

~~E/Ce PA. ILPES (32864)~~

INT-0444

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



DESCENTRALIZACION, POLITICA SOCIAL Y POLITICA DE PAZ DEL GOBIERNO

COLOMBIANO

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

DESCENTRALIZACION, POLITICA SOCIAL Y POLITICA DE PAZ DEL GOBIERNO

COLOMBIANO

Ciudad de Mexico, Abril 15-17 de 1985

DESCENTRALIZACION DE LA GESTION GUBERNAMENTAL CON PARTICIPACION  
COMUNITARIA, COMO UNA RESPUESTA A LOS PROBLEMAS DE PAZ Y DE  
DESEQUILIBRIO REGIONAL  
- EL CASO DE COLOMBIA -

1. LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION DE LA GESTION GUBERNAMENTAL EN COLOMBIA.
2. POLITICA NACIONAL DE PARTICIPACION Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.
  - 2.1 El Fenómeno de la marginalidad Urbana
3. ACCIONES DEL ACTUAL GOBIERNO EN MATERIA DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION COMUNITARIA, COMO ESTRATEGIAS PARA DAR RESPUESTA A LAS PROBLEMAS DE PAZ Y DE DESEQUILIBRIO REGIONAL.
  - 3.1 Planes y Programas
    - A. Vivienda de bajo costo
    - B. La Política Social
      - B.1 Programa de Promoción de Acciones Integradas para el mejoramiento de la calidad de vida en asentamientos urbanos populares.

B.2 Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa.

B.3 Política de Seguridad Social y Empleo.

B.4 Camina : Plan de Alfabetización Participativa.

C. Participación Regional en la programación de la Inversión Pública Nacional.

D. La Paz como mandato Nacional

D.1 Plan de Rehabilitación para la Paz

D.2 Plan Integral de Desarrollo de fronteras.

D.3 Política Fiscal como instrumento de desarrollo - Ley 14 de 1983.

#### 4. CONCLUSIONES

## DESCENTRALIZACION DE LA GESTION GUBERNAMENTAL CON PARTICIPACION COMUNITARIA COMO UNA RESPUESTA A LOS PROBLEMAS DE PAZ Y DE DESEQUILIBRIO REGIONAL

### 1. LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION DE LA GESTION GUBERNAMENTAL

El papel de los Municipios y el de los Departamentos y eventualmente, el de las regiones, son problemas vitales en cualquier estrategia de Desarrollo Político.

La soberanía del Gobierno para los ciudadanos, la participación de éstos en los asuntos que los afectan, la cercanía entre gobernantes y gobernados, el control que estos últimos deben ejercer sobre las autoridades y las instituciones son los mecanismos y comportamientos que tienen que ver con la posibilidad de que la responsabilidad no sea una entelequia sino la expresión del vínculo existente entre gobernantes y ciudadanos.

Lo anterior solo es posible cuando se logra controlar el gigantismo del Estado, cuando los procesos decisorios están al alcance de los ciudadanos, cuando no existe la alienación y el desinterés resultantes de un Estado inalcanzable y de unos ciudadanos desentendidos y apáticos.

En Colombia los intentos de descentralizar, o de devolver el poder a las regiones o a los departamentos o a los municipios son en esencia, estrategias que buscan hacer más real nuestra vida democrática, más dinámica nuestra vida social, más participante nuestro comportamiento en la sociedad política y más responsables

el ejercicio de la autoridad gubernamental.

En el país se han utilizado varias estrategias de devolución de poder o de articulación entre los diversos niveles territoriales de decisión y ejecución o bien, de concertación entre municipios departamentos, regiones y Estado Central, pero a pesar de ese gran esfuerzo, aún están vigentes las bases de la Constitución de 1886 en lo referente al régimen departamental y municipal, que estableció "Centralización Política y Descentralización Administrativa". Es decir se pasó a una sola soberanía la de la Nación, perdiendo los "Estados" (C.N. de 1863- régimen federal) su nombre y atributos políticos; los departamentos solo tienen las facultades administrativas que la Constitución y las leyes les concedan; las Asambleas y Consejos son entidades administrativas quedando su capacidad impositiva condicionada a la ley.

De esta manera hoy, nuestra estructura procede de la Constitución de 1886, restaurada en 1910 y por la reforma de 1945. El criterio es de descentralización administrativa (C.N. Art. 182) el Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal, los Gobernadores son a la vez agentes del Gobierno Central y Jefes de la Administración Departamental.

En 1968 el Gobierno presentó un proyecto de reforma constitucional que dió como frutos los siguientes cambios : se estableció la tutela departamental sobre los municipios, concepto de planificación regional; distribución de servicios entre la Nación,

los departamentos y municipios como el situado fiscal para el traslado de fondos nacionales a los departamentos y municipios y autorización a las asambleas para la creación de entidades descentralizadas por servicios; en el orden municipal, la reforma del 68 estableció nuevas formas de organización local : Areas Metropolitanas, Asociaciones de Municipios y Juntas Administradoras Locales.

Además si bien es cierto que posteriormente se han dado importantes normas como bases para una verdadera descentralización tales como :

El Decreto 2275 de 1978 Por el cual se crea el Consejo Nacional para la descentralización administrativa, como organismo asesor del Presidente de la República en la adopción de medidas sobre delegación y desconcentración de funciones; el decreto 2274 de 1978 que establece mecanismos que posibiliten la prestación por procedimientos ágiles de los servicios en los Institutos Nacionales en las entidades territoriales de modo que los ciudadanos y las autoridades regionales no deban necesariamente acudir a la sede central o esperar a que ésta tome una decisión respecto de sus peticiones, aspiraciones y proyectos, mediante la desconcentración de funciones del nivel nacional al regional ; el decreto 2275/78 faculta a los gobernadores a solicitar por causas justificadas la reunión de funcionarios del orden nacional que presten servicio dentro de su territorio, supervisar la marcha de los organismos del orden nacional procurando la adecuada interrelación de los distintos planes y programas de servicios nacionales con los de origen departamental y municipal; el decreto 2348 /80 que determina la creación de los Consejos Regionales

para la descentralización administrativa, como organismos asesores de los gobernadores en la supervisión de los planes y programas de los organismos del nivel nacional que funcionen en el departamento. También es necesario mencionar la ley 38 de 1981 que define las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar los Planes de Desarrollo Nacional y los decretos 1527/81 y 1306/81 que definen el contenido, elaboración y formulación de los planes y programas de desarrollo departamental.

La intensidad del debate sobre descentralización, la conveniencia nacional a este respecto, han logrado que los gobernantes de Colombia, en especial desde 1968 busquen fórmulas constitucionales y legales que plasmen soluciones.

Estas posibles soluciones de una u otra forma, siempre han estado ligados a programas de integración de servicios y participación comunitaria, atendiendo en especial el fenómeno de la marginalidad urbana.

## 2. POLITICA NACIONAL DE PARTICIPACION Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD. EL FENOMENO DE LA MARGINALIDAD URBANA.

Las organizaciones comunales de vecinos para la ayuda mutua y el mejoramiento de servicios comunitarios, han sido un recurso tradicional en nuestro país para resolver y afrontar las necesidades colectivas. Es así como el Estado en 1958 asumió la responsabilidad de promover, orientar y subvencionar la Acción Comunal

dentro del Ministerio de Educación, la cual fué trasladada en 1960 al Ministerio de Gobierno. En 1975 se crea la Secretaría de Integración Popular, definiendo su objetivo como el de facilitar la incorporación de los grupos económicos y socialmente marginados a la comunidad nacional.

Igualmente la DIGIDEC (Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad) dependiente del Ministerio de Gobierno, constituye para el Estado uno de los pilares de su política de participación comunitaria, cuyo objetivo es orientar y promover el proceso democrático y educativo de organización y mejoramiento integral de las comunidades urbanas, rurales e indígenas del país, siendo la organización base a través de la cual aparece, Las Juntas de Acción Comunal. Existen actualmente unas 35.000 Juntas en todo el país.

Otras acciones del Estado, orientadas al desarrollo de la Comunidad han sido : La Campaña Nacional de Organización Campesina - 1967 del Ministerio de Agricultura; el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo; los Programas de Atención Primaria en Salud del Ministerio de Salud; el Programa de Escuela Nueva del Ministerio de Educación; el Programa de Desarrollo Rural Integrado del Ministerio de Agricultura y el Programa de Desarrollo Rural del Ministerio de Educación.

No obstante la existencia de todas estas acciones del Estado, las mismas han carecido de un Plan que ligue sus programas específicos en las políticas generales de desarrollo del país, no existiendo una clara línea de comunicación entre los diferentes niveles

organizativos locales, regionales y nacionales. Los intereses locales de los partidos y organizaciones políticas interfieren y desvían con frecuencia los objetivos de los programas de desarrollo de la Comunidad.

## 2.1 El Fenómeno de la Marginalidad Urbana.

Tradicionalmente se le ha enfocado como un problema eminentemente físico; es decir deterioro urbano, déficit de los servicios públicos, invasiones y escasez de vivienda. Como resultado de esta apreciación, las soluciones que se han planteado buscan, ante todo, el mejoramiento de áreas de tugurios mediante programas de erradicación, planes de vivienda e instalación de los servicios públicos.

De un tiempo para acá ha comenzado a entenderse que, si bien es cierto que existen notorios problemas de deterioro físico, la marginalidad es fundamentalmente una condición social, resultante de la falta de acceso a los servicios de educación y salud, de la falta de oportunidades de empleo para un amplio sector de nuestra sociedad urbana; en la falta de medios de acercamiento entre gobernantes y gobernados; entre instituciones y ciudadanos. Todo esto tiene obviamente hondas repercusiones económicas y sociales que se traducen en la no incorporación de un grupo cada vez mayor de gentes a los beneficios del desarrollo económico.

En Colombia la población urbana marginada está creciendo por la alta tasa de natalidad de las familias urbanas de bajos recursos y por los movimientos migratorios producidos por el creciente desequilibrio entre el campo y la ciudad.

Sin embargo la ciudad no ha tenido capacidad para responder a las necesidades de servicios sociales generados por una fuerza de trabajo engrosada por los migrantes y menos aún ha satisfecho su aspiraciones de empleo ni las crecientes demandas por servicios públicos .

En consecuencia surgen "los barrios nuevos" ilegalmente establecidos, estos barrios además de no solucionar el problema de los marginados se constituyen en factor que impide el crecimiento ordenado de la ciudad.

No basta por lo tanto, con planes técnicamente estructurados, si la comunidad no se siente estimulada a participar en la solución de sus propios problemas; por tal razón es importante tener en cuenta la participación que se logra a través de la organización y la promoción social.

La acción del Estado se ha concentrado tradicionalmente en las 4 grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), gozando de mayor protección institucional; tienen mecanismos propios de desarrollo urbano y mejores posibilidades y alternativas de financiar sus propios programas.

3. ACCIONES DEL ACTUAL GOBIERNO EN MATERIA DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION COMUNITARIA COMO ESTRATEGIAS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE PAZ Y DE DESEQUILIBRIO REGIONAL.

La prontitud y seriedad con que la administración del Presidente Betancur ha asumido estos dos problemas que se encuentran directamente relacionados, ha puesto en marcha las condiciones para que se de un proceso serio y real de descentralización, respondiendo en buena medida, a esa centenaria aspiración de descentralización, además de un sentimiento de participación muy característico de nuestro tiempo que ha dado lugar a interesantes esquemas reformistas de ésta índole en otros países como Reino Unido, Francia, España, Portugal, Bélgica etc.

Para enfrentar esta situación, a la planeación, se ha incorporado el concepto de regionalización, que pretende aproximarse a una visión más concreta sobre los problemas que se oponen al desarrollo de una región, con el fin de elaborar y fijar políticas coherentes con las necesidades del país y de la región.

A través de dichas políticas, se pretende incidir sobre los elementos que originan los desequilibrios, teniendo en cuenta que para llevar a cabo dicha práctica es necesario tener en cuenta el grado de articulación existente entre la problemática de una región y la del resto del país, así algunos problemas sólo necesitan de una política regional para ser enfrentados.

Se busca la obtención de un desarrollo integral, a través del impulso de una política de desarrollo que involucre el concepto de espacio geográfico (región económica),

caracterizado por la homogeneidad en el comportamiento de las variables económica, social, jurídico-política y físico-espacial, propiciando un proceso de desconcentración que conduzca a incorporar a otras áreas a los beneficios del desarrollo en la búsqueda efectiva del objetivo básico propuesto por la regionalización, detectando áreas claves, sobre las cuales se ha volcado la acción del gobierno, dando incentivos para dirigir los gremios económicos, a fin de originar los efectos dinamizadores, que se reflejen sobre las demás zonas componentes de la región y sobre otras regiones del país.

Las áreas claves que se han determinado son el instrumento básico para alcanzar los objetivos fijados en los planes regionales y como áreas generadoras de actividades económicas que tienen en sí capacidad multiplicadora de efectos y se caracterizan por ejercer acciones sobre otras unidades, lo cual aumenta la dimensión de éstas últimas, modifican su estructura, cambian su tipo de organización y suscitan o favorecen programas económicos.

Innovación y beneficios : son los principales instrumentos de las nuevas políticas de inducción del gobierno, en materia de descentralización y participación comunitaria.

A través de estos instrumentos se busca :

- Integración de la economía a nivel nacional.
- Incorporación efectiva de los recursos regionales no controlados, a la economía nacional.

- Retardación de la velocidad de crecimiento de las regiones claves existentes excesivamente grandes.
- Mejoramiento de las condiciones de vida de las personas de los más bajos niveles de ingreso.
- Estimulación del desarrollo rural.
- Participación responsable y ejecutora de las regiones y de sus comunidades en la definición de su destino.
- Acercamiento entre las instituciones y las comunidades.
- Generación de empleo para elevar el poder adquisitivo de las familias.

Todos estos objetivos necesitan de una dinámica importante en los aparatos productivo y de servicios, disponiendo de una actividad motriz capaz de jalonar a las demás áreas y sectores de la región para articularlas al proceso de desarrollo.

Dada nuestra ( extensión ) de 1'141.748 kms<sup>2</sup> y nuestra población de 27 millones de habitantes las políticas que se han trazado y se están desarrollando deben tener y tienen de hecho un largo alcance y cobertura.

Esta misma región ha hecho que se conciban y orienten diferentes proyectos en diferentes áreas del desarrollo regional y urbano integrado, caracterizados por actividades motrices no solamente industriales, sino también actividades consumidoras o transformadoras de insumos zonales, propiciando un uso intensivo en mano de obra y logrando efectos multiplicadores importantes al propiciar impactos en la

agricultura, el empleo y el ingreso, lo cual se traduce a su vez en demanda para los productos de otros sectores.

### 3.1 Planes y Programas.

Los planes y proyectos son de un gran impacto y contenido social propendiendo por la paz y el bienestar social integral de las comunidades.

#### A. Vivienda de Bajo costo.

Este programa cuyo cubrimiento es nacional, constituye el plan más importante del actual gobierno, entendida ésta como en derecho que tienen todos los colombianos de contar con un techo.

Las realizaciones logradas en este campo son solamente un ejemplo para otros países de la región (Latinoamérica y el Caribe).

A pesar del crecimiento negativo del PIB per cápita en 1983 y el bajo crecimiento esperado para 1984, el sector de la construcción en términos per cápita, presentó un crecimiento significativo. Este desempeño positivo del sector de la vivienda se refleja en los niveles de su participación en el PIB en 1983 y 1984. En efecto, el promedio de dicha participación fue 27% mayor que el promedio de los diez años anteriores.

Los indicadores de realización de vivienda en 1983 y 1984 indican que los niveles alcanzados no tienen precedentes en el país. Así en 1983 se construyeron 7'294.000 m<sup>2</sup> (según licencias) y en 1984, 7'649.000 M<sup>2</sup>. Estas cifras se comparan con

5.941.000 m<sup>2</sup> en 1978 (año considerado como 'récord' en la historia de la construcción hasta 1983).

En términos de número de viviendas construídas, las diferencias son aún mayores, dada la importante reducción en los tamaños promedio de las viviendas.

En 1983 se construyeron 112.000 viviendas y en 1984 117.000 viviendas aproximadamente. Estas cifras casi duplican el promedio histórico del país, especialmente lo realizado desde 1972. En efecto, las viviendas construídas en 1983 y 1984 representan algo más del 30% del total construído entre 1972 y 1984.

En lo referente a las metas trazadas por el Plan de Desarrollo, lo realizado entre 1983 y 1984 superó en casi un 27% la meta de 180.000 viviendas propuesta para dicho período. En otro aspecto las 229.000 viviendas construídas entre 1983-84 representa casi el 57% de la meta de 400.000 unidades del Plan de Vivienda.

Dado el gran énfasis que recibió el Programa de Vivienda Popular (Vivienda de menos de 1.300 UPAC), dentro del Plan de Vivienda, al finalizar el bienio 83-84, se sobrepasó la meta en cerca de un 9% (8.7%) al construirse un total de 137.000 unidades. De la cifra anterior, cerca de un 77% correspondió al Instituto de Crédito Territorial.

La distribución del cumplimiento del Plan de Vivienda (1983-1986) por entidades del sector y a diciembre de 1984, fué así :

Instituto de Crédito Territorial	:	80.4%
Banco Central Hipotecario	:	66.1%
Fondo Nacional del Ahorro	:	51.2%
Corporación de Ahorro y Vivienda	:	38.1%
Cajas de Vivienda (Militar, Popular, etc).	:	10.3%

Para realizar las 228.000 viviendas entre 1983 y 1984 se invirtió un total de 216.000 millones es decir, un promedio de \$ 947.000 por vivienda. Dicho promedio llegó a ser considerablemente inferior para entidades como el ICT (\$ 598.000 por unidad, en promedio). Adicionalmente, del monto total invertido, cerca de 55% correspondió al sector público (ICT, BCH y FNA).

#### B. La Política Social.

Propende por un nuevo marco de solidaridad social, fortalecimiento de la identidad cultural, apoyando los esfuerzos autónomos de las organizaciones locales, buscando la más amplia participación comunitaria en las labores del desarrollo.

La atención a la comunidad está en concordancia con la política de atención a la familia velando por que los factores de cambio resultantes no afecten la estabilidad familiar, buscando mejorar las condiciones de empleo e ingresos, la extensión de la seguridad social, atención a los menores, educación, recreación y creatividad cultural.

Dos aspectos definen la política de participación y desarrollo comunitario : En primer lugar comprende un proceso de reflexión crítica y una toma de conciencia colectiva sobre los factores estructurales que limitan e impiden el desarrollo y transformación de la comunidad. En segundo lugar comprende las formas de organización comunitaria adoptadas para buscar el bienestar común, la producción autogestionaria de bienes y servicios y la participación activa de la comunidad en el desarrollo nacional.

Dentro de esta política se están adelantando varios proyectos tales como :

B.1 Programa de Promoción de Acciones Integradas para el mejoramiento de la calidad de vida en asentamientos urbanos populares.

Con el apoyo económico del PNUD, la coordinación del DNP y la elaboración a cargo del DAPD, el objetivo de desarrollo de este proyecto es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos populares urbanos, entendida ésta como el conjunto de características del espacio construido de sus habitantes y de las condiciones de participación de éstos en las actividades productivas y los servicios urbanos.

Dentro de este marco general, el proyecto busca articular recursos de entidades nacionales, locales y convocar recursos de las comunidades, del sector privado y recursos no convencionales, en la ejecución de acciones a escala zonal para lo cual realiza acciones demostrativas que inicien la formación de "gémenes

de ciudad" y evaluar los resultados con el propósito de difundir las experiencias obtenidas en otras zonas populares de otras ciudades colombianas.

Por razones de tiempo de disponibilidad de información y de equipo técnico, y por los escasos recursos disponibles, este proyecto se está realizando en tres (3) Alcaldías Menores del Distrito Especial de Bogotá (Suba, Santa Fé y ciudad Bolívar) cuya conformación se equipara con algunas ciudades intermedias del país.

La estrategia formulada por el proyecto está referida al manejo de las dimensiones del tiempo y el espacio urbanos con referencia a las comunidades locales. La integración de acciones distritales de inversión y servicio a nivel local, para conformar lo que puede llamarse "programas de la comunidad", es decir transformar, compatibilizar la organización espacio-temporal sectorial, abstracta, de las acciones de las entidades por una organización "urbana" de síntesis que integre tales acciones en función de los tiempos reales y los espacios concretos de la comunidad. En segundo término se contempla la movilización de ciertos servicios y funciones de algunas entidades fuera de su "sede" - espacio institucional - donde pueden existir el acceso y la información a los servicios urbanos, en espacios de la comunidad, disminuyendo la movilidad de las personas y agilizando los trámites para disminuir los períodos de obtención de los servicios públicos. En tercer término contempla una serie de modalidades de participación de la población y las entidades, con la finalidad de conseguir que las comunidades se apropien los programas respectivos y al identificarlos como suyos continúen desarrollándose una vez

finalizada la fase de promoción y puesta en marcha de los mismos. En cuarto término, la estrategia de manejo del tiempo y el espacio urbanos tiene su principal aplicación en la realización de eventos colectivos de creación de espacios representativos de la comunidad, en los asentamientos populares -gérmenes de ciudad- y de participación y concurrencia de los diversos agentes de la comunidad : los habitantes, las entidades, el sector privado y las fundaciones y organismos de cooperación.

El proyecto opera de 4 formas : Los talleres zonales, conformados por funcionarios distritales y nacionales y miembros de la comunidad asistidos por miembros del Grupo Técnico Asesor; los grupos de operación, encargados de coordinar la ejecución de las acciones sencillas promovidas por el grupo asesor ; los eventos que contemplan la realización de ferias, foros, campañas y jornadas estos igualmente organizados por la comunidad, los funcionarios y el grupo asesor.

El proyecto se está aplicando en sectores populares de la ciudad de Bogotá, en donde la clasificación de las Naciones Unidas de población por debajo de la línea de pobreza corresponde a los estratos 1, 2 y 3 del índice global de calidad de vida el cual incorpora variables demográficas, sociales, económicas, de prestación de servicios y de condiciones de vida. Las 3 alcaldías zonales acogidas presentan características diferentes, en cuanto a edad y grado de consolidación del área; grado de atención de las entidades estatales.

Los resultados esperados son en su orden :

- Realización de 3 "Talleres Zonales", para la elaboración de "Programas de acciones integradas.
- Producción de documentos sobre la metodología, los sistemas operacionales con materiales ilustrativos de los mismos.
- Documento de normas y reglamentación.
- Construcción de equipamientos y obras públicas básicas de los -gémenes de ciudad-
- Operación de líneas y modalidades de crédito de corto plazo organizables por entidades financieras para obras de construcción comunitaria, funcionamiento de microempresas, construcción y mejoramiento de vivienda por autogestión y mejoramiento de sistemas locales de abastecimiento y distribución comercial de alimentos y materiales de construcción.
- Realización de eventos, y campañas promotoras, como jornadas de legalización de barrios, demostración de tecnologías y materiales de construcción y campañas de participación comunitaria en programas de servicios sociales.

La coordinación del proyecto está a cargo del alcalde Mayor de Bogotá, del coordinador del proyecto - el Subdirector de Planeación Distrital y del Grupo Técnico Asesor.

El Comité Directivo lo componen : el Alcalde Mayor, el Jefe de la UDRU del DNP y el Representante Residente en Colombia del PNUD.

Los trabajos se encuentran bien adelantados en la Alcaldía Zonal de Suba. Para el año 1973 la población ascendía a 36.101 personas; para el año de 1981 era de 99.380 y para el año de 1990 se espera que alcance 200.000 habitantes. El crecimiento del área urbana ha sido acelerado y en los 2 últimos años ha representado cerca del 10% del crecimiento de la ciudad. Esta zona según estudios de Planeación Distrital tenderá a consolidarse como un área autosuficiente en actividades de intercambio comercial y de prestación de servicios.

Los componentes de este programa en cuanto a la producción integrada de infraestructura, espacio público y equipamiento comunal, están trabajando en : mejoramiento de la plaza y del centro de salud; utilización de un lote de la EDIS como plaza para eventos cívicos; programas de arborización y zonas verdes e intervención en la adecuación del terreno de la cantera ; recuperación de vías peatonales; iluminación, teléfonos públicos, amoblamiento y señalización. En materia de salud el énfasis se está dando en el área preventiva. Todo lo anterior es sólo un ejemplo de lo que allí se realiza dado que no es posible exponer en esta reunión en forma completa un programa de tan vastos horizontes.

Este proyecto contempla desarrollar un efecto multiplicador, como ya se dijo, de sus acciones por medio de la promoción de servicios de apoyo local a la microempresa, la actividad constructura popular y la participación del ciudadano en las actividades productivas y comunitarias de la ciudad.

A través de la realización de un "Foro Nacional de Alcaldes" en Bogotá el próximo 6 de agosto y de una serie de misiones itinerantes por algunas ciudades colombianas, se efectuará la divulgación de las experiencias del proyecto.

## B.2 Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa.

Este Plan es el resultado de una concertación entre fundaciones privadas, entidades financieras y el Gobierno, que actúa como organismo catalizador y coordinador de sus esfuerzos, con el fin de ampliar la cobertura y la calidad de los programas, puesto que desde hace muchos años, estas entidades venían desarrollando una gran labor pero desarticuladamente.

Aunque no es posible cuantificar ni definir en forma precisa la población ocupada en el sector de la microempresa, se considera que una elevada proporción de los empleados y obreros con ingreso igual o inferior al salario mínimo legal laboran en este tipo de empresa, los cuales constituyen aproximadamente el 36% del total de empleados y obreros en el área urbana y el 67.4% en el área rural.

Se puede señalar que en general la gran mayoría de la microempresa dispone de escaso capital, opera en pequeña escala, utiliza una tecnología tradicional, ocupa mano de obra poco calificado y el número de trabajadores no sobrepasa los 10, siendo su organización difusa y por lo general los niveles de acumulación, rentabilidad y productividad son bajos. Sin embargo la microempresa ha jugado un papel muy importante como generador de empleo tanto en períodos de crecimiento como de recesión.

Por este motivo, las acciones del Plan están dirigidas a microempresarios con "potencial desarrollable" es decir, a aquellos que a través de las estrategias que se plantean mas adelante puedan dinamizar con su acción creativa las microempresas.

Como instrumentos y estrategias de acción tenemos : la formación abierta y a distancia en áreas de gestión para microempresas; formación empresarial que incluye : capacitación y asistencia técnica para otorgamiento y utilización de crédito, comercialización y organización gremial; la creación de un sistema nacional de información a cargo del SENA y del DANE, donde el primero recibe la información, la procesa y la evalúa periódicamente y el segundo, en la encuesta de hogares de junio del /84 incluyó un módulo especial para recoger información no solo del sector de la microempresa sino sobre el sector informal en su conjunto.

En la actualidad, la cobertura de los programas dirigidos a la microempresa ha sido limitada; a junio de 1983 se habían capacitado alrededor de 4.132 microempresarios, de los cuales unos 1.300 recibieron crédito por un valor total de \$ 121.979.000, lo cual arroja un valor promedio de crédito de \$ 93.758. Aunque para esta fecha, del total de las microempresas, tan solo un 31.5% habría recibido crédito, el Plan contempla para los próximos 3 años aumentar su cobertura en diez veces el número de microempresarios capacitados y pasar al 50% de microempresas atendidas con crédito. Para el período 84-86 los créditos

necesarios estimados ascienden a unos \$ 1.840 millones.

Actualmente, se encuentra conformado el Consejo Evaluador del cual hacen parte 12 Fundaciones Privadas, el SENA, el Banco de la República, la Corporación Financiera Popular, la Caja Social de Ahorros y el DNP. Sus decisiones son llevadas a la práctica a nivel local por medio de 17 Comités Regionales.

Se creó un Fondo Rotatorio, administrado por la Corporación Financiera Popular, con aportes del Presupuesto Nacional, de la CFP y de la Caja Social de Ahorros ( privada ) por partes iguales. Los Fondos son de \$120 millones para el 84, otro tanto para el 85 y \$60 millones para el 86.

La meta fundamental para los 3 años es capacitar 40.000 microempresarios en industria, comercio y servicios.

Al mismo tiempo se están adelantando programas de investigación sobre la microempresa, papel asumido por las universidades con el objeto de dar un tratamiento integral a los problemas de la microempresa tales como el marco legal, tributario y prestacional; pero su trato requiere un conocimiento más profundo de este sector.

### B.3 Política de Seguridad Social y Empleo

La política de seguridad social del actual gobierno pretende brindar una atención integral al trabajador y su familia, aumentando la cobertura, mejorando la calidad de los servicios médico-asistenciales y recreativos y garantizando el pago oportuno de las prestaciones económicas.

En función de estos objetivos se vienen desarrollando las siguientes acciones :

- Incremento de la cobertura de los servicios - En 1983 únicamente el 55.8% de la población asalariada del país estaba protegida por la seguridad social.

Como respuesta a esta cobertura, el ISS extendió el Seguro Social a los menores trabajadores, al servicio doméstico y a los trabajadores independientes . Así mismo se amplió la cobertura del sistema de medicina familiar que funciona actualmente en 15 seccionales del ISS.

De otra parte, a pesar de los problemas financieros y administrativos, hay avances significativos, como la creación del Fondo de Pensiones de CAJANAL que se capitalizará durante 10 años para que a partir de 1994, la Caja se haga cargo del pago de esta prestación social.

Igualmente, con miras a racionalizar los beneficios del subsidio familiar, la política nacional, orientó las acciones de las Cajas de Compensación Familiar en el sentido de que los beneficios del subsidio lleguen a las familias de más bajos ingresos (salud, educación, vivienda y mercadeo).

En cuanto a prevención social de las enfermedades, que orienta la política de salud ocupacional, el Gobierno Nacional expidió el decreto 586 de 1984 para constituir el Comité de Salud Ocupacional, el cual ha coordinado actividades entre las entidades del gobierno, estableciendo que la norma corresponde al Ministerio de Salud, la aplicación de la misma al ISS y a CAJANAL, su cumplimiento a los empleadores y su sanción al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los lineamientos de esta política se han aplicado concretamente en 2 casos : para trabajadores expuestos a altos riesgos de intoxicación se escogió el sector de la floricultura que favorecía la acción concertada de las instituciones en la ciudad de Bogotá (ISS, Minsalud, Mintrabajo, INS, Servicios Seccionales de Salud y algunos organismos privados). Se conformaron tres grupos de trabajo para investigar una muestra de la pequeña, mediana y grande empresa de floricultura; fué cubierto un 32% del total. De otra parte se hacen esfuerzos significativos para capacitar inspectores de trabajo, quienes deben cubrir a la población trabajadora del país que no tiene seguridad social, la cual asciende a 2 millones 400 mil personas.

Con la idea de reducir la morbilidad y la mortalidad causada por enfermedades inmuno-prevenibles, se han desarrollado campañas masivas de vacunación, jornadas que han constituido una experiencia piloto en Latinoamérica, en especial por la cooperación obtenida a través de un alto grado de movilidad social, las coberturas alcanzadas en el corto plazo, el aumento de conciencia en cuanto a lo que representa las inmunizaciones y el sistema de canalización que busca casa

por casa y con ayuda de los líderes comunales a los niños sin vacunar o con un esquema de inmunización incompleto y los remite al centro de salud.

En materia de empleo, las políticas están orientadas desde 2 premisas fundamentales : la primera, es su orientación a la generación de las bases de información necesarias y oportunas para conocer el funcionamiento actual y las tendencias del mercado laboral y la segunda, es el impulso de una nueva concepción en el proceso de gestión de empleo en el que concurren de manera concertada tanto productores como trabajadores, lo que redunda en la optimización de la capacidad de respuesta frente a los problemas relacionados con el mercado laboral.

#### B.4 Camina : Plan de Alfabetización Participativa.

Abarca esta campaña los niveles de educación de adultos, primaria, secundaria, media vocacional y educación superior con una cobertura global del orden de las 200.000 personas cada año.

Sin embargo, uno de los principales objetivos de la política educativa del actual gobierno es alcanzar una mayor cobertura teniendo en cuenta la población de 2'500.000 iletrados y de cinco millones de analfabetas funcionales que tiene actualmente el país.

Por estas razones el CONPES en Abril de 1984, delegó en el DNP la responsabilidad de coordinar, concertar y asignar las prioridades presupuestales de la

Campaña y aprobó cinco proyectos prioritarios que en la actualidad se están realizando : capacitación laboral abierta y a distancia, ejecutado por el SENA ; Proyecto de Educación superior abierta y a distancia, responsabilidad del ICFES, UNISUR, ESAP y otros; proyecto conjunto de INRAVISION, Mineducación y CAMINA para ampliar la red de comunicación al servicio del sector educativo y mejorar los programas ofrecidos a través de la radio y la televisión, con un enfoque innovador de la alfabetización aprovechando la tecnología de medios.

El programa busca cubrir a demás de la totalidad de los iletrados absolutos, los 4 millones de analfabetas funcionales.

#### C. Participación Regional en la Programación de la Inversión Pública Nacional.

La necesidad de institucionalizar anualmente el ejercicio de participación regional en la programación de la inversión pública nacional a cargo del DNP, como una manera de crear conciencia de participación regional en la distribución y asignación de recursos ha contribuido a preparar a las regiones en la responsabilidad de autogestionar y ser responsables de su propio desarrollo.

Para el presente año se modificó un poco el esquema inicial, a fin de lograr unos mejores resultados, mediante la elaboración de diagnósticos sectoriales que den cuenta del estado de la inversión en los departamentos, como base para la formulación de una propuesta de inversión que identifique los proyectos prioritarios susceptibles de ser financiados a través del presupuesto nacional para cada vigencia fiscal.

Aquellos sectores que cuentan con una programación de inversiones ya definida para varios años y financiados con crédito externo, como el sector energético y el de vías se excluyen de este programa.

Se pretende además de generar un flujo de información sobre necesidades de inversión, desde los departamentos hacia las entidades nacionales y de elaborar un diagnóstico sectorial que permita la formulación de las principales necesidades sentidas de la región, una mayor utilización y participación de las entidades e instrumentos de la planificación departamental, mediante el trabajo coordinado de las oficinas de planeación departamental, los comités sectoriales y los consejos departamentales de planeación.

Con el objeto de homogenizar la información, se han definido los sectores y programas en forma análoga a la de la estructura del presupuesto nacional; en consecuencia los sectores son : Planeación general e información; agropecuario; turismo; transporte; salud y educación.

Estos diagnósticos sectoriales, además de concientizar a las regiones sobre la prioridad que deben dar a las inversiones anualmente para lograr un grado relativo de desarrollo continuo, se constituyen en los trabajos preparatorios a los planes de desarrollo departamental.

Para el DNP, esta política representa, la obtención de información muy valiosa, en cuanto representa las aspiraciones de las regiones.

#### D. La Paz como mandato Nacional.

"Razón de ser de la obra del gobierno ha sido, es y será la búsqueda de la paz, sin la cual nuestra constitución perdería realidad, nuestro Estado dignidad frente a los suyos y decoro ante los demás, y nuestra sociedad se privaría del aliento y energía necesarios para tomar plena posesión de su destino".

Estas palabras del Presidente Betancur, muy dicientes por cierto de su pensamiento, las ha materializado su gobierno con el desarrollo de políticas de equidad en las oportunidades regionales de progreso, las cuales tienen su expresión en las siguientes acciones :

##### D.1 Plan de Rehabilitación por la Paz.

El objetivo de este Plan es establecer condiciones sociales, políticas y económicas destinadas a garantizar la paz en las regiones afectadas por el enfrentamiento armado. Está orientado a incrementar la participación social y el bienestar de la población, mediante el desarrollo de actividades económicas que aumenten el empleo y el ingreso, amplíen el mercado interno y posibiliten un mayor aporte de tales regiones al producto nacional.

El criterio básico para la selección de las zonas está dado por la existencia permanente y sostenida de enfrentamientos armados de carácter político y que hayan producido secuelas económicas y sociales en la vida de la población local. Con base en este criterio fueron incluidos en el Plan 141 municipios y 7 corregimientos

intendenciales, ubicados en 16 departamentos, intendencias y comisarías.

Durante el primer semestre de 1983 se hizo una identificación preliminar de necesidades sectoriales y regionales prioritarias cuyo monto ascendió a 68.000 millones, de los cuales cerca del 70% sería necesario cubrir con recursos del presupuesto nacional en ausencia de otras posibilidades de financiación. Pese a que el presupuesto básico del 83 no fué elaborado por el actual gobierno, un gran esfuerzo presupuestal permitió en ese año la destinación a las zonas cubiertas por el Plan de \$ 11.459.6 millones, de los cuales \$ 4.003 millones fueron apropiados por medio de adiciones presupuestales y \$ 2.394 millones fueron canalizados por los gobiernos seccionales, y por los Institutos Descentralizados del orden departamental.

En el presupuesto de 1984 las apropiaciones para inversión dirigidas a las regiones del Plan fueron de \$ 14.259.2 millones; incluye esta cifra \$ 1.478 millones destinados a los Comandos de Desarrollo de las Fuerzas Armadas y \$ 6.640 millones a las administraciones e institutos seccionales, de los cuales \$ 4.136 millones están constituídos por los recursos disponibles en ECOPETROL para adelanto de regalías a los departamentos y municipios del Plan.

En total, el gobierno ha destinado a las áreas cubiertas por el Plan de Rehabilitación \$ 26.327 millones, 44.6% en 1983 y 55.4% en 1984.

La mitad de la inversión del sector central (50.7%) se ha destinado a la construcción de vías de comunicación y a la compra de equipos de obras públicas; el 17.7% a acciones de apoyo a la producción agropecuaria, el 8.3% al sector salud; el

7.8% a vivienda y el 15.2% restante a electrificación, telefonía rural, dotación de escuelas, desarrollo de comunidades indígenas, capacitación técnica, apoyo a la Acción Comunal y construcción de despachos judiciales.

El DNP y la Comisión de Paz han considerado que es necesario reorientar los recursos disponibles para otorgar un mayor peso a las acciones que tengan repercusión inmediata en el bienestar de las comunidades afectadas, especialmente en las áreas de adjudicación y titulación de tierras, asistencia primaria de salud, abastecimiento de agua, mejoramiento de infraestructura escolar, capacitación técnica, asistencia agropecuaria y electrificación rural, con el ánimo de conciliar la imperativa necesidad efectiva de esta estrategia de desarrollo regional. Igualmente, se ha hecho una revisión cuidadosa de la cobertura del Plan, la cual indujo a la incorporación de 12 nuevos municipios; se definieron 3 niveles de prioridad para la inversión pública así : de máxima prioridad las zonas de Urabá antioqueño, Bajo Cauca, Alto Sinú y San Jorge, Magdalena Medio, Caquetá, Bajo Magdalena Sur y Cauca.

Segunda prioridad : zonas de Arauca, cordillera sur santandereana, Ariari, Guayabero, Alto Magdalena Norte, Alto Saldaña, Bota Cauca y Sibundoy. Tercera prioridad : zonas del Urabá Chocoano, Río Minero, Sumapaz, Puerto Legúizamo y Cesar. Con estas prioridades se programó la inversión para el 86 y se tendrá en cuenta para las solicitudes de prelación en los desembolsos de tesorería.

Pese<sup>se</sup> a la difícil situación económica del país, este Plan constituye uno de los pilares de los programas encaminados a lograr una paz sólida y duradera.

## D.2 Plan Integral de Desarrollo de Fronteras.

Algunas cifras ilustran claramente la situación de nuestras fronteras. En el año de 1980 la población de las regiones fronterizas equivalía al 13.4% de la población total del país, ocupando más de la mitad del territorio y aportando sólo el 8.2% del PIB. De igual manera, el ingreso per-cápita fué inferior en un 40% al respectivo promedio nacional.

Algunas regiones de frontera, como Norte de Santander, Cesar y Nariño presentaban un nivel de desarrollo más alto que el promedio de fronteras, en tanto que otras, especialmente Chocó y las Intendencias y Comisarías, registraban niveles de ingreso bastante bajos.

A manera de síntesis, puede decirse que en el problema de las fronteras, convergen factores de carácter endógeno y exógenos de "dentro y de afuera". Entre los primeros se encuentran el escaso grado de integración socio-económica de tales regiones con respecto a la economía nacional, la especialización y la vulnerabilidad de su estructura económica. Entre los segundos se destacan el mayor o menor efecto negativo en las fronteras de algunos aspectos de las políticas macroeconómicas binacionales no convergentes.

El objetivo general del Plan consiste en asegurar una verdadera integración de las fronteras al desarrollo regional y nacional, que permita superar el estado de marginalidad, atraso y estancamiento económico y social en que tales regiones se

encuentran propendiendo por un mejoramiento de las condiciones y nivel de vida de la población.

Busca igualmente el Plan, identificar las potencialidades de desarrollo, buscando una integración de las fronteras nacionales con las respectivas fronteras de los países vecinos.

El Plan contiene objetivos de crecimiento económico que logren una recuperación de su trayectoria de crecimiento mediante una estrategia de impulso a las ventajas comparativas y la utilización más plena y eficiente de los recursos naturales, humanos y de capital; establece 2 tipos de prioridades : la primera de vinculación regional a la economía nacional que supone la presencia estatal para desarrollar la infraestructura física de apoyo a la producción, así como la conservación y preservación de los recursos naturales; y la segunda, programas de servicios básicos dentro de modelos de ordenamiento de las comunidades urbanas que actúan como centros de atracción .

En algunos casos existen decisiones políticas ya tomadas al rededor de grandes proyectos de trascendencia nacional (Marandúa), de integración interna e internacional del país (carretera a Puerto Carreño) y de comunicación interoceánica (Canal del Atrato) que comprometieron enormes recursos de inversión los cuales a no dudarlo serán estrategias que transformarán el escenario futuro de estas regiones del país.

Las principales orientaciones de política que hacen operativa las estrategias planteadas son : impulso a la industrialización, explotación de recursos naturales no renovables, el logro de una presencia nacional en las zonas de frontera, impulso a las acciones y programas del sector transporte, conservación de los recursos naturales, programas y estudios de conservación ambiental, la formulación de planes de ordenamiento urbano territorial, proyectos agropecuarios, coordinación inter-institucional, impulso a la integración fronteriza regional binacional y multinacional; fortalecimiento de las corporaciones regionales y la participación del sector privado.

No sobra enfatizar que el Plan de Desarrollo Integral de las fronteras expresa tanto el interés del Gobierno Nacional por lograr el desarrollo sostenido de tales regiones, como su empeño por hacer coincidentes las metas del desarrollo nacional con las regiones marginadas, estancadas o atrasadas del país.

### D.3 Política Fiscal como instrumento de Desarrollo: ley 14 de 1983.

Dentro de una política de ordenamiento del cambio social, objetivo del Plan de Desarrollo, se plantea el propósito de lograr un progreso regional y urbano equitativo en el país. Para tal fin la estrategia central es la de procurar que las regiones y municipios generen y administren con relativa autonomía sus propios recursos.

La Ley 14/83 da a los municipios, elementos suficientes para tecnificar la administración de los impuestos predial, industria y comercio y de circulación y tránsito. Igualmente permite a los Concejos Municipales imponer las tarifas dentro de unos rangos según las necesidades del fisco municipal y de la capacidad económica de sus contribuyentes, dándole por tanto, un carácter más real y justo a las normas impositivas.

Con respecto al Impuesto Predial, la Ley 14 proporciona elementos efectivos para la formación y actualización de su base gravable, fijando como límite para lograrlo, un período de 5 años contados a partir de su vigencia. La principal acción recae sobre el catastro y los municipios actuarán siguiendo sus instrucciones.

El Concejo Municipal determinará la tarifa dentro de un rango del 4 al 12 por mil, atendiendo a la destinación económica de los predios.

Es importante recalcar que ante las limitaciones físicas del Catastro, las administraciones municipales deberán colaborar efectivamente con el Catastro, en todos aquellos aspectos convenientes a la formación y actualización del Catastro dentro de su respectiva jurisdicción.

Para el Impuesto de Industria y Comercio, la ley 14 establece como base gravable los ingresos o las ventas brutas declaradas por el contribuyente, para lo cual la administración municipal deberá establecer los mecanismos que afecten el control y el manejo del mismo.

La ley faculta a los municipios para gravar los vehículos automotores de uso particular que se encuentren registrados en la inspección de circulación y tránsito donde la hubiere o en su defecto, ante las Tesorerías Municipales previa presentación del certificado de vecindad, como una manera de que el usuario compense al municipio por el uso de su infraestructura vial.

De la correcta aplicación de las normas se derivan, no solo beneficios fiscales, sino que las mismas pueden ser orientadas como elemento de planeación en el sentido de que permiten estimular o desestimular sectores económicos del municipio acordes con las políticas de desarrollo tanto a nivel urbano como rural fijados por los organismos administrativos de los diferentes niveles.

#### 4. CONCLUSIONES

Como puede observarse todas nuestras políticas de descentralización y de participaciones comunitarias se identifican y se enmarcan dentro de un gran contenido de bienestar social cuyos objetivos y finalidades están encaminados de una u otra manera a la población.

Se caracterizan estas medidas por referirse a acciones concretas que periódicamente se ajustan y se evalúan tratando de aproximarse al máximo a las necesidades y aspiraciones de las clases menos favorecidas.

Estos elementos han determinado la política regional y social del Gobierno, esclareciendo la necesidad imperativa de acercar las instituciones públicas a la comunidad para que ella sea cogestora de las políticas del Gobierno .

Debe reconocerse que desde hace algún tiempo el ideal de descentralización administrativa ha orientado la obra de múltiples gobiernos; así lo consagra la Constitución y existen razones políticas y sociológicas que así lo aconsejan. Ya en 1938, el doctor Eduardo Santos observaba : "característica esencial de Colombia, quizás la que mejor define su personalidad y asegura su porvenir, es el de que constituye una Nación de Ciudades" .

El gobierno actual ha retomado con decisión estas banderas, porque estima que son condiciones para lograr una paz duradera y el pleno control sobre nuestro destino, al reconocer la diversidad regional y permitir el aprovechamiento, en

beneficio de la Nación, de talentos y recursos con un reparto más equitativo de las oportunidades.