11.2
Marzo /84	13.8
Sept. /84	13.4

---

FUENTE: DANE. Encuesta de Hogares.

1/ Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Manizales, Bucaramanga y Pasto.

## CUADRO No. 4

TASA DE DESEMPLEO EN LAS CUATRO PRINCIPALES CIUDADES. POR GRUPOS DE EDAD  
Y SEXO. - SEPTIEMBRE 1981-83

	Total	T O T A L		H O M B R E S		M U J E R E S	
		1981	1983	1981	1983	1981	1983
Barranquilla	Total	11.4	14.3	9.2	11.9	15.0	19.0
	15-19	22.4	29.3	20.2	31.4	24.6	26.8
	20-24	17.4	19.9	15.0	15.9	20.9	26.5
Bogotá	Total	5.2	8.8	4.3	7.0	6.9	11.6
	15-19	14.3	20.5	15.4	19.0	12.8	22.1
	20-24	7.2	12.9	5.6	10.5	9.2	15.8
Cali	Total	9.6	11.7	8.5	9.5	11.3	15.1
	15-19	18.6	31.0	18.4	30.0	18.8	32.0
	20-24	15.0	16.2	14.2	12.9	16.0	20.6
Medellín	Total	12.1	16.2	10.5	13.8	14.6	20.0
	15-19	29.2	34.4	23.7	30.6	38.1	40.2
	20-24	15.8	21.9	15.6	18.9	16.1	25.8

FUENTE: DANE. Encuesta de Hogares.



A partir del siguiente intervalo de edades (20 a 24 años), las tasas de desempleo comienzan a disminuir, pero siguen siendo altas (Bogotá 12.9%, Cali 16.2%, Medellín 21.9% y Barranquilla 19.9%). Nuevamente el desempleo femenino es mayor, pues oscila entre 15.8% y 26.5% en comparación con el masculino que varía entre 10.5% y 18.9%.

En resumen, las tasas de desempleo más altas se encuentran en las edades comprendidas entre 15 y 24 años y particularmente entre las mujeres .

En medio de las condiciones desventajosas descritas anteriormente, la actual política económica ha estado orientada a reducir el desequilibrio en el sector externo, a disminuir el déficit fiscal y a controlar las expectativas de inflación . Sin embargo, es predecible que las políticas adoptadas tengan inicialmente efecto sobre la reactivación y afianzamiento del sector productivo y solo posteriormente sobre la situación general del empleo .

## 2. Efecto de la crisis internacional en los programas de empleo .

Uno de los objetivos fundamentales del Plan de Desarrollo del actual gobierno es "la disminución de los niveles de desempleo abierto de la economía". Para el logro de esta meta el Estado está empeñado en un proceso de reactivación económica dentro de la cual están incluidos programas para el fortalecimiento del sector cooperativo, apoyo al sector informal de la economía, donde se destaca el programa para el fortalecimiento y desarrollo de las microempresas y el apoyo al sector artesanal .

Otro programa que merece destacarse, por los alcances que va a tener en el mediano y largo plazo, es el "Sistema de Planificación del Mercado de Trabajo", el cual generará la información necesaria sobre su comportamiento presente y futuro. El sistema contempla la

conformación de seis programas de carácter permanente : programa de oferta, programa de demanda, programa de análisis y evaluación de la política económica, programa de tecnología y productividad, programa de centro de información sobre mercado de trabajo y programa centro de documentación socio-laboral. Como elemento de apoyo se viene adelantando el proyecto de centralización de las estadísticas del sector trabajo y seguridad social. A continuación se presentan los aportes del presupuesto nacional para dichos programas :

## CUADRO No. 5

PROGRAMAS 1983-86 PARA GENERACION DE EMPLEOS  
EN COLOMBIA

<u>Programas</u>	<u>Aportes Presupuesto Nacional</u> (Millones de pesos)			
	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Fortalecimiento sector cooperativo	29.5	70.0	145.4	145.2
Desarrollo de las microempresas	-	55.0	50.0	30.0
Capacitación empresarios y trabajadores.	259.6	<u>1/</u>	<u>1/</u>	<u>1/</u>
Sistema de Planificación de Mercado de Trabajo.	-	19.0	45.0	70.0
Centralización de las estadísticas del sector trabajo y seguridad social.	-	15.0	6.5	5.5
Apoyo sector artesanal.	22.4	80.0	104.8	131.2

---

1/ Para estos años no hay aportes del Presupuesto Nacional para el programa continúa con recursos propios del SENA, entidad encargada de la formación y capacitación de mano de obra. El monto de los recursos para estos años será: 1984, \$6.522.3. 1985, \$6.744.2. 1986, \$8.093.1.

---

4. INDICADORES SOCIALES

Ingreso per-cápita anual (1982) 1/: 90.298 (pesos corrientes)  
19.935 (pesos constantes  
de 1975).

e<sup>o</sup>  
° (1983-88) 2/: 63.4

Tasa Mortalidad Infantil (83 - 88) : 55.4%

Tasa de Analfabetismo 3/ (1981) : 27% (5.315.000)

Tasa de desempleo 4/. (marzo 84) : 13.8%

FUENTE: 1/ DANE

2/ Estimativos DNP

3/ Cuervo, Marta. Diagnóstico sobre alfabetismo en el país. Bogotá, 1981.

4/ DANE. Encuesta de Hogares.

## V. AJUSTE Y CAMBIOS INDUCIDOS POR LA CRISIS INTERNACIONAL SOBRE LOS PLANES Y POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL

### 1. Los planes de desarrollo regionales

En el contexto de la planificación regional los planes de desarrollo departamental han sido considerados como uno de los instrumentos importantes para racionalizar la acción gubernamental y servir de marco a las administraciones seccionales para definir sus prioridades.

El plan de desarrollo anterior les asignó especial significancia al considerar que los planes departamentales deberían convertirse en catalizadores de la iniciativa regional que sería incorporada a la política nacional, al tiempo que serían traductores hacia los departamentos, de las políticas y prioridades nacionales. Para tal efecto, se promulgaron la Ley 38/81 y los Decretos 1527/81 y 1306/80, con lo cual se pretendió institucionalizar procesos de planeación en todas las unidades territoriales. Así, en desarrollo de la legislación creada, las administraciones seccionales se dieron a la tarea de elaborar sus respectivos planes, que en todos los casos tuvieron una cobertura estrictamente departamental.

El actual plan de desarrollo, sin desconocer la importancia de los planteamientos anteriores, presenta una orientación para la planificación regional un tanto diferente en su diagnóstico como en las soluciones.

La problemática regional se define en el Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad", en términos de marginalidad de oportunidades del desarrollo en algunas zonas específicamente localizadas, de diferencias en los niveles de desarrollo institucional de las unidades político administrativas y de la ineficiente estructura del gasto público. En este contexto, la búsqueda de la autonomía regional se propone como un objetivo prioritario que requiere : a) una reforma fiscal para fortalecer y actualizar las rentas de los departamentos y municipios; b) la modernización de las instituciones locales; c) la descentralización de los servicios de salud y educativos.

Se da énfasis especial a la política de atención a las zonas de menor desarrollo relativo, a través de la cual se intenta impulsar "un desarrollo regional equitativo" que busca el fortalecimiento fiscal e institucional de la Costa Pacífica, la Amazonía, el Magdalena Medio y las Fronteras. Dentro de este marco se pretende que "las regiones generen y administren con relativa autonomía sus propios recursos". Se proponen diversos instrumentos para atender los problemas de estas regiones, dentro de los cuales se destacan el Plan de la Costa Atlántica, el Plan del Litoral Pacífico y el de Intendencias y Comisarías, así como la

definición de una clara política fronteriza.

El plan contempla además un programa especial con una clara orientación espacial : "el Plan Nacional de Rehabilitación" encaminado a crear unas condiciones mínimas de infraestructura económica y social "en las regiones afectadas por la violencia con el propósito de consolidar la paz social".

La definición de la problemática de las regiones de menor desarrollo relativo, tiene entonces claras implicaciones espaciales que se reflejan en programas específicos y en instrumentos concretos para el desarrollo de esas zonas.

La reforma al régimen tributario y el fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales, que con el objetivo de "recuperar gradualmente la importancia de la tributación como fuente de financiación del presupuesto nacional y de los gobiernos departamentales y municipales", procura rectificar su desbalance fiscal estructural estimular además el esfuerzo fiscal de las regiones provocando la descentralización y la autonomía regional. Con la expedición de la Ley 14 de 1983, sobre el fortalecimiento de los fiscos regionales, inició el actual gobierno, la instrumentación de la política regional.

## 2. El 'Peso' Regional en la Economía

Se anexa un cuadro resumen de las exportaciones según secciones del país para el período 1979-1982. Una desagregación mayor a nivel de productos no se encuentra disponible por el momento. No existen datos de generación de empleo por exportaciones a nivel regional.

### 3. La política de descentralización de recursos fiscales vigentes en Colombia.

La coyuntura económica y el déficit fiscal que presentó la economía Colombiana en 1983, condujo a un replanteamiento de la Estructura Fiscal; éste se llevó a cabo a través de la Reforma Fiscal de 1983 en los diferentes niveles de Gobierno.

Teniendo en cuenta los estudios sobre la estructura fiscal colombiana y en especial de los planteamientos del informe de finanzas intergubernamentales elaborado en 1981, la reforma modificó en el orden nacional los siguientes tributos :

- a) El impuesto de renta y complementarios (Mediante la Ley 9 de 1983)
- b) La Cuenta Especial de Cambio (Decreto No. 73 de 1983)
- c) El Impuesto a las ventas (Decreto 570 de 1984)

Estos cambios inciden en las estructuras fiscales, Regionales y Locales a través del sistema de transferencias que se asignan mediante el Presupuesto Nacional a estos niveles de Gobierno.

#### SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

Idealmente, las finanzas públicas de cada nivel político-administrativo deberían registrar igualdad en los ingresos y gastos públicos. Dentro de esta concepción, los impuestos asignados a cada nivel deberían ser congruentes con los gastos de cada uno de éstos, lo cual implicaría poca o ninguna transferencia intergubernamental. Ahora bien, en la práctica esto no funciona así, debido a múltiples razones que no es del caso enunciar en este análisis. Las entidades territoriales tienen en todo caso ingresos insuficientes para cubrir sus gastos, siendo este uno de los principales argumentos para sostener las transferencias intergubernamentales. En la actualidad, dichas transferencias son parte fundamental de los presupuestos regionales y locales. En la estructura fiscal colombiana se transfieren recursos principalmente a través de los mecanismos : El situado fiscal y la cesión del Impuesto a las Ventas. A continuación se analizan sus características actuales de acuerdo a las nuevas normas que los afectaron :



	1979	1980	1981	1982
TOTAL	3.300.147.555	3.945.047.550	2.956.400.222	3.094.966.909
Antioquia	246.194.591	308.303.568	322.148.444	306.133.301
Atlántico	112.403.767	168.508.740	160.576.159	168.711.353
Bogotá	237.822.489	240.571.877	241.704.600	200.294.367
Bolívar	208.959.667	184.189.474	142.266.681	282.015.374
Boyacá	2.332.945	63.357.103	68.314.228	42.673.730
Caldas	21.122.598	14.041.395	11.827.637	14.278.388
Cauca	210.600	22.582.917	18.328.021	13.570.974
Cesar	22.815.410	34.760.772	41.686.464	23.051.009
Córdoba	3.816.987	5.366.380	11.048.974	6.816.445
Cundinamarca	104.298.575	119.955.750	138.566.400	167.590.114
Chocó	-	684.117	590.507	-
Huila	2.108	23.394	78.904	75.399
Guajira	13.460.704	2.076.127	705.364	1.653.750
Magdalena	25.767.797	34.299.462	12.587.504	16.163.263
Mera	1.648.465	2.568.249	6.570.618	573.706
Nariño	4.135.754	3.784.063	2.792.960	940.969
Nte. Santander	77.948.583	16.091.727	58.029.208	62.695.391
Quindío	171.629	263.523	298.043	201.486
Risaralda	7.367.048	15.015.816	16.946.896	12.613.111
Santander	18.938.833	9.923.446	16.411.150	26.503.011
Sucre	3.128.748	5.379.654	1.529.802	816.909
Tolima	25.783.965	22.450.422	20.446.443	12.528.385
Valle	154.454.425	302.341.928	203.154.995	159.763.649
Caquetá	39.816	20.230	-	-
Arauca	2.097.300	6.000	193.740	34.850
Putumayo	93.026	-	1.054	-
San Andrés y Prov.	96.298	212.250	95.000	3.440.096
Vichada	171.000	7.065	165.785	-
Amazonas	71.300	56.610	114.510	23.150
Vaupés	-	-	4.500	-
Guaviare	-	-	5.000	-
Casanare	1.387	263.400	15.000	-
Guainía	-	11.965	-	-
Procedencias Varias	2.005.086.330	2.367.229.566	1.458.605.531	1.571.754.929

## A El Situado Fiscal

Esta es la principal transferencia que efectúa la Nación a las regiones (Departamentos, Intendencias y Comisarías y constituye el 15% de los ingresos ordinarios del Estado, cuyo destino es el financiamiento de los gastos de la Educación (Primaria y Secundaria) y de salud pública.

Las medidas que afectaron al Situado Fiscal, se debieron a las modificaciones efectuadas en la Cuenta Especial de Cambios (establecidas en el Decreto No. 73 de 1983) y a la creación de los Fondos de Inversiones Públicas y Estabilización Cambiaria. Estas medidas permitieron la separación de la Cuenta Especial de Cambios de los Ingresos no-Tributarios. Los recursos provenientes del impuesto ad-valorem al café y de remesas entraron a ser parte de los ingresos ordinarios. Estas medidas disminuyen la base de cálculo del situado fiscal, que podría verse compensada con los mayores ingresos que se recauden por las modificaciones al Impuesto de Renta (Ley 9a. de 1983) y la parte correspondiente al impuesto de ventas (Decreto 3541 de 1983 y Decreto 570 de 1984).

## B Cesión del Impuesto a las Ventas

Respecto a esta transferencia (30% del impuesto a las ventas), el Decreto No. 232 de 1983, reestructuró su reparto en la participación para las regiones (Departamentos, Intendencias y Comisarías) y para los Municipios, de la siguiente manera:

el 25% entre el D.E. de Bogotá y los Municipios de los Departamentos.

El 1.5% entre las Intendencias y Comisarías.

El 3.5% para los departamentos con destino a las Cajas de Previsión Seccionales o para los presupuestos departamentales cuando estos atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.

Estas disposiciones actualizaron además, la base de participación de la cesión (al tomar como base de distribución el último censo de 1973) favoreciendo por otra parte a las Intendencias y Comisarías, debido a que percibirán recursos adicionales al haber sido incluidas en la distribución.

#### REFORMA REGIONAL Y LOCAL

A nivel Regional y Local se efectuaron cambios cuya finalidad fue el fortalecimiento de sus estructuras fiscales. Estos cambios operaron sobre los siguientes tributos de orden regional (Departamentos, Intendencias y Comisarías):

- a) En el Impuesto a los licores se eliminó la multiplicidad de tarifas (se establecieron tres categorías) y se unificó la base gravable.
- b) En el impuesto al consumo de cigarrillos cuyos cambios se dirigieron a estimular a la industria nacional, que venía en inferioridad de condiciones frente a la competencia extranjera, para lo cual se hizo claridad sobre la base gravable tanto para cigarrillos nacionales como extranjeros.

- c) En el impuesto y Subsidio de Gasolina, reestructurado totalmente, ya que se venía cobrando sobre el volumen de la ventas del bien, sin tener en cuenta los incrementos en los precios de los mismos. Con esta reforma se convierte en un gravámen advalorem (se cobra sobre el precio de venta por galón al público). En este caso la modificación no sólo fue de la base gravable sino también de la tarifa.
- d) Finalmente, el Gobierno Nacional le cedió el impuesto de timbre nacional sobre los vehículos automotores a los entes regionales (Departamentos, Intendencias y Comisarías y Distrito Especial de Bogotá); a su vez modificó la estructura de éste, tanto en la base gravable como de las tarifas de tal manera que los recaudos que se obtengan por este concepto constituirían generación neta de recursos.

La reforma a nivel regional no sólo contempla cambios en la estructura de ingresos. También determinó modificaciones en el gasto público, al establecer que los incrementos generados por esta reforma deberán asignarse única y exclusivamente a inversión. Esto repercute no solo en las finanzas públicas regionales, sino también en el mismo desarrollo regional.

#### Reforma de la Estructura Local

En el aspecto local se reestructuraron los siguientes impuestos:

- a) Impuesto Predial, introduciendo el sistema de avalúos automáticos con el fin de actualizar la base gravable del mismo, al igual que la modificación de tarifas. Además se estableció la relación de este tributo con otros de orden local y nacional.
- b) Impuesto de Industria y Comercio modificado en gran parte, a través de la unificación de la base gravable para todas las actividades (industriales, comerciales y de servicios), y estableciendo los rangos de las tarifas al igual que el carácter temporal de las exenciones. También se cambió la estructura del impuesto al sector financiero modificando la base gravable y las tarifas.
- c) El impuesto de Avisos y Tableros, fué modificado en la base de cobro y la tarifa y pasando a complementar el impuesto de industria y comercio.
- d) Impuesto de circulación y tránsito, extendiendo y afirmando su carácter eminentemente local (municipal), debido a que en muchas regiones del país tenía carácter de renta departamental. Al igual que los anteriores tributos, este fue modificado tanto en su base como tarifa gravable.

La Ley 14 de 1983, al establecer asignaciones específicas a los nuevos recursos generados, por la aplicación de la reforma en el nivel local, incidió en la estructura presupuestaria local (en especial en la parte de gastos).

Se puede concluir que la posible disminución de las transferencias, como consecuencia de la coyuntura económica y fiscal, se verá compensada en forma más que

proporcional por la aplicación de la reforma fiscal regional y local, establecida en la Ley 14 de 1983.

#### 4. Las Regiones y las Crisis

La actual crisis no ha afectado significativamente la continuidad en los grandes proyectos de carácter regional que se vienen realizando (privados y/o públicos), debido a que tales proyectos tienen asegurados los recursos externos y sus contrapartidas domésticas. Como excepción a la anterior afirmación, estaría el proyecto Azurca de cooperación Colombo-Venezolana para el desarrollo y aprovechamiento de las economías de escala de la industria azucarera en las regiones fronterizas vecinas. En este momento, dicho proyecto se encuentra en un período de "dilatación" debido a que no han sido asignados los recursos por parte del país vecino para su continuidad.

Por otra parte, se podría señalar que los efectos de la crisis se reflejará en el futuro próximo, en tanto el crédito externo se ha vuelto escaso y costoso para nuestros países y existe un déficit fiscal que obliga a un recorte en las inversiones, específicamente en la realización de nuevos proyectos. Frente a esta situación, la política del gobierno es la de garantizar los recursos para la realización de los proyectos que son prioritarios, dentro de los cuales se deben incluir los grandes proyectos regionales que se vienen realizando y habrán de realizarse en el futuro inmediato.

#### 5. Medidas Adoptadas

En este punto se describen medidas importantes de carácter compensatorio que

el Gobierno ha enunciado o puesto en ejecución a fin de ayudar a las regiones más afectadas por la crisis, particularmente las fronteras.

Al respecto, es conveniente anotar que el Gobierno Nacional tiene clara la difícil situación en la cual se encuentran las regiones fronterizas colombianas. Por un lado, dicha situación responde al grado de marginamiento y atraso relativo en que se encuentran y, por otro, a los efectos depresivos que han tenido para dichas regiones las drásticas medidas devaluacionistas adoptadas por los países vecinos (Ecuador y Venezuela), en el primer trimestre de 1983.

Estas causas tienen un efecto diferenciado en las diversas regiones fronterizas. Es así como, las ciudades fronterizas que se encuentran ubicadas en las carreteras troncales que nos unen con los países vecinos y que se han especializado en la actividad comercial, atraviesan actualmente una aguda y grave recesión económica. Por otra parte, se encuentran las regiones de la Orinoquía y Amazonía caracterizadas por una baja densidad poblacional y escaso desarrollo económico, donde obviamente las variaciones cambiarias tienen escasa incidencia, siendo evidente que el problema central es su marginamiento y su desintegración interna.

Entre las medidas adoptadas, merecen resaltarse las siguientes:

- a- Promulgación del Decreto 3448 del 17 de diciembre de 1983 (Estatuto de Fronteras) estableciendo que la inversión pública en las regiones fronterizas no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del presupuesto básico



de inversión en cada vigencia fiscal, estímulos tributarios para la inversión privada doméstica y externa, créditos de fomento especiales para la actividad empresarial, estímulos arancelarios para la importación de bienes de capital en las regiones fronterizas. programas de capacitación en la actividad empresarial, particularmente en la pequeña empresa.

- b. Promulgación de los Decretos 3449 a 3455 del 17 de diciembre de 1983, mediante los cuales se crean y reorientan las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales de las diferentes regiones fronterizas, buscando que éstas se ajusten a los efectos de las medidas adoptadas por el Estatuto de Fronteras.
- c. Por otra parte, la Junta Monetaria prorrogó a partir del 17 de diciembre de 1983 y durante dos años, el pago de cuotas correspondientes a capital e intereses vencidos otorgados por los diferentes fondos financieros a las empresas domiciliadas en las regiones fronterizas.
- d. Elaboración del Plan de Desarrollo Fronterizo por parte del Departamento Nacional de Planeación, el cual identifica la necesidad de integrar las regiones fronterizas al resto de la economía nacional y en sí misma, determinar actividades económicas para las cuales las regiones fronterizas poseen ventajas con respecto al mercado doméstico y al externo y buscar una mayor integración fronteriza con la región del país vecino, actividad que debe ser coordinada por estamentos regionales de ambas naciones. Este Plan se encuentra actualmente en elaboración.