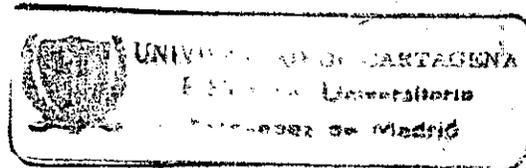


LA PLANIFICACION REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ECONOMICO
Y SOCIAL DE LA COSTA ATLANTICA



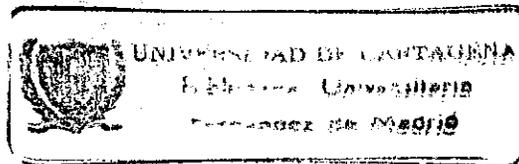
DENNIS MARRUGO TORRENTE
ANA VICTORIA SOTO CARVAJAL

CARTAGENA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA
1993

T
330.98611

3614

2



LA PLANIFICACION REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ECONOMICO
Y SOCIAL DE LA COSTA ATLANTICA

DENNIS MARRUGO TORRENTE
ANA VICTORIA SOTO CARVAJAL

Trabajo de Grado presentado como requi
sito parcial para optar al título de
Economista.

Asesor y Director de Tesis: RAMIRO OSORIO OSORIO

34/25
S C I

CARTAGENA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA
1993

Cartagena, Abril 19 de 1993

Señores
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena

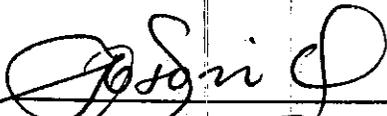
Estimados Señores:

Me complace informarles que, como Asesor y Presidente del Proyecto de Grado titulado "La Planificación Regional como Instrumento de Desarrollo Económico y Social de la Costa Atlántica", elaborado por las egresadas, Dennis Marrugo Torrente y Ana V. Soto Carvajal, he conocido la dedicación y el esfuerzo para llevar a feliz término este trabajo.

En este estudio demuestran en forma acertada no solo los beneficios que conlleva el manejo descentralizado y regional de los recursos con que cuenta la Costa Atlántica, sino también de la necesidad de una planificación acertada y eficiente que asegure el desarrollo armónico de esta región.

Agradeciéndoles la atención que merezca la presente,

Atentamente,



RAMIRO OSORIO OSORIO
Asesor y Presidente

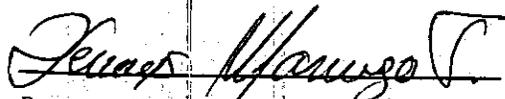
Cartagena, Abril 19 de 1993

Señores
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena

Estimados Señores:

Por medio de la presente nos complace presentarles a Ustedes nuestro trabajo de Grado titulado "La Planificación Regional como Instrumento de Desarrollo Económico y Social de la Costa Atlántica", como requisito parcial para optar al título de Economista, para el estudio y consideración que les merezca.

Agradeciendo de antemano la atención prestada a la presente, nos suscribimos de ustedes, muy atentamente,


Dennis Marrugo Torrente


Ana V. Soto Carvajal

5.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA

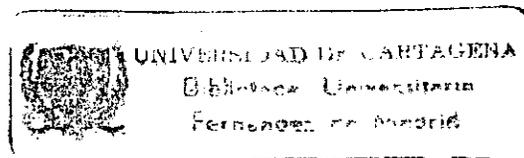
RECTOR: JAIME TRUCCO LEMAITRE

SECRETARIO: PEDRO MACIA HERNANDEZ

DECANO: EUSTORGIO GONZALEZ

SECRETARIO ACADEMICO: ALVARO BARCO GOMEZ

1993



Nota de aceptación

Director

Jurado

Jurado

Cartagena, Abril de 1993

AGRADECIMIENTOS

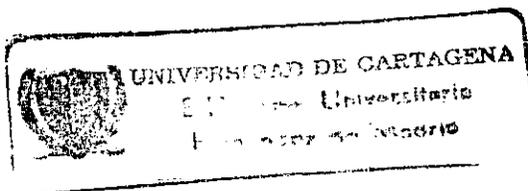
Las autoras del presente Trabajo de Grado presentan sus Agradecimientos sinceros:

- A Dr. RAMIRO OSORIO, quien permanentemente colaboró con su asesoría en la realización de nuestro trabajo.
- A Dr. EDILBERTO MARRUGO TORRENTE, cuyo criterio profesional nos proporcionó, valiosa orientación y confianza en nuestro propósito.
- A Dr. ASDRUBAL RECUERO MARRUGO, quien gentil y espontáneamente nos brindó asesoría oportuna.
- A la UNIVERSIDAD DE CARTAGENA.
- A todas aquellas personas que de una u otra manera colaboraron en la realización del presente trabajo.

DEDICATORIA

Por el presente y por el futuro, por esos sueños llenos de esperanza y por las horas bajas y las de euforia, quiero dedicar este trabajo a mis PADRES, HERMANOS y a todos mis AMIGOS, quienes siempre me animaron a culminar con éxito este trabajo.

Dennis



DEDICATORIA

A DIOS por darme la vida.

A LAURA VANESSA que es el motivo de mi inspiración.

A Mi MADRE que me enseñó que las cosas buenas en la vida llevan una cuota de sacrificio.

A Mi ESPOSO que con su amor, confianza y apoyo me animó a culminar con éxito.

Ana V.

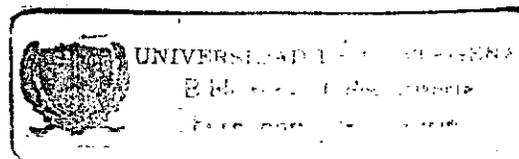
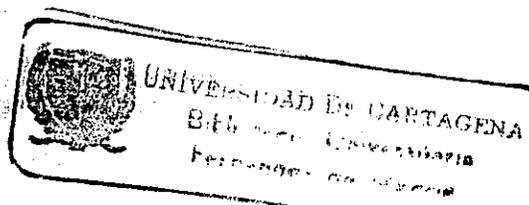


TABLA DE CONTENIDO

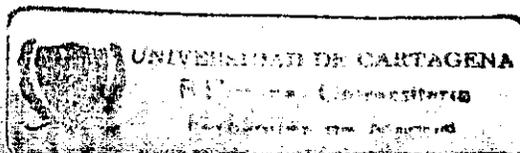
	pág
INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA	3
0.2 DELIMITACION DEL TEMA	4
0.2.1 Delimitación formal	4
0.2.1.1 Delimitación temporal	4
0.2.1.2 Delimitación espacial	4
0.2.2 Delimitación material	5
0.2.2.1 Variable dependiente	5
0.2.2.2 Variable independiente	5
0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	5
0.3.1 Objetivo general	5
0.3.2 Objetivos específicos	6
0.4 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	6
0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS	8
0.5.1 Hipótesis general	8
0.5.2 Hipótesis de trabajo	8
0.6 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS	8
0.6.1 Definiciones conceptuales	8
0.6.2 Definiciones operativas	11



	pág
0.7 MARCO TEORICO	12
0.8 METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	14
0.8.1 Tipo de problema	14
0.8.2 Diseño de la investigación	14
0.8.3 Presentación de la investigación	15
1. LA PLANIFICACION	16
1.1 GENERALIDADES	16
1.1.1 Definición	19
1.1.2 Componentes básicos de la planificación	19
1.1.2.1 El sujeto planificador	19
1.1.2.2 El objeto de la planificación	19
1.1.2.3 El campo de la planificación	20
1.1.2.4 Determinación de la política general y de la finalidad última	20
1.1.3 Niveles operacionales de la planificación	20
1.1.3.1 La actividad	20
1.1.3.2 El proyecto	20
1.1.3.3 El programa	21
1.1.3.4 El plan	21
1.1.4 Requisitos técnicos para una planificación eficiente	21
1.1.5 Dimensiones de la planificación	22
1.1.5.1 Dimensión temporal	22
1.1.5.1.1 Planes a largo plazo	23
1.1.5.1.2 Planes a mediano plazo	23
1.1.5.1.3 Planes a corto plazo	23
1.1.5.2 Dimensión espacial	23

	pág
1.1.5.2.1 Planificación nacional	24
1.1.5.2.2 Planificación regional	24
1.1.6 Sistemas de planificación	24
1.1.6.1 Planificación indicativa	25
1.1.6.2 Planificación imperativa	25
2. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO	27
2.1 ANTECEDENTES	27
2.2 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA (PERIODO 1987-1992)	28
2.3 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN COLOMBIA	30
2.3.1 Antecedentes	31
2.4 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA PLANEACION EN COLOMBIA	35
2.4.1 El Presidente de la República	37
2.4.2 El consejo de política económica y social CONPES	38
2.4.2.1 Funciones	40
2.4.3 Departamento Nacional de Planeación -DNP-	41
2.4.3.1 Funciones	42
2.4.4 Planeación departamental	43
2.4.5 Consejo departamental	44
2.4.6 Oficinas de planeación	44
2.4.7 Planeación municipal	45
3. LA DESCENTRALIZACION	47
3.1 ANTECEDENTES	47
3.1.1 El significado de la descentralización	56
3.1.2 Características del proceso de descentralización	58
3.1.3 Papel del gobierno en el proceso de descentralización	59

	pág
3.2 INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACION EN EL DESARROLLO SOCIAL DE LA REGION	61
3.2.1 En la educación	61
3.2.2 En la salud	63
3.3 INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACION EN EL DESARROLLO	66
3.3.1 Crecimiento del PIB regional	66
3.3.2 Participación departamental en el PIB regional	70
3.3.2.1 Departamento del Atlántico	70
3.3.2.2 Departamento de Bolívar	72
3.3.2.3 Departamento del Cesar	74
3.3.2.4 Departamento de Córdoba	76
3.3.2.5 Departamento de la Guajira	78
3.3.2.6 Departamento del Magdalena	80
3.3.2.7 Departamento de Sucre	82
3.4 PARTICIPACION DEL PIB REGIONAL A NIVEL NACIONAL	84
3.5 ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACION FISCAL Y AJUSTE INSTITUCIONAL	86
3.5.1 Fortalecimiento de los recursos propios de los entes territoriales	86
3.5.2 La redistribución de ingresos recaudados por el nivel nacional	88
3.5.2.1 Las transferencias	88
3.5.2.1.1 Situado fiscal	89
3.5.2.1.2 Transferencias municipales	90
3.5.2.1.3 Regalías	91
3.5.3 Orientación de la descentralización	92
3.5.4 Funciones nacionales y territoriales	94



	pág
3.5.4.1 La nación	94
3.5.4.2 El departamento	95
3.5.4.3 El municipio	97
3.5.5 Los recursos para el gasto social descentralizado	98
3.5.5.1 El situado fiscal	99
3.5.6 Distribución por sectores en cada entidad territorial	103
3.5.7 Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación	104
3.5.8 Fórmula para la distribución de la transferencia a los municipios	107
3.5.9 Procedimiento para la presentación y aprobación de los planes sectoriales territoriales que servirán para la asignación departamental del situado fiscal	109
3.5.10 Fórmulas para transferir el situado fiscal a los departamentos y distritos y el porcentaje de ingresos corrientes de la nación a los municipios	110
4. LA PLANIFICACION REGIONAL EN COLOMBIA	115
4.1 ANTECEDENTES	115
4.2 ELEMENTOS DE PLANIFICACION REGIONAL	120
4.2.1 La región de planificación	120
4.2.2 La norma rectora del desarrollo	122
4.2.3 El organismo ejecutor del desarrollo	123
4.2.4 El Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional	125
4.3 PLANES REGIONALES DE DESARROLLO	126
4.4 LAS CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO	134
4.5 PLANIFICACION REGIONAL EN LA COSTA ATLANTICA	142
4.5.1 Antecedentes	142
4.5.2 La región atlántica	148

4.5.3	El plan de desarrollo "Un viaje hacia el futuro"	152
4.5.3.1	Formulación	152
4.5.3.2	El diagnóstico	155
4.5.3.3	Estrategias	156
4.5.3.4	Objetivos	157
4.5.3.5	Políticas	159
4.5.3.6	Evaluación del plan	160
4.5.4	El Consejo Regional de Política Económica y Social de la Costa Atlántica (CORPES)	161
4.5.4.1	El coordinador regional	167
4.5.4.2	El comité técnico	168
4.5.4.3	La unidad técnica	169
4.5.4.4	El comité de concertación para el desarrollo	170
5.	LA APERTURA ECONOMICA Y LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA	172
5.1	ANTECEDENTES	173
5.2	EL PROCESO DE APERTURA EN COLOMBIA	174
5.3	FASES DE LA APERTURA SEGUN DNP	181
5.3.1	Fase uno	181
5.3.2	Fase dos	182
5.3.3	Fase tres	183
5.4	INDICADORES ECONOMICOS	184
	CONCLUSIONES	185
	RECOMENDACIONES	187
	BIBLIOGRAFIA	189
	ANEXOS	192

INTRODUCCION

El presente trabajo plantea un análisis acerca del tema, donde se nota claramente el actual grado de desarrollo que tiene la Costa Atlántica, analizando las posibilidades con que cuenta nuestra Región para lograr un impulso en su lento desarrollo. Valiéndose del adecuado uso de sus recursos a través de una eficiente administración enmarcada dentro de la Planificación Regional en Colombia.

Hemos decidido presentar nuestra investigación en cinco capítulos.

El primero de ellos hará referencia a los aspectos generales de la Planificación.

El segundo capítulo tratará sobre la Planificación Regional en Colombia y la Estructura de ésta.

El tercero sobre la descentralización.



El cuarto tratará sobre la Planificación Regional en Colombia y sus elementos.

El quinto hará referencia sobre la incidencia de la apertura económica en la Planificación Regional en Colombia.

Esperamos con esta investigación presentarles una visión clara y objetiva de lo que es la Planificación Regional, aspecto básico para el Crecimiento y Desarrollo equilibrado de las regiones de un país y esperanza para el progreso de nuestra Costa Atlántica.

0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

La Planificación Regional es un instrumento por medio del cual, el Estado otorga a sus regiones una autonomía que, aunque limitada, les permite ordenar sus recursos y distribuirlos para colmar las expectativas de desarrollo; con ella el Estado está emprendiendo una de las funciones principales como es la Descentralización. Colombia debido al Intervencionismo del Estado obedece a un régimen de Economía dirigida; de muchas maneras el Estado dirige e interviene en la Economía, siendo una de ellas la elaboración del Plan de Desarrollo Cuatrienal que tiende a racionalizar los recursos disponibles y distribuirlos entre las diferentes regiones territoriales existentes. Esa "socialización" o distribución del Presupuesto Nacional no siempre ha sido la más adecuada y equitativa, como dice la Constitución.

Los desequilibrios han sido protuberantes en casi todos los planes de Desarrollo Nacional, de ahí que se obtiene grandes zonas atrasadas frente a otras de franco desarrollo.

La Planeación obedece mas que todo a los moldes de un Centralismo por parte de la Nación frente a los Departamentos y Municipios.

El centro de todo esto se considera a las ciudades de Bogotá, Medellín, y Cali; con sus respectivas áreas de influencia, concentrando el mayor desarrollo industrial y las otras regiones quedan desamparadas de la política de planificación y su crecimiento es eminentemente lento como en el caso de la Costa Atlántica.

Ante esto nos preguntamos: En qué grado la Planificación Regional servirá como instrumento de desarrollo para la Costa Atlántica?

0.2 DELIMITACION DEL TEMA

0.2.1 Delimitación Formal

0.2.1.1 Delimitación Temporal. Nuestro estudio hará referencia general sobre la Planeación Regional en Colombia a través de su historia, para luego centrar nuestra atención en el fenómeno de la regionalización en el país en el período comprendido entre los años 1987 a 1991.

0.2.1.2 Delimitación Espacial. El área geográfica que comprenderá nuestro estudio se enmarcará en los Departamentos de la Costa Atlántica, es decir, el territorio que corresponde los Departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andres y

Providencia.

0.2.2 Delimitación Material

0.2.2.1 Variable Dependiente. El avance ^{en} el desarrollo socioeconómico de la Costa Atlántica.

0.2.2.2 Variable Independiente. La interacción de los cuatro elementos siguientes:

- Plan de Desarrollo Regional.
- Organismo Regionales de Planificación.
- Fondo de Financiamiento de las Actividades contempladas en el Plan.
- Plan Nacional la Revolución Pacífica 1990-1994.

0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.3.1 Objetivo General

Llevar a cabo el estudio para demostrar la efectividad de la Planificación Regional como instrumento para lograr un desarrollo equilibrado de la Costa Atlántica.

0.3.2- Objetivos Específicos

- Describir el proceso de Planificación en Colombia y las políticas regionales de los diferentes planes de Desarrollo en el país y la región.
- Determinar la transferencia de los recursos de la Nación para la región, si esto se está cumpliendo o no, si hay dilaciones, obstáculos, etc.
- Observar las ventajas que traería la autonomía regional y la manera más eficiente de manejar los recursos que posee cada región y si estos están siendo distribuidos equitativamente.
- Determinar si los planes y programas del Gobierno se han llevado a feliz término y si estos han producido los resultados esperados.
- Analizar la incidencia de la apertura económica en el proceso de Planificación Regional.

0.4 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

Este es un tema que tiene mucha importancia en la actualidad, ya que en la coyuntura de la apertura económica que

busca una mayor eficiencia y eficacia en los entes públicos; se pretende con la descentralización administrativa, mejorar el ente municipal con la mayor participación de la entidad territorial en los impuestos que se piensan establecer.

Este es un estudio viable desde el hecho mismo que se cuenta con el recurso humano y financiero disponible, lo mismo que un equipo de trabajo conciente de la responsabilidad que tiene el elaborar una investigación de este tipo.

Se cuenta además con una excelente asesoría que pondrá a nuestra disposición todos sus conocimientos sobre el tema. Se cuenta además con el apoyo logístico necesario para llevar a feliz término esta investigación.

Esta investigación brindará el aporte para que se de una administración eficiente institucionalmente, atendiendo los planes, programas y proyectos enmarcados dentro de la Planificación Regional.

Nuestro estudio puede tener su mejor aplicabilidad en los planes de desarrollo, que el Gobierno, con sus diferentes entes territoriales lleve a cabo, además constituir un documento de mucho contenido didáctico para los estudiantes

de Economía en el área de Planeación.

0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS

0.5.1 Hipótesis General. El grado de desarrollo alcanza do por la Costa Atlántica depende en gran medida de la descentralización político-administrativa en la correcta canalización de los recursos.

0.5.2 Hipótesis de Trabajo. El avance en el desarrollo de la Costa Atlántica está determinado por un eficiente plan de desarrollo y por el adecuado manejo de los recur sos naturales.

0.6 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS

0.6.1 Definiciones Conceptuales

- Desarrollo económico: Son los cambios económicos, so ciales y de cualquier tipo que dan lugar al crecimiento; estos cambios pueden originar el crecimiento económico.

- Crecimiento económico: Es la expansión de uno o dos sectores de la Economía.

- Descentralización político-administrativa: Cuando el Estado otorga cierta autonomía a las comunidades locales para que administren ellas mismas sus recursos y no sean administradas desde la capital del país.
- Racionalizar los recursos: Distribución conveniente entre las fuerzas de trabajo, con el fin de garantizar las necesidades básicas de la población.
- Planificar: Es establecer un Plan o Programa para organizar una actividad.
- Planificación: Es el ordenamiento de los recursos disponibles para una mejor racionalización.
- Plan: Es el conjunto de previsiones y objetivos económicos para cuya realización se reúnen formando una estructura coherente de medios definidos.
- Planificación económica: Es la dirección o guía de la Economía por parte del Gobierno nacional, regional o municipal ya sea directamente o por medio de agencia; ocasiona decisiones descentralizadas sobre qué, cómo y cuánto debería producirse y puede exigir decisiones sobre los precios, los costos, la localización y el desarrollo de la capacidad productiva.



- Recursos naturales: Son los agentes o factores naturales utilizados en la Economía o empresa para producir bienes y servicios.

- Planificación Regional del Desarrollo: Instrumento para programar una acción completa con el propósito de encausar la economía de una región hacia formas o etapas superiores de desarrollo económico-social.

- Costa Atlántica: Es la Zona Norte de Colombia compuesta por los Departamentos del Atlántico, Bolívar, Córdoba, Cesar, Sucre, Magdalena, Guajira y San Andres y Providencia.

- Fondo de financiamiento: Mecanismo financiero de fomento a proyectos de inversión para el desarrollo; importante además para estimular la actividad económica y social de una región.

0.6.2 Definiciones operativas

Variable general	Intermedia	Indicadores
- El desarrollo económico y social de la Costa Atlántica.	PIB Regional Salud Educación Empleo	- Participación Departamental. - Tasa de participación. - Tasa de participación. - Nivel de empleo
- Plan de Desarrollo Regional.	Los diferentes planes nacionales y Departamentales.	- Diagnósticos, Metas. - Objetivos, formulación. - Ejecución y control.
- Organismo Regional de Planificación.	CORPES	- Función de Administración. - Coordinación. - Ejecución. - Evaluación y control del organismo.
- Fondo de financiamiento para los planes.	Fondo de inversiones para el desarrollo de la Costa.	- Proyectos específicos para el desarrollo. - Rentas básicas. - Otros ingresos y egresos del fondo.

0.7 MARCO TEORICO

Planificar es en su acepción más corta y sencilla establecer un plan o programa para organizar una actividad. Es un acto consustancial a la existencia del hombre, que se hace presente en todas las manifestaciones de su vida, ya como ser individualmente considerado (hombre o mujer) o como sujeto de interacción social. (1)

La planificación como otros atributos del hombre, ha ido evolucionando progresivamente, desde sus inicios en Rusia, luego de la Revolución de 1917, cuyos logros y perspectiva han ayudado a conseguir su aceptación dentro de las economías capitalistas modernas.

A través de la Planificación Regional, el Estado otorga a sus regiones una autonomía que aunque limitada les permite ordenar sus recursos y distribuirlos para copar las expectativas de desarrollo.

El inicio de la planificación económica y social en el país se toma con base en la elaboración de un Plan de Desarrollo en el año 1950, el cual debería ser efectuado en un lapso de cinco años contados a partir de esa fecha. Fue elaborado por la Misión Currie, un equipo de especialistas del Banco Mundial, presididos por el economista

(1) RAMIREZ DEL VALLE, Bernardo. La integración costeña.

Lauchlin Currie.

28

En este Plan de Desarrollo se realizaron comentarios y recomendaciones sobre política fiscal, sistemas tributarios, reorganización de la Hacienda, preparación y ejecución de presupuesto, racionalización de las relaciones financieras de la Nación con los Departamentos y Municipios. En resumen, el Gobierno nunca lo puso en práctica y quedó en letra muerta.

En los últimos años se ha manifestado la tendencia hacia la necesidad de definir la acción estatal a través de políticas para el Desarrollo Regional de alto alcance, y la configuración de instrumentos aptos para su aplicación a través de la elaboración de planes regionales de desarrollo para las zonas atrasadas del país coincidente con la acción continuada pero insuficiente por parte del Estado, pero algunos de estos planes de desarrollo no han pasado de ser esfuerzos desprovistos de factores esenciales como son el apoyo y la decisión política de adoptarlos, la insuficiencia y a veces inexistencia de recursos que afectan el desarrollo de estos planes.

En la actualidad la planificación ha tomado enorme importancia, y es así como la Constitución Política de Colombia de 1991 en el Título XII, capítulo 2 artículos 339,

340, 341, 342, 343 y 344, describe los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales adoptadas por el Gobierno.

Así, dentro del marco de la acción más reducida, lo es la Región de planificación, se identificarían con mayor precisión las prioridades que deben tenerse en cuenta para orientar la acción pública y privada, como también la asignación de los recursos hacia el verdadero y definitivo desarrollo regional.

0.8 METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

0.8.1 Tipo de Problema. Nuestra investigación, la Planificación Regional como instrumento de desarrollo económico-social de la Costa Atlántica será de tipo descriptivo, explicativo, ya que el fin principal es explicar los aspectos más relevantes de la Planeación del Desarrollo y a la vez cada uno de ellos.

0.8.2 Diseño de la Investigación. Llevaremos a cabo nuestra investigación basándonos en información documental, obtenida de libros, revistas, documentos, folletos, relacionados con el tema de estudio, investigaciones anteriores, etc. Nos valdremos de visitas y charlas con perso

30

nas vinculadas a los organismos de planeación, tales como el CORPES Regional, el Departamento Nacional de Planeación, Departamental, Municipal; igualmente contaremos con la asesoría de profesores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena.

También se realizarán encuestas a Políticos, Funcionarios, Jefes y Directores de Planeación, Profesores e Investigadores del tema; además se tendrá muy en cuenta otros tipos de planes a su vez, que entrevistas al personal anteriormente determinado.

0.8.3 Presentación de la Investigación. Para la presentación de la investigación utilizaremos mapas, gráficos y cuadros estadísticos que facilitarán la mejor comprensión y presentación de nuestro trabajo.

1. LA PLANIFICACION

1.1 GENERALIDADES

1.1.1 Conceptualización. La planificación es el conjunto de métodos y procedimientos por medio del cual se planea para el futuro, utilizando de esta manera los procedimientos para introducir una mayor organización de una serie de actividades previstas con anterioridad para alcanzar determinados objetivos.

La podemos definir también como "la intervención y dirección de la economía mediante el establecimiento de objetivos concretos y la determinación de las medidas idóneas para conseguirlos, por parte de sujetos públicos y sobre todo por el Estado"

La planificación se ha impuesto en la teoría económica moderna como consecuencia de dos hechos históricos: La construcción del sistema económico de estructura colectivista y la aparición de fenómenos de crisis en los sistemas económicos liberales.

A pesar de las diversas características que presentan los métodos de planificación en las economías liberales, se han podido extraer una serie de principios y formular a partir de problemas comunes una teoría general de la planificación.

Se distinguen, por ejemplo, entre planificación integral (o global) y parcial (o sectorial), según se haga para toda la economía de un país o se circunscriba a una parte de la misma.

En el primer caso, se habla de planificación propiamente dicha, mientras que en el segundo supuesto no hay más que una programación por parte de los entes públicos que no le imprimen el carácter al sistema, al no agotar el campo de las decisiones económicas.

Algunos autores, como Yehezkel Dror, coinciden en afirmar que "planificar es el proceso de preparar una serie de decisiones para la acción futura para el logro de los objetivos por medios preferibles.

Dror señala los componentes de la planificación que encierra esta definición, y son:

- El proceso, es decir, que no termine con la formulación del plan, sino que implique un reajuste permanente entre

los diferentes medios y fines.

- El preparatorio, de un conjunto de decisiones que deben tener la aprobación y ejecución de los diversos organismos encargados.

- El conjunto, tratar un conjunto de decisiones sistemáticamente relacionados.

- Decisiones para la acción, la planificación es una actividad práctica, dirigida a la acción y no a otros objetivos tales como la adquisición del conocimiento puro.

- Dirigida al logro de objetivos, la planificación se convierte en operativa cuando los objetivos que se deseen lograr estén bien definidos.

Nehru, por su parte, define la planeación como "la aplicación de la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones tal como son, y encontrar el medio de resolver los problemas.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define la planeación como el proceso de elección y selección entre cursos alternativos de acción, con vista a la asignación de recursos escasos, con el fin de obtener objetivos específicos.

cos sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubre todos los factores relevantes que puedan ser identificados.

Podemos así, coincidir en decir que la planeación es el proceso mediante el cual el Estado prepara e implementa una acción sistemática, coordinada y coherente, con el propósito de realizar una serie de objetivos y metas alcanzables y compartibles entre sí en un tiempo determinado, con un mínimo esfuerzo (2).

1.1.2 Componentes básicos de la planificación. La planificación posee un conjunto de componentes básicos, propios de esa actividad. Estos elementos pueden variar, dependiendo de la escala o nivel con el que se va a operar. Entre estos elementos podemos mencionar:

1.1.2.1 El sujeto planificador. Es el ente responsable de la elaboración del plan. Generalmente es la Oficina Central de Planificación Nacional.

1.1.2.2 El objeto de la planificación. Está formado por la formulación del diagnóstico, la elaboración y ejecución del plan y la evaluación del proceso de planificación.

(2) RAMIREZ DEL VALLE, Bernardo. La integración costeña, 1985.

1.1.2.3 El campo de la planificación. Es vertical cuando trata sobre las funciones que se planifican dentro de una unidad (producción distribución, coordinación). Es horizontal cuando se refiere a las unidades administrativas o territoriales que comprenda (un departamento, municipio, una dirección, un ministerio o el conjunto del sector público).

1.1.2.4 Determinación de la política general y de la finalidad última. Es meramente política y escapa a la labor del planificador. El grupo gobernante debe definir entonces la política general, correspondiendo al planificador determinar los objetivos, metas e instrumentos basados en los fines últimos que determinan la política general.

1.1.3 Niveles operacionales de la planificación.

1.1.3.1 La actividad. Es la acción que tiene la mayor especificidad y a través de la cual se alcanzan los fines del proyecto.

1.1.3.2 El proyecto. Es el conjunto de actividades interrelacionadas que forman la unidad más pequeña de un programa (la construcción de un puesto de salud, un camino, etc.).

1.1.3.3 El programa. Son los proyectos interrelacionados entre sí (ejemplo: un programa de salud que contemple la construcción de varios puestos de salud, capacitación del personal, etc.) como parte integral del curso a seguir para lograr así las metas y objetivos del plan.

1.1.3.4 El plan. Tiene que ver con el aspecto general de todas las actividades del proceso en un tiempo determinado, pudiéndose dar en el corto, mediano o largo plazo. Con tiene los objetivos, metas, fines y recursos para lograr el desarrollo de un área o sector determinado.

1.1.4 Requisitos técnicos para una planificación eficiente. En su libro "Introducción a la Planificación!", Ander-Egg menciona una serie de normas a seguir si se quiere realizar una planificación eficiente. Podemos mencionar entre otras:

- Que los objetivos sean viables (alcanzables) teniendo en cuenta los recursos disponibles, las condiciones político-económicas, sociales y culturales que á la postre van a formar el medio donde se ejecuten y elaboren los planes.

- Que instrumente adecuadamente los fines últimos de la política general. Todo plan es, en síntesis, un proyecto político, debido a que es una respuesta operacionalizada del proyecto sobre la clase de sociedad que se desee.

- 37
- Qué se delinee el curso de acción en el que se le indiquen las diferentes etapas del proceso.
 - Que la elección de los medios asegure el logro de los objetivos con mayor eficacia al menor costo social, humano y financiero. (Eficiencia Vs Eficacia).
 - Que oriente la toma de decisiones, estableciendo las diferentes etapas para que haya mayor coherencia, operatividad e integridad.
 - Que se haga valer la opinión del pueblo respecto al plan propuesto.

El principal criterio de validez y eficacia para medir la capacidad de los instrumentos de planificación está dado por la mayor capacidad de estos para ser medio de transformación y no por su formulación.

1.1.5 Dimensiones de la planificación. Hace referencia al período de tiempo en el cual se aplicarán las medidas tendientes a lograr las metas y objetivos propuestos. Podemos enumerar entre otras:

1.1.5.1 Dimensión temporal. Se refiere al período de tiempo en el cual se aplicarán las medidas para lograr las

metas propuestas. Teniendo en cuenta su duración, los planes, programas y proyectos se localizan en el largo, mediano y corto plazo. Si el plan es a nivel nacional, podemos clasificarlos de la siguiente manera:

1.1.5.1.1 Planes a largo plazo. Abarcan períodos que van entre 10 y más años. Se les denomina planes de perspectivas. Constituyen el marco de los planes a mediano y largo plazo.

1.1.5.1.2 Planes a mediano plazo. Cubren períodos de 3 a 10 años. El Plan nacional de Desarrollo de nuestro país se halla aquí, pues se elaboran para períodos presidenciales.

1.1.5.1.3 Planes a corto plazo. Su máxima duración es de tres años, y la mínima es de seis meses. Aquí se incluyen los planes operativos manuales.

En cuanto a los programas de desarrollo social, la clasificación será:

- A largo plazo, aproximadamente cinco años.
- A mediano plazo, de 1 a 3 años.
- A corto plazo, hasta un año.

1.1.5.2 Dimensión espacial. Este tipo de dimensión nos

indica el campo en el cual hay que aplicar los instrumentos para lograr las metas y objetivos, pudiéndolos así clasificar en:

1.1.5.2.1 Planificación nacional. Hace referencia a la elaboración de un plan o programa que abarque todo el territorio de un país o Estado (3).

1.1.5.2.2 Planificación regional. Hace referencia a la elaboración de un plan o programa que abarque una porción del territorio nacional. Es un instrumento para impulsar una adecuada evolución social y económica en términos de una notable mejoría de los índices de desarrollo en las regiones, enmarcado entre los esquemas de la demanda agregada nacional y del ajuste planeado (4).

En Colombia, los planes de desarrollo regional inicialmente elaborados para afianzar las condiciones de desarrollo de los departamentos más avanzados del país, han sido cada vez más la preocupación de los organismos centrales de planificación en relación con las zonas de menor desarrollo.

1.1.6 Sistemas de planificación. Existen diversos siste

(3) LLANOS, James. Conferencias, 1991.

(4) Ibid.

mas de planificación de acuerdo al país en que ésta se desarrolla. Podemos así enumerar varios sistemas, entre los que caben destacar:

1.1.6.1 Planificación indicativa. Propia de los países capitalistas. Se le llama planeación democrática, liberal o participativa.

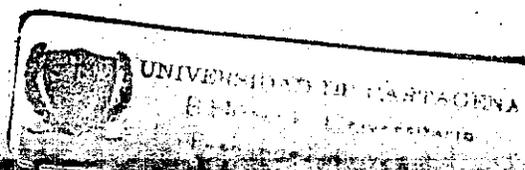
Los objetivos y metas no tienen carácter obligatorio, sino de simple orientación para el sector privado.

Generalmente, en las economías capitalistas los objetivos son obligatorios (para el sector público), mientras que para el sector privado, pueden ser una simple indicación.

En la planeación indicativa se reconoce y se mantiene la propiedad privada de los medios de producción. Aquí, la propiedad se rige por el criterio de la ganancia de las unidades individuales.

1.1.6.2 Planificación imperativa. Es propia de los países socialistas, donde el Gobierno dice qué es lo que se va a realizar. Se conoce también con el nombre de planeación obligatoria coercitiva, centralista.

Aquí, los objetivos y metas tienen carácter de ley. El Plan



es obligatorio para toda la economía. Su realización es de carácter obligatorio.

Las decisiones las imparte el organismo Central de Planificación. Una vez aprobadas a nivel político, se convierten en obligatorias para los responsables de los programas de desarrollo. En la elaboración del plan, además del ente central de planificación, intervienen los demás organismos gubernamentales, y de cualquier modo, toda la comunidad. Este tipo de planificación no requiere la existencia de la propiedad privada burguesa de los medios de producción y la planificación se rige entonces por el criterio de las necesidades, prevaleciendo los servicios colectivos.

2. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

2.1 ANTECEDENTES

La planificación del desarrollo se convierte en algo reciente. En las economías capitalistas del siglo XIX era un concepto totalmente desconocido, debido a que el liberalismo confiaba plenamente en los mecanismos naturales resultantes del enfrentamiento de las iniciativas individuales, rehusando cualquier intervención de los poderes públicos. Así, la planificación nace históricamente en Rusia, con la revolución de inicios de siglo.

Con todo esto, la planificación se desarrolla entonces en la Unión Soviética, extendiéndose luego a los demás países socialistas, consiguiendo el éxito en ciertos países capitalistas.

Luego de la segunda guerra mundial, bajo la necesidad de reconstrucción de las nuevas responsabilidades atribuidas al estado sobre la regulación del crecimiento económico y so

cial, las economías socialistas se han visto obligadas a corregir de manera más o menos gradual, los desajustes que una planificación demasiado centralizada y autoritaria pueda presentar a partir de ahora, debido a su falta de adaptación a los cambios que presentan las diferentes etapas del desarrollo.

2.2. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA (PERIODO 1.987-1.992)

En los últimos años en los países desarrollados, la planificación del desarrollo asegura el dinamismo que garantiza la estabilidad del sistema, siendo conveniente su aplicación.

Por otro lado, en los países subdesarrollados la planificación del desarrollo se considera materia importante, mas no esencial para el funcionamiento del sistema. Surge como resultado de un proceso demostrativo de su importancia, que trata de explicarse en un impulso intelectual de una " élite " debido a la lentitud en la búsqueda de la superación del desarrollo.

En América Latina, la planificación constituye una alternativa de un complejo esquema que deriva de considerarla indispensable para superar el subdesarrollo, pero a la vez pe

ligroso, pues conlleva a alterar las estructuras del poder.

Podemos afirmar que, en América Latina, la planeación que se ha dado ha sido más teórica que práctica debido a que no se dispone del adecuado apoyo estructural, lo que le ha impedido ser operativa (5).

De los numerosos debates para cuestionar la planificación en América latina, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) llegó a las siguientes conclusiones:

- Los esfuerzos parciales realizados por los programas y/o proyectos, no constituyen la herramienta impulsora del desarrollo.
- El cumplimiento del doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir mejor los beneficios, evidencia el cambio dado de la estructura económica y social de Latinoamérica, acompañada de un replanteamiento de las relaciones entre sí y con el resto del mundo.
- La planificación puede convertirse en un instrumento útil en la orientación del proceso de reforma estructural e institucional en el sentido de hacer viable un proceso de desa-

(5) ESPINOSA FACIOLINCE, Carlos y Eduardo. Ensayos sobre autonomía regional, 1991.

rollo que abarque los objetivos sociales, políticos y económicos que requiere América Latina.

- El avance de la integración económica en América Latina exige a los países el análisis de perspectivas y el estudio de orientaciones futuras de políticas económica-sociales.

2.3 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN COLOMBIA

Podemos afirmar que en nuestro país, como en casi toda Latinoamérica, la planificación del desarrollo se inspiró en cada organismo de asistencia externa.

El informe del Banco Mundial en Colombia (1.950) constituyó lo que hoy se considera como el primer plan de desarrollo en el país.

De manera general, este plan, al igual que los que le sucedieron, no contaron con éxito en el sector económico del país, debido quizás a la total indiferencia de los gobernantes respecto al tema de la planeación. Pero la realidad mostraba que en nuestro país el desarrollo se estaba llevando a cabo de manera desordenada, debido quizás a que las regiones que contaban con los recursos y los medios necesarios fueron desarrollándose con mayor velocidad, mientras que aquellas regiones que no contaban con el adecuado res

paldo ni la atención del gobierno, fueron quedando rezagadas.

Una de las principales causas, si no la más importante para explicar el hecho que se presenta entre el desarrollo planificado y el real, es el alto grado de centralismo que se viene dando en el país desde el mismo momento del establecimiento de la Constitución de 1886.

2.3.1 Antecedentes. La intervención del estado en el proceso de desarrollo, tiene sus antecedentes constitucionales en el acto legislativo N° 1 de 1921, el cual reza así:

"La facultad de inspeccionar las industrias lleva consigo el reglamentarlas o restringirlas, ya que el constituyente no ha podido establecer una atribución teórica que no llevo a ningún resultado práctico".

Luego, al formalizar la intervención estatal, se concreta en la reforma constitucional de 1936, donde se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada. La dirección de la economía en general estará bajo la custodia del Estado, por mandato de ley, fomentando el pleno empleo dentro de su política de ingresos y salarios.

47

A partir de 1950, surge la preocupación por la planificación, dándose a luz organismos capaces de desempeñar funciones técnicas. Posteriormente en 1951, se crea la Oficina de Planeación, la cual a partir de su creación demostró su incapacidad operativa, al no poseer los instrumentos administrativos que garantizaran su eficacia.

Al finalizar la década de los 50's, el entonces asesor presidencial Jacques Torfs entrega su informe sobre el "Plan de desarrollo de la Costa Atlántica", siguiendo los lineamientos del célebre estudio del padre Lebret (6).

Pero el primer intento de regulación estatal del desarrollo regional mediante políticas de gobierno de carácter global, se inició en 1961. La primera propuesta conocida como "Operación Colombia", fué presentada por el Banco Mundial, dirigida por el economista Lauchlin Currie, la cual estaba orientada a acelerar el proceso de urbanización, absorber el subempleo y modernizar el sector agrario, la unificación del mercado colombiano a través de la inversión en la red troncal de carreteras, la conexión entre los dos ramales de vías férreas, reformas institucionales, etc.

(6) Ibid. p. 32.

En esta propuesta tuvo cabida los conceptos de " Producto Interno Bruto ", " Balanza de Pagos ", " Deficits o Superavit en cuenta corriente ", de gran importancia para la elaboración de planes y la adopción de una política económica por parte de las autoridades.

El entonces presidente de la República Alberto Lleras aceptó que un país en vía de desarrollo como el nuestro requería de planificar su economía, y en vista de la existencia del Frente Nacional que servía como complemento de los acuerdos políticos, reformas económicas y constitucionales basadas en la planificación.

A partir de la misión Currie, se produjo la vinculación de la Banca de Fomento bilateral, desarrollándose la planeación como un mecanismo técnico-político para impulsar estrategias de Cobertura Nacional.

La creación por el decreto 1710 de 1.960, de la Corporación del Valle del Magdalena da lugar al surgimiento de la CVC Vallecaucana.

En 1.974 a nivel de la OEA se producen acuerdos de cooperación que plantean la necesidad de establecer un sistema Regional de Planeación . Se diseña entonces el sistema de asociación de Departamentos, que a nivel de la Costa Atlántica se tradujo en el SIPUR.

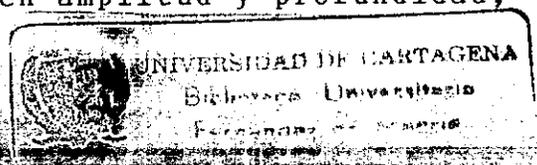
Peró tal instancia no tuvo acceso a ninguna de las decisiones sobre asignación de recursos, quedando sin piso sus actividades.

La urgente necesidad de un sistema de planeación regional, también se trató en el proceso de la fallida constituyente, durante la administración López Michelsen.

Sólo en 1.982, el espíritu de la integración costeña vuelve a presentarse. Consecutivamente, en 1.981, 1.982 y 1.983, Santa Marta, Cartagena y San Andrés son sedes de tres foros de la Costa, en los que se desarrolla la idea de diseñar instrumentos legales para que la región pudiera planificar y promover su desarrollo, aprovechando el gran potencial productivo y satisfacer las necesidades básicas de la población Costeña, lo que culminó con la presentación y aprobación de la ley 76 de 1.985, la cual crea el CORPES.

En enero y febrero de 1.989, los congresistas del litoral Atlántico realizaron dos encuentros que conjugaron el espíritu progresista de la clase dirigente política de la costa.

En todo caso, con mayor o menor intensidad, la integración regional ha venido ganando en amplitud y profundidad, im



S C 8
00027561

50.

pulsada por las organizaciones gremiales, unas veces por los dirigentes políticos y por las autoridades departamentales y locales.

2.4 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA PLANEACION EN COLOMBIA

La estructura orgánica y las funciones del Sistema Nacional de Planeación se modificó por medio del decreto extraordinario 2410 de 1989.

En Colombia, y de acuerdo a esta norma, el Departamento Nacional de Planeación constituye el organismo central y coordinador del Sistema, integrado a nivel nacional por las oficinas de planeación de los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado.

A nivel regional, está formado por los Consejos regionales de planificación, a nivel departamental por las respectivas oficinas de planeación y Consejos de planeación; a nivel distrital, metropolitano y municipal está integrado por las oficinas o departamentos administrativos de planeación.

De esta manera se pretende consolidar un sistema articulado de planeación y asignación de recursos, reconociendo el proceso de consolidación de la autonomía de los entes te

territoriales.

51.

Haciendo una explicación más detallada, podemos observar que:

- A nivel nacional, el máximo cuerpo legislativo lo constituye el Congreso Nacional, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. La ley 76 de 1985, creó la Región de Planificación de la Costa Atlántica, y otorgó al ejecutivo de facultades para crear regiones de planificación en el conjunto de territorios, integrada por varios departamentos, representados por sus respectivos gobernadores en el organismo rector de cada una de las regiones:

El Congreso Regional de Planificación. Todos son presididos por el Presidente de la República o su delegado, y de ellos forman parte también el jefe y subjefe del Departamento Nacional de Planeación. Cuentan además con organismos técnicos de apoyo, y con un Fondo de Inversión Regional -FIR-, alimentados con recursos de origen regional y nacional.

- En el plano ejecutivo, la Presidencia de la República junto con el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, los Ministerios con sus respectivas oficinas de pla

neación al igual que los institutos descentralizados.

2.4.1 El Presidente de la República. El artículo 189, de la Constitución Política de Colombia de 1991, presenta como una de las funciones del Presidente de la República "como jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa": "Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura". Este juega papel importante en la toma de decisiones. El interés que demuestre por la planeación determina en gran escala su éxito.

El Presidente da a la Oficina de Planeación el apoyo necesario para llevar a cabo las propuestas que se presenten. Sólo él tiene la posibilidad de sancionar un ente público por contravenir las normas y leyes del DNP. Por lo tanto, depende del Presidente que los planes y programas se lleven a cabo.

Si el Presidente considera que un plan de desarrollo es de interés (como el acceso al crédito externo de ayuda para el desarrollo), dará a los organismos de planeación el apoyo necesario para que su trabajo se realice de la manera más eficiente posible.

53

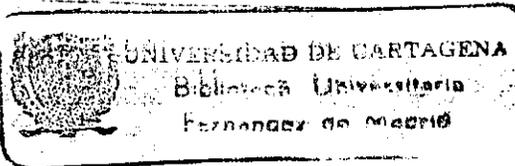
La planeación puede ofrecer al Presidente ventajas importantes:

- Su Oficina de Planeación le suministrará valioso material de datos procesados.
- Puede proporcionarle alternativas para la toma de decisiones, calculando a la vez las consecuencias de las posibles estrategias, programas y proyectos para la vida económica y social del país.

Las recomendaciones de los técnicos de planeación no deben tener carácter forzoso para el Presidente, en el sentido de tener que hacer suya la solución de los problemas surgidos de los cálculos técnicos. Deberá tener en cuenta sus obligaciones frente a su partido, a determinadas regiones o grupos de población.

2.4.2 El consejo de política económica y social CONPES. es el organismo coordinador más importante a nivel nacional. Su principal función es la orientación de la política económica y social.

Por medio de la ley 19 de 1958, fue creado como Consejo Nacional de Política y Planeación para reemplazar al Comité Nacional de Planeación, pero sólo hasta 1966 estuvo en ca



54
39

pacidad de funcionar.

El decreto 2296 de 1968 le da al CONPES el nombre, le asigna funciones y nueva conformación de personal.

El Consejo está conformado por los siguientes miembros:

- El Ministro de Hacienda.
- El Ministro de Desarrollo Económico.
- El Ministro de Relaciones Exteriores.
- El Ministro de Agricultura.
- El Ministro de Obras Públicas.
- El Ministro de Trabajo.
- El Jefe del DNP.
- El Director del Banco de la República.
- El Presidente de la Federación Nacional de Cafeteros.

El Presidente de la República convoca al Consejo y preside las sesiones.

El artículo 340 de la Constitución de 1991, habla sobre el Consejo Nacional de Planeación:

"Habrá un Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y cultu

rales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores anotados anteriormente, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también Consejos de Planeación, según lo determine la ley.

El Congreso Nacional y los Consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

2.4.2.1 Funciones

- Es función del CONPES la elaboración de las directrices socio-políticas y económicas como base para preparar planes nacionales de desarrollo, cuya aceptación final decidirá posteriormente el CONPES, una vez presentados los planes por el DNP.

- Supervisar la implementación del plan y decidir sobre las inversiones del sector público.

- Coordinar las instituciones públicas.
- Supervisar las inversiones extranjeras en el país, así como el control del movimiento del capital.
- Ejercer importantes funciones decisorias y de verificación dentro del proceso político, pero las decisiones políticas dependerán del Presidente.

2.4.3 Departamento Nacional de Planeación -DNP-. El Decreto 2996 de 1968, lo convierte en el Instituto coordinador de la planeación en Colombia, dándole funciones y dotándolo de mecanismos que permitan la realización de sus tareas.

Dentro de la estructura jerárquica de las instituciones estatales, se mejoró la posición que ésta ocupaba, al nombrarse al Departamento Nacional de Planeación el papel de secretario ejecutivo del CONPES, dependiendo de manera directa del Presidente.

Con esta resolución, el Instituto como Departamento Administrativo, quedaba en un nivel superior a los institutos descentralizados, pero por debajo de los ministerios. Esto se convirtió en un obstáculo, pues la autoridad que le faltaba frente a estos últimos, dificultaba cada vez más al DNP la realización de sus actividades.

La principal actividad del DNP es la incorporación de los planes sectoriales en los planes generales de desarrollo del país, motivo por el cual se elaboran de acuerdo a las normas dadas a los sectores por el DNP y la dirección de los ministerios del ramo.

2.4.3.1 Funciones

- La evaluación de los resultados de la implementación de los diferentes programas y proyectos, informando debidamente al Presidente y al CONPES el estado actual de ejecución de las medidas que garanticen la continuidad de la implementación.
- La programación de los gastos e ingresos de los planes presupuestales del Gobierno central.
- La preparación de decisiones sobre problemas políticos actuales debido a que la Oficina tiene la competencia para la elaboración en el corto plazo de la documentación correspondiente, y para concretar las alternativas de decisión, cuya presentación sirve para la información rápida y exacta de los miembros del CONPES, siendo de gran ayuda en la toma de decisiones.

Posteriormente se reestructuró la institución en lo refe

rente a sus funciones, para que el material humano se fuera mejorando constantemente. Con tal fin, el personal ya existente se fue reemplazando en forma gradual.

2.4.4 Planeación departamental. La planeación en Colombia, según José Consuegra, "comienza a tener forma como consecuencia de la labor desarrollada por la sección del Plan Regional del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

En ese entonces, los órganos de Planeación Departamental siguieron para su creación las normas dictadas por el Consejo Nacional de Política y Planeación y estaban compuestos por los Consejos y Oficinas Técnicas.

Los Consejos sólo cumplían funciones de orientación, coordinación y asesoría. Además de dar publicidad a los programas y planes que se llevaban a cabo en el departamento.

Las oficinas técnicas o de planeación departamental dependen

dían del gobernador y elaboraban planes integrales, para así acelerar el desarrollo socio-económico de los departamentos. Entre sus funciones estaban la elaboración de programas de desarrollo socio-económico y el presupuesto de departamental.

2.4.5 Consejo departamental. Es un organismo de vinculación entre la planeación nacional y la departamental. Su principal finalidad es asegurar la participación y el desarrollo regional en el contexto del plan nacional y promover las políticas de descentralización.

El Consejo Departamental está integrado por el gobernador del departamento, que es la persona encargada de presidirlo, tres diputados elegidos por la Asamblea Departamental, el Alcalde de la ciudad, el jefe de la Oficina de Planeación, los directores de las dependencias regionales de las entidades nacionales a las que invite el gobernador y dos representantes de las fuerzas socio-económicas del departamento, designados por el gobernador.

Una de las funciones del Consejo Departamental es la coordinación de acciones a nivel nacional y departamental, hasta promover los planes y programas de desarrollo regional y presentarlos a los principales organismos de planeación.

2.4.6 Oficinas de planeación. Su función principal es la preparación, actualización y evaluación periódica de los

planes y programas de desarrollo económico y social departamental.

Debido a la importancia de estas oficinas de planeación, surge la imperante necesidad de adecuarlas correctamente para que sirvan de herramienta de impulso al desarrollo regional.

2.4.7 Planeación municipal. En un principio, las Oficinas de Planeación Municipal fueron conformadas por un Consejo o junta asesora y por una oficina técnica.

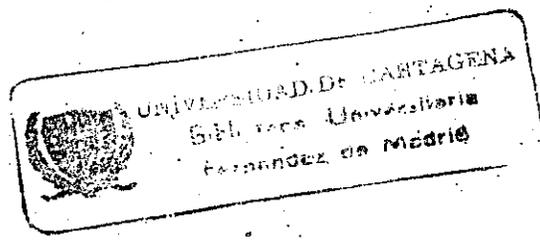
La ley 88 de 1947, establece que los Consejos cumplen funciones de coordinación y asesoría y vigilancia, y sólo se pueden formar con voz de las secretarías técnicas de la Alcaldía y demás funcionarios por invitación expresa del Alcalde.

Las Oficinas de Planeación Municipal dependen del Alcalde, y están integradas por arquitectos, economistas, ingenieros o estadígrafos, los cuales cumplen funciones económicas, administrativas, fiscales y sociales.

El decreto 1306 del 2 de junio de 1980, reglamenta sobre los planes integrales de desarrollo, y aspectos como la naturaleza, contenido, definición y aplicación, constituidos

por aquellos municipios cuya población sobrepase los 20.000 habitantes.

La preparación y actualización de los diferentes planes y programas de inversión y desarrollo, serán de responsabilidad de las Oficinas de Planeación distrital, metropolitana o municipal. En caso de que no exista esta Oficina, será de la absoluta responsabilidad del Alcalde, preparar el respectivo plan de desarrollo, el cual se planteará posteriormente al Consejo Municipal, encargado de la aprobación final.



3. LA DESCENTRALIZACION

3.1 ANTECEDENTES

En Colombia, el debate sobre la descentralización no es nuevo. La versión más lejana se remonta al problema del centralismo y federalismo, que tuvo enfrentado al país a lo largo del siglo XIX hasta 1886. En ese año, se rompió una nueva Constitución Política, de orientación centralista, la cual ha sufrido reformas como la de 1910, 1936, 1945, 1957, 1986 y 1991, siendo esta última la más importante.

Con todo esto, el Estado sufrió durante la mayor parte del siglo XX un continuo proceso de centralización en los campos administrativos, políticos y económicos. Sólo a finales de la década de los setenta se vislumbraron signos de cambio, que requirieron de un gran impulso y una visión global para consolidarse en un modelo visible, eficiente y compatible con un manejo macroeconómico equilibrado.

Luego de la desintegración del país debido en parte a los

excesos de los regímenes federalistas de mediados del siglo XIX, la necesidad de integrar un Estado nacional impulsó a partir de 1886 un proceso acelerado de centralización y concentración de funciones.

Con los años, este proceso se fué convirtiendo en un cuello de botella para el desarrollo económico y social. El exceso de centralización condujo a un estado ineficiente, con una legitimidad política limitada.

El Estado federal colombiano que se consagró en la Constitución de 1863 presentó síntomas de agotamiento poco tiempo después, lo que contribuyó a la anarquía que vivió el país. Los gobiernos federales vivían en constantes crisis políticas y en medio de enfrentamientos armados. Las convulsiones político-militares obstaculizaron el desarrollo económico y social.

La Constitución Política de 1886, estableció la subordinación política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales al Gobierno central, estableciendo la centralización política y una descentralización administrativa; esta última fue importante. A partir de entonces, desaparecieron los impuestos departamentales de consumo de productos extranjeros y de degüello. A partir de 1892, la fabricación y venta de cigarrillos se constituyó en monopolio nacional.

En 1909, el Congreso definió las ventas departamentales, diferenciándolas de las nacionales y creando así nuevas fuentes de ingresos.

Como ventas departamentales, se establecieron el degüello, los licores y el registro y anotación (ley 8 de 1909), y se transfirió el impuesto de consumo de tabaco (ley 10 de 1909).

En 1910, la República unitaria devolvió a las entidades territoriales una importante autonomía fiscal, aunque políticamente se fortaleció el nivel central. Estos actos fueron el primer y único aporte en favor de la autonomía de los departamentos hasta época muy reciente del siglo XX.

Con la misión Kemmerer, el proceso centralista tomó fuerza. En 1923 estableció el monopolio central sobre la emisión del papel moneda, el manejo monetario, la regulación y control de los aspectos fiscales.

Estos cambios elevaron la capacidad de intervención y regulación del sistema económico del Gobierno nacional.

A partir de los años veinte y durante la siguiente década, continuo incrementándose la intervención del Estado en la economía.

Desde la reforma constitucional de 1936 el proceso intervencionista se consolidó, estableciendo el poder regulador y de fomento del Estado en el aspecto económico.

A finales de 1936 se crearon otras entidades que irrumpían en todo el territorio como el caso del Instituto de Crédito Territorial (ICT).

En 1940, se crea el Fondo de Fomento Municipal, que posteriormente se convirtió en el INSFOPAL.

En los años cuarenta, la acción del Estado en el nivel central se amplió a los sectores productivos, creándose el Instituto de Fomento Industrial en 1940, y Ecopetrol en 1948.

A finales de los cincuenta el centralismo se generalizó con la creación del Frente Nacional, cuyas características políticas, limitaron la participación ciudadana. En este período, la acción estatal de planeación se orientó a garantizar un mayor control: Las entidades nacionales operaban a nivel regional mediante las direcciones seccionales, totalmente dependientes del nivel central y desligadas de las autoridades regionales (territoriales). Los primeros planes nacionales y regionales de desarrollo y la constitución de organismos como el DNP y el CONPES (Ley 14 de 1958) fueron en esos años.

Con la reforma de 1968, se creó el situado fiscal como una transferencia para estimular y fortalecer a nivel departamental los gastos corrientes en la educación primaria y salud; aunque esta medida ocasionó la nacionalización de estas actividades por el manejo central de sus funciones.

Todas estas reformas permitieron la modernización de una economía muy atrasada, permitiendo que las instituciones se adecuaran a la expansión industrial, a la modernización del campo y al proceso de urbanización.

Sin embargo, el costo del crecimiento de la capacidad de intervención del Estado central fue el desplazamiento a un segundo plano de la autonomía fiscal, administrativa y política de las regiones del país, lo cual con el paso del tiempo se convertiría en una de las principales limitaciones del modelo, que se mantuvo hasta los años setenta.

El proceso centralista se reflejó en las finanzas departamentales y municipales. Durante los setenta se llegó al punto más bajo de los ingresos tributarios regionales respecto a los nacionales. Mientras el consolidado de tributos territoriales equivalía al 46% del total del sector público, en 1976 era del 16% (7).

(7) ZORRO SANCHEZ, Carlos. Las políticas regionales en Colombia. Economía Colombiana. 1983.

En la búsqueda de la autonomía local, el intento fallido de reforma constitucional realizado durante la administración López Michelsen, se constituyó en el punto de división entre el proceso centralista iniciado en 1920 y la reforma de los años ochenta. En términos generales, la propuesta ofrecía una descentralización administrativa y fiscal, pero manteniendo la centralización política (8).

La propuesta incluía una reforma municipalista, para así fortalecer la prestación de servicios públicos, reagrupando a las entidades locales y creando un sistema de distritos municipales a los cuales se dirigían las nuevas transferencias. Los departamentos quedaban con las funciones de supervisión, coordinación de municipios, políticas y representación del ejecutivo.

Las reformas administrativas llevadas a cabo durante la administración López, buscaron la desconcentración de la parte operativa de las entidades nacionales, lo que originó que las entidades regionales se asociaran con las nacionales.

A partir de 1978, se vinculó a los departamentos a la actividad de planeación regional y municipal, buscando la coordi

(8) FEDESARROLLO. Coyuntura económica, Vol. XV. Abril de 1985.

nación interinstitucional. Se crearon los Comités sectoriales departamentales para fortalecer al Gobierno Nacional en la orientación y coordinación de las políticas e inversiones sectoriales de la nación (decreto 2275 de 1978). Estos Comités eran presididos por el gobernador y conformados por los directores regionales de las entidades nacionales.

Se intentó también delegar a los departamentos de algunas funciones nacionales prestadas por las entidades descentralizadas.

En 1981, con la ley 38, se busca incorporar a las regiones en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo conformando los Consejos Departamentales de Planificación como instancias de coordinación entre la nación y las administraciones locales.

En 1985 se crean las regiones de planificación y los CORPES, con el fin de fortalecer la planeación territorial, determinando la participación regional en la elaboración del Plan de Desarrollo Nacional y en la programación del presupuesto de las entidades centrales. En el ámbito político se determinó la elección popular de alcaldes (acto legislativo N° 1 de 1986). En el aspecto fiscal (ley 14 de 1983 y ley 12 de 1986) se fortalecieron los recursos

propios de los entes locales y se transfirió crecientemente el Impuesto del Valor Agregado -IVA- a los municipios.

En el orden administrativo (decreto 77 al 81 de 1986, ley 11 de 1986 y decreto 1333 de 1986) se trasladaron funciones a las administraciones locales y se promulgó el estatuto básico municipal. Con la descentralización administrativa, el municipio adquirió responsabilidades, entre las que merecen anotar:

- La prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico.
- Construcción, mantenimiento y dotación de la infraestructura del primer nivel de atención médica.
- Construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas.
- Prestación gratuita del servicio de asistencia técnica, agropecuaria, adjudicación de baldíos (en coordinación con el INCORA) y planeación del Desarrollo Rural Integrado; adecuación de terrenos con servicios públicos y cofinanciación de programas de vivienda y urbanización.
- Administración de monumentos nacionales, construcción,

conservación y operación de puertos y muelles fluviales y cofinanciación para la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales.

Con la reforma constitucional de 1991, se consolidó el proceso descentralista. Se definió un marco para redefinir las obligaciones y funciones de los diferentes niveles, de volviendo a los departamentos un importante papel en la planeación, y fortaleció al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del país.

Para que las nuevas responsabilidades se hicieran viables, se duplicó en 10 años la proporción de los ingresos corrientes de la nación transferidos a los municipios, y se creó un fondo con las regalías nacionales para inversiones regionales.

En el campo político se instaló la elección popular de gobernadores, el tarjetón, la financiación de compañías y consultas populares en los niveles territoriales.

La nueva Constitución Nacional dió un paso más en la consolidación de la descentralización y la apertura regional.

Los aspectos fiscales y macroeconómicos de la descentralización, así como el funcionamiento global del Estado, usual

mente olvidados por las visiones "municipalistas o departamentalistas" deben tener gran importancia y estar en el centro del análisis.

3.1.1 El significado de la descentralización. La Constitución Política Colombiana ha experimentado, con la serie de leyes, Decretos, leyes y actos legislativos relativos a la descentralización política, el cambio más progresivo en los últimos 100 años.

La importancia de estas reformas radica en que ellas iniciaron un proceso de redistribución del poder en la nación en favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y municipios y una participación más directa del ciudadano en las funciones de formar, orientar y controlar el uso del poder público.

Es una redistribución del poder político, debido a que se le otorga al ciudadano la oportunidad de elegir de manera directa a los mandatarios locales, cuyo nombramiento dependía de los gobernadores, que a la vez eran designados por el Gobierno central.

El establecimiento de la consulta popular sobre los asuntos que interesaban a los habitantes del distrito municipal consolidó aún más este traspaso de poder, quedando el ciudadano investido de un poder y una responsabilidad sin

72

precedentes para orientar sin intermediación el destino del municipio.

Así, la redistribución del poder consistía en el fortalecimiento de la propia capacidad fiscal del municipio (ley 14 de 1993) y en el aumento del porcentaje de los recursos provenientes del impuesto a las ventas que cede el Gobierno central a los municipios (Ley 12 de 1986).

Este nuevo poder decisorio sobre los recursos financieros se complementa con la transferencia de responsabilidades en la provisión de los servicios públicos de carácter local, transferencia que ha determinado una reorganización institucional de entidades de orden central, para adaptar sus funciones y prestar un mejor servicio a las iniciativas locales y regionales.

Con estos cambios, el municipio está en capacidad de compartir con el Gobierno central la ejecución del mandato constitucional sobre los deberes sociales y obligaciones del Estado, principalmente en la provisión de servicios públicos locales.

El Gobierno central, por su parte, se libera de la tarea de la ejecución de obras o servicios de carácter local, para lo cual está mal preparado, y pasa a desempeñar el pa

pel de apoyo al municipio mediante la cofinanciación, el crédito y la asistencia técnica o administrativa, estableciendo de este modo un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales y un nuevo trato entre el ciudadano y el Gobierno, sustituyendo así el orden jerárquico, la dependencia municipal con respecto al Gobierno central a través de los departamentos, por un ordenamiento autónomo en el que el municipio y sus ciudadanos adopten sus propias decisiones, sin perder el apoyo nacional.

3.1.2 Características del proceso de descentralización.

En Colombia, el proceso de descentralización se ha dado de manera integral y gradual. Decimos que gradual refiriéndonos a la transferencia simultánea de poder político y económico, acompañado de apoyos administrativos y técnicos, factores sin los cuales el proceso perdería el equilibrio.

Debido a la complejidad de esta transferencia, y de la reorganización institucional, el legislador ha querido que el proceso se de en forma gradual.

El compás de esta gradualidad está determinado por las transferencias de los recursos fiscales previstos en la ley 12 de 1986.

Con todo esto, el proceso tiene un punto de aceleración

progresiva fijado por la elección popular de alcaldes y por su posesión ejecutiva el 1 de junio de 1988, meses antes de la instalación de asambleas y Concejos.

Debido a esto, los decretos leyes reglamentarias de la ley 12 establecieron términos perentorios para el traslado de competencias y para la reorganización administrativa e institucional necesaria.

3.1.3 Papel del gobierno en el proceso de descentralización. Los cambios presentados ahora a nivel institucional han sido complejos debido a que han involucrado a diversos ministerios e institutos descentralizados del orden central y a las múltiples entidades a nivel departamental y municipal en una redefinición funcional que incluyen a su vez los aspectos políticos, administrativos, técnicos, legales, laborales, financieros y operativos. Es, sin lugar a dudas el cambio más profundo llevado a cabo hasta el momento en la estructura de la rama ejecutiva del poder público, lo que supone una nueva mentalidad de la administración pública del orden central.

Las diferentes reformas llevadas a cabo responden a un espíritu y a una finalidad que dan sentido y coherencia a la política adoptada para así apoyar y fortalecer la capacidad de decisión, de acción y gestión de los municipios y

procurar así satisfacer las necesidades básicas de la población y la orientación del crecimiento económico del país.

Este concepto transforma los modelos económicos y sociales tradicionales que suponían que el desarrollo podía lograrse de manera más acelerada con la concentración de oportunidades en determinadas regiones o ciudades.

Al transferir los recursos y las oportunidades al municipio y a las regiones reorientando el gasto público o la satisfacción de las necesidades básicas de la población tal como lo propone el Plan de Economía Social, el Estado colombiano ha adoptado un modelo de crecimiento del desarrollo social y regional en un nuevo equilibrio entre la iniciativa privada y la intervención del Estado.

Así, el Gobierno central asumió la función de facilitar y apoyar al municipio en el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades mediante la adopción de estrategias en materia de planeación, orientación del gasto público, crédito, asistencia técnica y apoyo administrativo.

El modelo de planificación que tradicionalmente había estado orientado del centro a la periferia se substituyó por un nuevo esquema que otorga prioridad a la inversión social y

regional y establece un sistema nacional de planeación en el cual la planeación municipal, departamental y regional desempeñan un papel importante.

Con un nuevo esquema de crédito la nación canaliza los recursos necesarios para transferirlos a título de crédito a los municipios y regiones para así multiplicar la capacidad de inversión del municipio y encauzar así el nuevo potencial de endeudamiento.

3.2 INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACION EN EL DESARROLLO SOCIAL DE LA REGION

3.2.1 En la educación. El proceso de descentralización en nuestro país ha avanzado de manera progresiva, entregándole a los municipios nuevas funciones en materia de educación mediante la ley 29 de 1989.

La ley 29 de 1989 reformó la estructura global del Ministerio de Educación Nacional. Su artículo 9, asignó a los alcaldes la función de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general, administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos de carácter nacional, función que anteriormente era competencia del Gobierno central, para lo cual deberán tener en cuenta las normas vigentes del estatuto docente y la carrera adminis

trativa, y ajustarse a los cargos vacantes de las plantas de personal y a las disposiciones presupuestales correspondientes.

En todos los tiempos, la educación pública ha presentado fuertes rasgos centralistas, debido a la falta de recursos y a la incapacidad de los departamentos y municipios de administrar el sector educativo, lo que condujo a numerosas "nacionalizaciones" de centros de enseñanza de carácter departamental y municipal, a fin de que sea el Gobierno central el que financie sus costos.

Reconociendo esta situación, las reformas de 1968 (decreto 3157) y 1976 (decreto 88), centralizaron en el Ministerio de Educación las decisiones fiscales, administrativas y educativas del sector. En virtud a las reformas anteriores, las Secretarías Departamentales de Educación fueron prácticamente anuladas en sus funciones por los Fondos Educativos Regionales -FER- (Decreto 102 de 1976).

Posteriormente, la ley 24 de 1988, entregó a los gobernadores, intendentes y comisarios y al alcalde mayor de Bogotá la administración del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos del sector público. Se trataba de desconcentrar el manejo de la educación, por lo cual a los alcaldes no se les otorgó competencia alguna en

dicha materia.

Este vacío se llenó con la ley 29 de 1989, que entregó a los mandatarios locales la función de administrar el personal docente, pero omitió los elementos de carácter político y fiscal que hubieran permitido una verdadera descentralización educativa.

Ello sólo hubiera otorgado a las administraciones locales la autonomía necesaria y a las comunidades la participación suficiente para orientar la educación municipal y regional según sus necesidades y criterios. De esta manera, la descentralización educativa prevista en la ley 29 de 1989, significa el traspaso a los municipio del álgido problema laboral de los maestros.

3.2.2 En la salud. Con la ley 10 de 1990, se busca reestructurar el Sistema Nacional de Salud. Dicha ley, entregó a las entidades territoriales el manejo de los servicios de salud, asignándoles amplios recursos para que puedan cumplir las funciones correspondientes.

Su artículo tercero consagra los principios básicos que deben inspirar la prestación del servicio público de salud. Son ellos:

- La universalidad, participación ciudadana, participación comunitaria, subsidiaridad, complementariedad e integración funcional. El principio de universalidad se refiere al derecho que tienen todos los habitantes del territorio nacional a recibir y exigir la prestación del servicio.

- La participación ciudadana se refiere al deber que tienen todos los ciudadanos de propender por la conservación de la salud personal, familiar y comunitaria y contribuir a la planeación y a la gestión de los servicios de salud.

- Finalmente, el principio de participación comunitaria se refiere al derecho que tiene toda la comunidad para participar en los procesos de diagnóstico, formulación y elaboración de planes, programas y proyectos, toma de decisiones, administración y gestión de los servicios de salud.

Se trata con todo esto, que los alcaldes, Concejos municipales y comunidades locales se conviertan en socios del Estado en la prestación de los servicios de salud, buscando poner fin a la situación actual, donde las decisiones se toman al margen de la comunidad, sin consultar sus necesidades.

Una de las fallas actuales en el suministro de este servi

cio es la politización, o mejor la clientilización. La participación comunitaria en la gestión de la salud podría convertirse en la base fundamental para la erradicación de tales vicios.

En materia de recursos, la ley 10 de 1990 reorganizó las finanzas del sector, partiendo del principio de que corresponde a la nación aportar un volumen considerable para costear los servicios en salud.

Se abandona así el criterio del decreto 77 de 1987, que al transferir funciones a los municipios, descargó sobre estos la responsabilidad de la financiación, sin tener en cuenta que muchos de ellos se encuentran en precarias condiciones fiscales. En este sentido, los artículos 32 y siguientes de la citada ley, establecieron los mecanismos financieros que supuestamente deben contribuir a acabar con el déficit crónico de la salud en Colombia.

Son un fortalecimiento y una mejor distribución del situado fiscal y el monopolio de todas las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías y apuestas permanentes.

En cuanto al reparto de competencias entre los tres niveles del Gobierno, la ley asigna a los municipios la aten

81
ción del primer nivel de atención básica (el manejo de centros de salud y hospitales locales - y saneamiento ambiental).

El segundo y tercer niveles de atención, es decir, los hospitales regionales y especializados, serán atendidos por las autoridades departamentales, y finalmente el Ministerio de Salud coordinará el Plan Nacional de Salud y formulará las políticas nacionales, teniendo en cuenta las demandas de salud de los niveles seccionales y municipales. Conservará asimismo la capacidad de intervención y apoyará las entidades territoriales de menor capacidad de gestión.

El carácter de esta ley consiste en descentralizar las de terminaciones y los recursos, garantizar la prevalencia de las acciones preventivas por encima de las curativas y permitir la integración de todos los sectores sociales para utilizar de manera más eficiente los recursos financieros, técnicos y humanos de la política de salud.

3.3 INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACION EN EL DESARROLLO

3.3.1 Crecimiento del PIB regional. Para analizar el crecimiento del PIB regional tomaremos como base las cuentas departamentales ya que éstas son un conjunto de operaciones económicas que sirven para describir y analizar las

economías de las diferentes secciones del país.

Las cuentas nacionales son el registro de las operaciones económicas en el marco de la economía nacional.

La economía regional comprende por lo tanto el conjunto de operaciones que realizan las unidades político-administrativo de los diferentes departamentos que comprenden una región.

Para determinar el crecimiento PIB regional tomamos como referencia las tasas de crecimiento del PIB de cada departamento de la Costa Atlántica.

En la departamentalización de las actividades económicas existen dos enfoques:

La ubicación espacial de todas las transacciones de producción nacional con la que se obtiene el concepto de PIB departamental y la cualificación de las actividades productivas seccionales.

Cuando se compara el ámbito de las operaciones de la economía nacional con el de la economía regional y/o departamental surgen inconvenientes estadísticos.

Cuando analizamos las cuentas departamentales y el PIB na

cional, las cuentas de producción departamental nos permiten conocer las características económicas de las actividades seccionales o identificar las potencialidades productivas de las diferentes regiones.

Teniendo en cuenta que en nuestro período de estudio que es del año 1987-1992 solo se tienen estadísticas oficiales en los años 1987, 1988 y 1989 tomamos éstas como referencia para hacer el análisis de las cuentas nacionales.

En relación al departamento de San Andrés, este solo se reconoce como departamento a partir del 4 de julio de 1991 y a partir de esa fecha hasta el momento no se han registrado las respectivas cuentas nacionales. Es de aclarar que antes de esto San Andrés se relacionaba en el items nuevos departamentos conformado por las intendencias y comisarías que existían, por lo que no resulta significativo el aporte de San Andrés, ya que es una región que genera poco valor agregado debido a que su economía está basada en el sector turismo y servicios.

Para hallar la tasa de crecimiento regional del PIB, tomaremos las tasas de crecimiento del PIB de los diferentes departamentos de la Costa Atlántica en los años antes mencionados.

TABLA 1. Tasas de crecimiento del PIB de los departamentos de la Costa Atlántica, 1987, 1988 y 1989

Departamentos	Tasa de Crecimiento del PIB (%)			
	1987	1988	1989	T.C.
Atlántico	0,11	2,83	4,98	7,92
Bolívar	10,37	-1,02	4,73	14,08
Córdoba	4,37	5,02	-2,03	7,36
Cesar	12,46	3,10	9,45	25,08
Guajira	6,05	2,01	19,71	27,77
Magdalena	1,83	6,80	4,73	13,36
Sucre	3,17	2,39	10,42	15,98
Total				15,93

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

Podemos estimar que la tasa de crecimiento del PIB de la Costa Atlántica es de aproximadamente 15,93%.

3.3.2 Participación departamental en el PIB regional

3.3.2.1 Departamento del atlántico

TABLA 2. Valor agregado por actividad económica a precios corrientes del departamento del Atlántico. (millones de pesos)

Actividad Económica	1987	1988	1989
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	26.327	33.294	40.534
Minería	309	390	674
Industria manufacturera	105.605	195.679	203.199
Electricidad, gas y agua	15.394	20.059	28.891
Construcción y obras públicas	13.651	10.499	19.571
Comercio	38.391	54.185	67.620
Transporte y almacenamiento	35.602	48.322	61.463
Comunicaciones	5.512	8.287	11.269
Bancos, seguros y servicios a empresas	21.210	33.233	38.651
Alquileres de vivienda	20.627	24.971	31.262
Servicios personales	35.761	44.089	60.525
Servicios del Gobierno	19.449	25.455	32.739
Servicios domésticos	1.345	1.617	1.984
Menos:			
Servicios bancarios imputados	8.376	15.435	17.709
Subtotal valor agregado	330.807	434.675	580.673
Derecho e impuestos sobre importaciones	18.670	23.259	29.360
Producto Interno Bruto Departamental	349.477	457.934	610.033

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La industria manufacturera es la que más genera valor agregado en el departamento del Atlántico dentro de su PIB.



TABLA 3. Participación porcentual de las ramas de actividad económica dentro del PIB departamental en el departamento del Atlántico.

Actividades económicas	1987 (%)	1988 (%)	1989 (%)
Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza	9,53	10,04	9,71
Minería	0,10	0,10	0,12
Industria manufacturera	31,45	31,17	31,32
Electricidad, gas y agua	2,02	2,02	2,12
Construcción y obras públicas	2,47	1,44	2,02
Comercio	9,56	10,16	9,83
Transporte y almacenamiento	11,07	11,06	10,99
Comunicaciones	2,02	2,23	2,26
Bancos, seguros y servicios a empresas	6,85	8,12	8,27
Alquileres de vivienda	8,04	8,08	7,95
Servicios personales	8,27	7,73	7,67
Servicios del Gobierno	5,83	6,07	5,82
Servicios domésticos	0,84	0,84	0,81
Menos:			
Servicios bancarios imputados	2,34	3,17	2,83
Subtotal valor agregado	95,71	95,89	96,05
Derechos e impuestos sobre importaciones	4,29	4,11	3,95
Producto Interno Bruto Departamental	100,00	100,00	100,00

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La actividad minera es la de menor participación y la participación de la industria manufacturera en el PIB alcanza en el año 1989 el 31,32%, siendo la que más participación brinda a la composición de éste.

S C I B

3.3.2.2 Departamento de Bolívar

00027361

TABLA 4. Valor agregado según actividad económica a precios corrientes del departamento de Bolívar. (Millones de pesos)

Actividad Económica	1987	1988	1989
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	43.151	32.426	61.571
Minería	4.522	5.712	8.580
Industria manufacturera	69.332	93.324	116.140
Electricidad, gas y agua	11.938	12.135	18.450
Construcción y obras públicas	17.489	16.569	26.889
Comercio	35.349	40.040	48.901
Transporte y almacenamiento	22.761	29.844	37.953
Comunicaciones	2.458	3.638	5.221
Bancos y seguros a empresas	16.055	20.439	21.785
Alquileres de vivienda	12.107	14.657	18.349
Servicios personales	22.284	27.962	36.652
Servicios del gobierno	18.927	25.052	34.731
Servicios domésticos	1.285	1.576	1.899
Menos:			
Servicios bancarios imputados	5.094	9.554	9.227
Subtotal valor agregado	272.564	333.820	427.894
Derecho e impuesto sobre importaciones	10.036	15.294	18.781
PIB Departamental	282.600	349.114	446.675

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La industria manufacturera es la que mayor aporta valor agregado en la formación del PIB del departamento de Bolívar.

88

TABLA 5. Participación porcentual de las ramas de actividad económica en el PIB departamental en el departamento de Bolívar.

Actividad Económica	1987 (%)	1988 (%)	1989 (%)
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	19,28	19,80	19,19
Minería	0,92	0,98	0,98
Industria manufacturera	25,11	25,85	25,93
Electricidad, gas y agua	1,94	1,58	1,75
Construcción y obras públicas	3,93	2,84	3,57
Comercio	10,93	9,68	9,07
Transporte y almacenamiento	9,82	9,83	9,44
Comunicaciones	1,15	1,33	1,39
Bancos, seguros y servicios a empresas	5,55	6,19	6,27
Alquileres de vivienda	5,86	6,12	6,03
Servicios personales	6,40	6,32	6,02
Servicios del gobierno	7,04	7,71	7,98
Servicios domésticos	1,00	1,03	1,01
Menos:			
Servicios bancarios imputados	1,78	2,55	1,87
Subtotal valor agregado	97,14	96,51	96,74
Derecho e impuesto sobre importaciones	2,86	3,49	3,26
PIB Departamental	100,00	100,00	100,00

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La minería y los servicios domésticos son los que menor participación tienen en la formación del PIB departamental.

3.3.2.3 Departamento del Cesar

TABLA 6. Valor agregado según actividad económica a precios corrientes del departamento de Cesar. (Millones de pesos).

Actividad Económica	1987	1988	1989
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	70.420	91.465	100.643
Minería	752	718	824
Industria manufacturera	5.233	8.201	11.485
Electricidad, gas y agua	985	1.259	1.633
Construcción y obras públicas	4.263	8.610	8.896
Comercio	14.628	19.922	23.237
Transporte y almacenamiento	5.842	7.440	9.699
Comunicaciones	591	843	1.032
Bancos, seguros y servicios a empresas	3.168	5.149	6.274
Alquileres de vivienda	4.484	5.429	6.796
Servicios personales	5.754	8.607	11.563
Servicios del gobierno	8.653	11.032	15.136
Servicios domésticos	404	495	597
Menos:			
Servicios bancarios imputados	1.625	2.797	3.472
Subtotal valor agregado	124.552	166.373	194.363
Derecho e impuesto sobre importaciones	1.000	347	690
PIB Departamental	125.552	166.720	195.053

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La industria manufacturera es poco significativa en la formación del PIB del departamento.

TABLA 7. Participación porcentual de las ramas de actividad económica dentro del PIB departamental en el departamento del Cesar.

Actividad Económica	1987 (%)	1988 (%)	1989 (%)
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	61,04	60,85	58,71
Minería	0,23	0,17	0,14
Industria manufacturera	4,22	4,41	4,80
Electricidad, gas y agua	0,35	0,33	0,33
Construcción y obras públicas	2,01	2,73	2,42
Comercio	9,44	9,48	9,16
Transporte y almacenamiento	3,67	3,49	3,52
Comunicaciones	0,63	0,68	0,65
Bancos, seguros y servicios a empresas	3,04	3,53	4,88
Alquileres de vivienda	4,53	4,46	4,69
Servicios personales	4,05	3,83	3,99
Servicios del gobierno	6,72	6,68	7,32
Servicios domésticos	0,65	0,64	0,66
Menos:			
Servicios bancarios imputados	1,17	1,44	1,54
Subtotal valor agregado	99,41	99,84	99,75
Derecho e impuesto sobre importaciones	0,59	0,16	0,25
PIB Departamental	100,00	100,00	100,00

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La actividad económica que más genera valor agregado en el departamento del Cesar es la agropecuaria, silvicultura, caza y pesca y es a su vez la que tiene mayor participación en el PIB departamental.

3.3.2.4 Departamento de Córdoba

TABLA 8. Valor agregado de la actividad económica a precios corrientes en el departamento de Córdoba.
(Millones de pesos).

Actividad Económica	1987	1988	1989
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	72.705	90.019	113.877
Minería	14.247	36.919	67.784
Industria manufacturera	8.025	10.591	11.436
Electricidad, gas y agua	1.970	2.762	3.244
Construcción y obras públicas	4.408	8.752	9.981
Comercio	17.063	22.479	28.171
Transporte y almacenamiento	15.819	20.768	26.673
Comunicaciones	646	866	1.198
Bancos, seguros y servicios a empresas	5.906	7.411	10.170
Alquileres de vivienda	5.829	7.057	8.835
Servicios personales	7.372	9.635	12.438
Servicios del gobierno	12.341	17.099	23.149
Servicios domésticos	634	778	939
Menos:			
Servicios bancarios imputados	1.582	2.342	2.849
Subtotal valor agregado	165.082	232.794	315.046
Derecho e impuesto sobre importaciones	309	1.050	928
PIB Departamental	165.391	233.844	315.974

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La actividad agropecuaria es la que mayor aporta valor agregado en la composición del PIB departamental.

TABLA 9. Participación porcentual de las ramas de actividad económica dentro del PIB departamental en el departamento de Córdoba.

Actividad Económica	1987 (%)	1988 (%)	1989 (%)
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	47,63	47,99	48,12
Minería	11,71	10,71	11,36
Industria manufacturera	4,55	4,32	4,16
Electricidad, gas y agua	0,50	0,54	0,44
Construcción y obras públicas	1,57	2,20	1,79
Comercio	8,12	8,04	7,44
Transporte y almacenamiento	7,89	7,86	7,22
Comunicaciones	0,51	0,52	0,51
Bancos, seguros y servicios a empresas	2,81	2,76	4,27
Alquileres de vivienda	4,34	4,35	4,11
Servicios personales	3,25	3,22	2,98
Servicios del gobierno	7,06	7,78	7,52
Servicios domésticos	0,76	0,75	0,70
Menos:			
Servicios bancarios imputados	0,85	0,86	0,86
Subtotal valor agregado	99,86	99,65	99,77
Derecho e impuesto sobre importaciones	0,14	0,35	0,23
PIB Departamental	100,00	100,00	100,00

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

3.3.2.5 Departamento de la Guajira

TABLA 10. Valor agregado de la actividad económica a precios corrientes del departamento de la Guajira. (Millones de pesos).

Actividad Económica	1987	1988	1989
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	14.945	17.923	22.529
Minería	59.853	77.481	141.907
Industria manufacturera	1.067	1.493	1.809
Electricidad, gas y agua	5.125	9.165	11.614
Construcción y obras públicas	3.764	5.324	12.304
Comercio	8.870	9.460	12.635
Transporte y almacenamiento	6.999	9.158	12.174
Comunicaciones	486	604	924
Bancos, seguros y servicios a empresas	9.021	11.312	19.051
Alquileres de vivienda	1.794	2.171	2.718
Servicios personales	2.808	3.772	5.208
Servicios del gobierno	5.554	7.001	9.256
Servicios domésticos	203	248	299
Menos:			
Servicios bancarios imputados	316	506	584
Subtotal valor agregado	118.173	156.516	251.794
Derecho e impuesto sobre importaciones	10.147	5.650	7.309
PIB Departamental	128.320	162.166	259.193

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

TABLA 11. Participación porcentual de las ramas de actividad económica en el PIB departamental en el departamento de la Guajira

Actividad Económica	1987 (%)	1988 (%)	1989 (%)
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	15,00	14,82	13,55
Minería	52,65	54,92	60,32
Industria manufacturera	0,85	0,87	0,76
Electricidad, gas y agua	1,81	2,52	2,04
Construcción y obras públicas	1,87	2,51	2,95
Comercio	4,54	4,85	4,38
Transporte y almacenamiento	4,60	4,29	3,93
Comunicaciones	0,52	0,49	0,47
Bancos, seguros y servicios a empresas	3,43	3,69	1,72
Alquileres de vivienda	1,89	1,92	1,65
Servicios personales	1,76	1,81	1,63
Servicios del gobierno	4,51	4,57	3,91
Servicios domésticos	0,34	0,35	0,30
Menos:			
Servicios bancarios imputados	0,24	0,33	0,23
Subtotal valor agregado	93,68	97,27	97,62
Derecho e impuesto sobre importaciones	6,32	2,73	2,34
PIB Departamental	100,00	100,00	100,00

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La minería es la actividad económica que mayor participa en la conformación del PIB departamental.

95

3.3.2.6 Departamento del Magdalena

TABLA 12. Valor agregado de la actividad económica a precios corrientes del departamento del Magdalena.
(Millones de pesos)

Actividad Económica	1987	1988	1989
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	47.983	62.343	80.474
Minería	1.834	1.523	4.105
Industria manufacturera	12.853	18.336	22.763
Electricidad, gas y agua	1.266	1.507	2.054
Construcción y obras públicas	4.951	12.090	7.906
Comercio	15.342	21.844	27.656
Transporte y almacenamiento	14.363	18.969	23.404
Comunicaciones	917	1.274	1.684
Bancos, seguros y servicios a empresas	4.188	8.035	8.452
Alquileres de vivienda	4.933	5.971	7.476
Servicios personales	12.049	17.730	24.050
Servicios del gobierno	12.455	16.473	21.280
Servicios domésticos	534	654	788
Menos:			
Servicios bancarios imputados	1.746	4.405	4.060
Subtotal valor agregado	131.922	182.344	228.032
Derecho e impuesto sobre importaciones	347	1.306	1.778
PIB Departamental	132.269	183.650	229.810

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

TABLA 13. Participación porcentual de las ramas de actividad económica en el PIB departamental en el departamento del Magdalena.

Actividad Económica	1987 (%)	1988 (%)	1989 (%)
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	39,98	39,98	40,82
Minería	0,53	0,36	0,76
Industria manufacturera	10,37	9,63	9,83
Electricidad, gas y agua	0,43	0,39	0,38
Construcción y obras públicas	2,35	3,86	2,03
Comercio	9,86	10,18	9,79
Transporte y almacenamiento	9,86	9,23	9,01
Comunicaciones	0,94	0,93	0,92
Bancos, seguros y servicios a empresas	3,66	4,12	4,92
Alquileres de vivienda	4,96	4,81	4,73
Servicios personales	7,19	7,72	7,62
Servicios del gobierno	9,63	9,77	9,42
Servicios domésticos	0,87	0,82	0,81
Menos:			
Servicios bancarios imputados	1,25	2,26	1,63
Subtotal valor agregado	99,79	99,43	99,40
Derecho e impuesto sobre importaciones	0,21	0,37	0,67
PIB Departamental	100,00	100,00	100,00

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

El sector agropecuario es el que tiene mayor participación en la formación del PIB del departamento.

3.3.2.7 Departamento de Sucre

TABLA 14. Valor agregado de la actividad económica a precios corrientes del departamento de Sucre. (Millones de pesos)

Actividad Económica	1987	1988	1989
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	34.826	41.850	50.168
Minería	503	2.042	6.656
Industria manufacturera	3.686	4.747	6.427
Electricidad, gas y agua	1.547	1.886	2.563
Construcción y obras públicas	2.577	6.081	9.704
Comercio	8.370	10.921	13.337
Transporte y almacenamiento	5.114	6.786	8.540
Comunicaciones	301	451	668
Bancos, seguros y servicios a empresas	1.718	2.184	2.983
Alquileres de vivienda	3.587	4.343	5.437
Servicios personales	3.200	4.932	5.911
Servicios del gobierno	7.477	9.072	11.815
Servicios domésticos	387	474	571
Menos:			
Servicios bancarios imputados	731	1.035	1.384
Subtotal valor agregado	72.562	94.734	123.396
Derecho e impuesto sobre importaciones	233	932	450
PIB Departamental	72.795	95.666	123.846

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La actividad agropecuaria es la que mayor participación tiene en la formación del PIB del departamento.

TABLA 15. Participación porcentual de las ramas de actividad económica dentro del PIB departamental en el departamento de Sucre

Actividad Económica	1987 (%)	1988 (%)	1989 (%)
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	53,63	51,19	49,49
Minería	0,30	1,16	2,51
Industria manufacturera	4,82	4,45	4,25
Electricidad, gas y agua	0,87	0,83	0,78
Construcción y obras públicas	2,02	3,31	4,05
Comercio	9,11	9,00	8,19
Transporte y almacenamiento	6,94	6,81	5,98
Comunicaciones	0,55	0,65	0,63
Bancos, seguros y servicios a empresas	2,22	2,27	6,01
Alquileres de vivienda	6,11	6,18	5,77
Servicios personales	3,24	3,80	3,25
Servicios del gobierno	9,80	9,50	8,77
Servicios domésticos	1,05	1,06	0,97
Menos:			
Servicios bancarios imputados	0,90	0,93	0,92
Subtotal valor agregado	99,77	99,28	99,75
Derecho e impuesto sobre importaciones	0,23	0,72	0,25
PIB Departamental	100,00	100,00	100,00

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

3.4 PARTICIPACION DEL PIB REGIONAL A NIVEL NACIONAL.

Para determinar esta participación tomamos como base la información estadística que nos permite conocer los valores agregados a precios corrientes de las actividades económicas departamentales.

A la producción departamental obtenida se le aplica el coeficiente técnico sectorial encontrado en las estimaciones nacionales para deducir los valores agregados a precios corrientes del PIB regional, lo que nos permite su comparación con el PIB nacional y así determinar su participación.

TABLA 16. Participación del PIB regional a nivel nacional

Años	1987		1988		1989	
	Mill. pesos	%	Mill. pesos	%	mill pesos	%
PIB Nacional	8.824.408 mill.		11.731.348 mill.		14.511.808 mill.	
Departamento						
Atlántico	349.477	3,96	457.934	3,90	610.033	4,03
Bolívar	282.600	3,20	349.124	2,98	446.675	2,95
Cesar	125.552	1,42	166.720	1,42	195.053	1,29
Córdoba	165.391	1,87	233.844	1,99	315.974	2,09
Guanjira	128.320	1,45	162.166	1,38	259.193	1,71
Magdalena	132.269	1,50	183.650	1,57	229.810	1,52
Sucre	72.795	0,82	95.666	0,82	123.846	0,82
Regional		13,63		14,06		14,41

Fuente: DANE-División de Estudios Territoriales, 1991.

La poca participación del PIB regional en el PIB nacional tiene muchas causas.

Puede suceder que sea por motivos coyunturales, pero son más que todo de tipo estructurales.

Si analizamos la región Costa Atlántica desde el punto de vista estadístico, observamos que el departamento del Atlántico, en los tres años de estudios es el que más genera valor agregado, por tal motivo tiene mayor participación en la formación de éste. A este le sigue el departamento de Bolívar, con una participación menor.

Estos dos departamentos tienen mayor participación debido a que en su PIB departamental la actividad económica líder es la industria manufacturera que deja bastante rezagada a las otras actividades económicas.

En otros departamentos de la Costa ocurre lo contrario, como es el caso de los departamentos del Cesar, Córdoba, Magdalena y Sucre en donde el sector agropecuario es el que mayor genera valor agregado y el sector industrial manufacturero queda rezagado.

En el caso de la Guajira es la minería la actividad económica que más participa en la formación del PIB departamental.

101

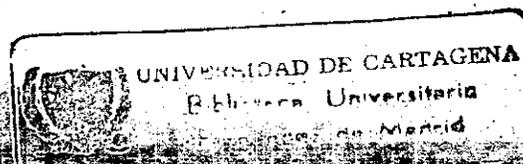
Ante estas desigualdades de participación deducimos que si se presentara el fenómeno que todos los sectores de la economía crecieran de manera equilibrada en los departamentos de la Costa Atlántica su participación en el PIB regional sería mayor, por lo tanto, la participación del PIB regional a nivel nacional sería más significativa.

3.5 ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACION FISCAL Y AJUTE INSTITUCIONAL

La descentralización fiscal representa un aspecto central en la búsqueda de una mayor autonomía de los entes locales. Esta se dirige a garantizar la financiación de las funciones que le corresponden a cada nivel; para tal efecto se fortalecerá la generación de los recursos propios de los entes territoriales, reglamentando la redistribución de recursos por parte del gobierno central; se consolidará el mecanismo de crédito y se definirá una política de tarifas (9).

3.5.1 Fortalecimiento de los recursos propios de los entes territoriales. La autonomía en la generación de recursos se reforzará mediante la definición de los tributos en el orden local y departamental que por sus características

(9) La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y social 1990-1994.



presenten ventajas para su ubicación en esos niveles territoriales.

La ley establecerá el marco que determine la gama de tributos aplicables a cada uno de los niveles de la administración, así como su base gravable. De esta manera cada entidad territorial podrá seleccionar los tributos que aplicará a su jurisdicción las tarifas que los han de regir y la forma de su administración.

Los impuestos al consumo final a la propiedad en la utilización de ciertos bienes y servicios públicos deben ser de carácter departamental o municipal, ya que su base gravable tiene muy poca movilidad y es más fácilmente controlable por estos niveles de Gobierno. Los ingresos provenientes de estos tributos están claramente identificados con los niveles territoriales donde se generan (consumo de cigarrillos, cerveza), deben ser departamentales, y la propiedad, vehículos, circulación y tránsito, espectáculos públicos, etc. deben ser municipales.

La soberanía fiscal es un elemento fundamental para la devolución de responsabilidades a los entes territoriales. Los departamentos y municipios deben optimizar el esfuerzo y la cobertura de los tributos propios.

3.5.2 La redistribución de ingresos recaudados por el nivel nacional. Una de las responsabilidades nacionales es la redistribución de una parte de los recursos recaudados por el nivel central, entre las regiones. Esto se lleva a cabo a través de las transferencias y los mecanismos de co-financiación.

3.5.2.1. Las transferencias. La Constitución definió que las entidades territoriales participarán en los ingresos corrientes de la nación mediante el situado fiscal, orientado a cubrir los servicios de educación y salud y las transferencias a los municipios para la inversión en áreas sociales prioritarias.

Con la transferencia se garantiza la prestación de los servicios sociales básicos a la población más necesitada. Las orientaciones que se definieron son las siguientes:

- Se fortalecen las transferencias hacia los servicios sociales básicos para que la asignación de los recursos recaudados por la nación se traduzca en mayores beneficios sociales. Por lo tanto, los recursos nacionales no deben destinarse a financiar funciones y servicios que no están relacionados con las necesidades más apremiantes.

- Toda transferencia de recursos del nivel nacional al te

territorial implicará el traslado simultáneo de funciones y responsabilidades.

No se realizarán transferencias sin el respectivo traslado de funciones. Este principio es indispensable para mantener el equilibrio fiscal de la nación.

- Las transferencias deberán inducir en el aumento en las coberturas en la prestación de los servicios para garantizar mayor calidad y eficiencia. La Constitución Nacional definió así tres tipos de transferencias:

3.5.2.1.1 Situado fiscal. Para financiar la prestación de los servicios de educación y salud se realizará la transferencia del situado fiscal a los departamentos, quienes a su vez podrán transferirlas junto con las responsabilidades correspondientes a las entidades encargadas de la prestación directa de los servicios, en la medida de sus capacidades, lo que hace posible la supresión de algunos gastos que el Gobierno central realiza vía presupuesto.

La distribución del situado fiscal se hará en un 85% teniendo en cuenta los usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación en cada departamento.

Se castigará o premiará el esfuerzo fiscal propio y la

eficiencia con que se prestan los servicios en la respectiva entidad territorial, teniendo en cuenta parámetros como el nivel de cobertura, aportes de recursos propios y calidad de los servicios.

El 15% restante se distribuirá en partes iguales entre los departamentos y distritos de Santafé de Bogotá, Cartagena y Santa Marta (artículo 356).

3.5.2.1.2 Transferencias municipales. Para garantizar la correcta prestación de los servicios públicos básicos y apoyar la inversión social en el nivel municipal, que incluye la prestación completa de los servicios de salud y educación, la nación transferirá a las administraciones locales un porcentaje creciente de los ingresos corrientes que pasará del 12% en 1992 al 22% en el 2002.

Esta transferencia se distribuirá entre los municipios considerando la pobreza y teniendo en cuenta la eficiencia fiscal y administrativa de las localidades. Así, el 60% de la transferencia se asignará de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas en cada municipio y su nivel de pobreza relativa, y el 40% restante responderá a la pobreza total e indicadores de eficiencia estatal y administrativa, y el progreso en la calidad de vida de las poblaciones, asignando parte de este porcentaje a los muni

capios menores de 50.000 habitantes (artículo 357).

Se estima que estos recursos ascenderán a \$720.000 millones en 1994, equivalente al 1,6% del PIB y el 14,5% de los ingresos corrientes a partir del 2002, estas proporciones serán del 2,4% y 22% respectivamente.

3.5.2.1.3 Regalías. Los recursos del subsuelo pertenecen a la nación y en consecuencia, las regalías deben tener un destino distributivo.

Según la Constitución, los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos recursos o productos derivados de los mismos tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones. Así mismo, se creó el Fondo Nacional de Regalías, compuesto por los recursos que por este concepto recibe la nación cuya utilización se orientará a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como, prioritarios en los planes de inversión de las respectivas entidades territoriales (artículo 361). Estos recursos servirán a las entidades territoriales para realizar sus aportes de contrapartida para la ejecución de grandes proyectos regionales (grandes represas), sin contar con el producto de la explotación de Cusiana, se estima que para 1994 los recursos de

este fondo serán de \$340 mil millones, es decir, el 0,6% del PIB, con lo cual el total de regalías cedidas a las entidades territoriales será de \$700 mil millones (1,3% del PIB).

Así, la cofinanciación con recursos del Gobierno central en programas y proyectos específicos locales es un instrumento que busca incentivar a los departamentos y municipios en la ejecución de obras de interés para la nación. En consecuencia se constituye en un mecanismo de articulación entre los diferentes niveles administrativos para el cumplimiento de las metas de desarrollo económico y social (subsidio de vivienda de interés social con recursos nacionales apoyando programas municipales).

La cofinanciación de programas regionales no implica la ejecución de obras por parte del nivel central. La nación establecerá en contraprestación condiciones de eficiencia y calidad en la ejecución de las obras apoyadas.

3.5.3 Orientación de la descentralización. Este estudio se hace más que todo, para darle a conocer el camino que se debe seguir para lograr una descentralización eficiente, con un buen ordenamiento de las funciones en los tres niveles de Gobierno. Aquí la importancia de la descentralización radica en el aprovechamiento de las ventajas que presente cada nivel de la administración en la prestación.

Esta descentralización debe llevarse a cabo con un claro equilibrio entre funciones y recursos transferidos, y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. El reordenamiento de funciones debe tener una visión global, articulando los tres niveles de la administración, evitando así el "departamentalismo" o "municipalismo" excesivos que generan distorsiones mayores que las sufridas en el centralismo que se operó en el país durante muchos años (10).

Debe además existir estrecha relación entre los recursos transferidos y las rentas propias de las entidades territoriales. Se debe prever la situación financiera de la nación y el desmonte gradual de las instituciones que a nivel central presentan los servicios transferidos con el fin de no generar desequilibrios fiscales.

Al tiempo que ordena la descentralización, la Constitución señala a la nación como responsable de garantizar los servicios básicos mínimos y evaluar su prestación (artículo 49, 67, 288, 343, 356 y 357).

(10) Planeación y Desarrollo. Capital humano y política social. Departamento Nacional de Planeación, 1992. p. 181.

La Constitución política cambió con respecto a las normas vigentes. Los criterios de asignación de las transferencias de la nación a las entidades territoriales (artículo 356 y 357), la nueva distribución asigna los recursos de acuerdo a las necesidades básicas de la población. En todo caso la Constitución tuvo en cuenta un período de ajuste para que ninguna de estas entidades pierda recursos respecto a la asignación de 1992.

3.5.4 Funciones nacionales y territoriales.

3.5.4.1 La nación. A través de los ministerios le corresponde a la nación la formulación de las políticas y objetivos de desarrollo de los sectores sociales, asignar fondos de cofinanciación, asignar los recursos de transferencias, efectuar programas de crédito y subsidios a la demanda, asesorar y dar asistencia técnica a los departamentos y municipios, adelantar y coordinar programas de investigación y desarrollo tecnológico y elaborar reglamentos y normas técnicas.

En el sector de la educación, los maestros catalogados como "nacionales" pasarán a depender administrativa y financieramente de los departamentos y municipios. La ley establecerá los niveles de remuneración del personal docente, tanto los financiados con el situado fiscal como los con

tratados directamente con recursos propios departamentales y municipales.

Mediante los planes elaborados por las entidades territoriales, la nación realizará el seguimiento y evaluación de la cobertura y la calidad del servicio.

En cuanto a la salud, la nación impulsará y coordinará las campañas y programas nacionales de prevención de la salud y saneamiento básico.

En vivienda, fortalecerá sus funciones de apoyo técnico a las entidades locales, dejará de ejecutar directamente programas de construcción y financiación y otorgará subsidios para apoyar programas impulsados por los municipios.

En saneamiento básico, ejecutará programas de asistencia técnica a las entidades territoriales para la prestación del servicio. Además, dará apoyo financiero mediante el crédito y los programas de cofinanciación.

3.5.4.2 El departamento. Ejercerá funciones administrativas, de coordinación, de complemento de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios, siendo responsable de la prestación de los servicios que determinen las leyes, asesorará y apoyará financieramente

a los municipios para la ejecución del gasto social.

En la educación, tendrá la responsabilidad de planear, administrar y coordinar el servicio educativo y lo centralizará a los municipios de conformidad a lo establecido por la ley (artículo 356). Vinculará y administrará el personal docente de acuerdo con los planes que concierte con el nivel nacional.

De manera gradual y a medida que los municipios adquieran las capacidades técnicas e institucionales, la administración departamental entregará a las municipales la prestación de los servicios educativos, incluyendo los establecimientos y el personal docente y administrativo correspondiente, asumirá las funciones de desarrollo técnico de los Centros Experimentales Pilotos y Juntas Seccionales de Escalafón, y tendrá a su cargo la capacitación de los docentes de su jurisdicción. Administrará fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuará las inversiones necesarias en infraestructura, dotación y mantenimiento de establecimientos educativos.

En salud, le corresponderá contratar los servicios que se presten a través de los hospitales regionales, universitarios y especializados; ejecutar las campañas coordinadas por el nivel nacional cuando sean delegadas y las demás es

tipuladas por la ley 10 de 1990.

3.5.4.3 El municipio. Es el ejecutor principal de la política social en las cuatro áreas básicas, las cuales tendrán entre otras funciones:

Ser responsable básico de la educación; prestando el servicio de pre-escolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidad que el departamento le delegue. Administrará el personal docente de los establecimientos educativos oficiales. Los municipios que adquieran esta autonomía contratarán directamente las ampliaciones de planta necesarias, en las condiciones laborales que determine la ley y de acuerdo con los planes de expansión que prepare con el departamento. Además, efectuará inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento de establecimientos educativos.

En salud, efectuará la promoción, prevención, tratamiento de enfermedades y rehabilitación de pacientes en el primer nivel de atención, lo mismo que la prestación de los servicios médicos a través de los hospitales locales, centros y puestos de salud y las actividades relacionadas con la vigilancia y control del saneamiento ambiental. Para prestar estos servicios el municipio contratará con entidades públicas, privadas o con la comunidad.

En cuanto a vivienda, el municipio definirá la reglamentación del desarrollo urbano, promoverá y participará en los programas de vivienda social y otorgará subsidios a los más necesitados.

De igual forma, suministrará el servicio de agua potable y saneamiento básico de manera directa o a través de contratos con el sector privado, ejecutará proyectos de construcción y ampliación de acueducto y alcantarillado, operará, mantendrá y administrará los sistemas. Garantizará la provisión de los servicios de saneamiento básico rural, aseo urbano, mataderos y plazas de mercado.

3.5.5 Los recursos para el gasto social descentralizado.

La financiación de los servicios sociales prestados por los municipios y departamentos provendrá del situado fiscal y las transferencias hechas a los municipios, que complementarán los recursos de Ecosalud, las rentas departamentales para salud y los recursos departamentales y municipales para estos sectores.

Para educación y salud se ha previsto de conformidad con las metas definidas, un costo total hasta 1994 superior a los 4,5 billones de pesos, con recursos nacionales se financiará el 90% (situado fiscal, 59%, ecosalud, 4%, transferencias nacionales a los municipios, 6%, y aportes del

presupuesto nacional y créditos, 21%) y con rentas departamentales el 10%.

TABLA 17. Costos y financiación de la educación y la salud. 1991-1994 (miles de millones de pesos)

Costos	1991	1992	1993	1994	Part. %
Educación	471	665	843	1.055	67
Salud	234	315	414	513	33
Total	705	980	1.258	1.568	100
Financiación					
Educación					
Situado Fiscal para Educación	217	329	493	657	42
Transferencias municipales para educación	32	50	62	74	5
Situado fiscal de transición	221	286	289	324	21
Subtotal	471	665	844	1.055	68
Salud					
Situado Fiscal para Salud	123	158	208	265	17
Ecosalud	-	19	34	68	4
Rentas Departamentales para Salud	101	125	158	164	10
Transferencias municipales para salud	10	12	14	16	1
Subtotal	234	315	414	513	32
Total	706	980	1.258	1.568	100

Fuente: Cálculos DNP - UDT

3.5.5.1 El situado fiscal. De acuerdo a la Constitución, se han propuesto los siguientes criterios para fijar y distribuir el situado fiscal (artículo 356).

El monto: Se tuvieron en cuenta los recursos que garantizan la prestación de los servicios de salud y educación para la cobertura actual (para educación solo incluye la retención de la participación del IVA), los recursos necesarios para asegurar una mayor cobertura de estos servicios, de acuerdo con las metas fijadas en el plan de desarrollo y la existencia de recursos complementarios que contribuyen a la financiación de estos sectores.

El porcentaje se establece con base en la estimación de los gastos totales para la prestación de los servicios de educación y salud previstos en la "revolución pacífica" (artículo 356).

El porcentaje de los ingresos corrientes que se transferirá a los departamentos, se incrementará gradualmente desde 1993, de acuerdo con las funciones que tiene bajo su responsabilidad y las otras que se vayan descentralizando.

Así, el situado fiscal pasará de representar el 13% de los ingresos corrientes en 1993, aumentando un punto cada año, hasta estabilizarse a partir de 1999 en el 19%.

TABLA 18. Situado fiscal como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación y del PIB

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	(%)							
Situado fiscal/ ingreso corriente	12	13	14	15	16	17	18	19
Situado fiscal/ PIB	1,5	1,7	1,9	2,1	2,3	2,5	2,6	2,8
Crecimiento real situado		23	12	12	13	13	3	9

Fuente: Cálculos DNP-UDF

Cada cinco años se revisará el porcentaje del situado en los ingresos corrientes para ajustarlo a ñas nuevas metas de educación secundaria y a las coberturas alcanzadas en educación primaria y en salud.

Fórmula para la distribución: La Constitución establece los criterios con los cuales debe realizarse: "Un 15% del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción

al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial". La fórmula de distribución propuesta está constituida por cinco componentes:

- El 15% del monto se asigna por partes iguales entre los 32 departamentos y los tres distritos.

- El 45% se distribuye en proporción a los usuarios actuales de los servicios de salud y educación, registrados por cada entidad territorial.

- Un 15% se asigna en relación con los usuarios potenciales por atender (los déficits de salud y educación frente a las correspondientes poblaciones objetivo), recogiendo los crecimientos poblacionales.

- Otro 15% se distribuye de acuerdo con el esfuerzo fiscal de la entidad territorial, medido como la relación entre los recursos propios y el situado fiscal recibido, buscando estimular el recaudo de las rentas departamentales (consumo de cerveza, licores y cigarrillos entre otros).

- El 10% restante se repartirá teniendo en cuenta la eficiencia administrativa del departamento, calculada mediante la relación entre los indicadores de eficiencia de sa

lud y educación (índices de cobertura en salud y tasas de retención escolar) y los costos por funcionario de las instancias responsables de estos servicios en el nivel departamental. El indicador busca medir los resultados obtenidos por las estructuras administrativas adoptadas.

Con esta fórmula se pretende que la distribución del situado fiscal refleje la dinámica en las coberturas de los servicios prestados. dados los bajos niveles de población atendida en la mayoría de los departamentos, se dará mayor importancia en los primeros años a la población potencial. Sin embargo, en la medida en que la cobertura aumente, se debe dar mayor ponderación en forma gradual a la población atendida, para impulsar el cumplimiento de las metas.

3.5.6 Distribución por sectores en cada entidad territorial. El sistema de distribución utilizado con anterioridad disponía que, independientemente de las necesidades específicas de cada departamento el 30% de la transferencia se destinaría al sector salud y el 70% a la educación.

De esta manera, el Ministerio de Hacienda señalará el monto total del situado fiscal por departamentos y el DNP con base en los planes departamentales y el concepto técnico de los sistemas, preparará un documento sobre su distribución, el cual junto con las transferencias a los municipios,

en el Plan Operativo Anual de Transferencias Territoriales, que será sometido a consideración del CONPES e incorporado en el presupuesto general de la nación.

Para garantizar la eficiencia, la transferencia de recursos de los departamentos a los municipios que administren y presten el servicio educativo, se hará en proporción directa a la población en edad escolar, a los alumnos que efectivamente asistieron y aprobaron el año (tasa de promoción) y a la reducción de los índices de repetición y deserción. Para salud, de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas, NBI, las familias inscritas y atendidas, las consultas médicas, y de enfermería por primera vez, la evolución de índices de coberura de vacunación completa para los niños y la reducción de hospitalizaciones por enfermedades prevenibles.

3.5.7 Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

Gastos financiados. Las actividades que serán financiadas con transferencias nacionales a los municipios son:

Educación: Construcción, ampliación, remodelación, dotación, mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y no formal, financia

ción de becas y pago de personal docente; aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del personal docente; alimentación escolar y construcción, mantenimiento y dotación de instituciones para el menor infractor, etc.

Salud: Pago de médicos, enfermeras y demás personal especializado, y subsidios para el acceso de la población pobre a la atención médica de primer nivel; construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura hospitalaria y de centros y puestos de salud, promoción de la salud, control y vigilancia. En nutrición, restaurantes escolares y bienestar materno-infantil, programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias físicas y/o mentales en cualquiera de sus modalidades.

Vivienda: Subsidios a los beneficiarios con ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, para compra directa, lotes con servicios o construcción, participación en programas específicos de solución de vivienda de interés social.

Agua potable y saneamiento básico: Preinversión en diseños y estudios, diseño e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción de acueductos y alcantarillados, saneamiento básico rural; tratamiento y disposición final de basuras;

conservación de micro cuencas, construcción y mantenimiento de plazas de mercado y mataderos públicos, etc.

Subsidios para la población pobre: Que garanticen el acceso a los servicios públicos domiciliarios (conexión y tarifas)

En el sector agropecuario: subsidios para la cofinanciación de compra de tierras por los campesinos pobres en zonas de reforma agraria, creación, dotación, mantenimiento y operación de las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria, UMATAS, y capacitación de personal; construcción y mantenimiento de caminos vecinales.

Protección del ciudadano: De acuerdo con convenios y contratos con el nivel nacional, el municipio podrá financiar el pago del servicio adicional de policía cuando sea necesario, apoyar financieramente a los cuarteles de policía ya existentes, a la policía judicial y mejorar la calidad de los servicios de medicina legal.

Prevención de desastres: Adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres.

Pago del servicio de la deuda: Adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades autorizadas en los li

terales anteriores.

Y los otros sectores que el DNP autorice para casos especiales solicitados por los municipios.

3.5.8 Fórmula para la distribución de la transferencia a los municipios. La Constitución Política señala dos componentes básicos:

El 60% en proporción directa al número de habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población del municipio en mención; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes.

Para distribuir la transferencia entre los municipios y cumplir los criterios en la Constitución, se contemplan seis componentes. La ponderación de cada uno de ellos se determinó teniendo en cuenta su incidencia en la progresividad de la transferencia, el estimado para que las entidades realicen un mayor esfuerzo fiscal y los cambios en cobertura.

La fórmula es como sigue:

La distribución del 60% de la transferencia se asignará así:

El 40% en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.

El 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio calculado como el nivel relativo de pobreza sobre el promedio nacional.

El 40% restante se transferirá de acuerdo con los siguientes parámetros:

El 22% en relación con la participación de la población del municipio dentro de la población nacional.

El 7% en proporción directa al esfuerzo fiscal de la administración local, medido como la relación entre los ingresos tributarios y los ingresos por transferencia de cada municipio.

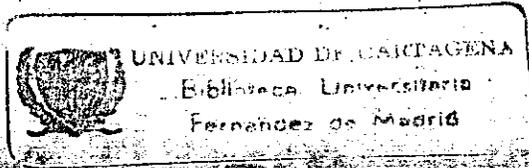
El 7% por la eficiencia administrativa relacionando el número de personas con servicios básicos.(acueducto, alcantarillado y energía y los gastos en servicio personales del municipio por habitante).

El 4% de acuerdo al progreso mostrado en la calidad de vida de la población del municipio.

3.5.9 Procedimiento para la presentación y aprobación de los planes sectoriales territoriales que servirán para la asignación departamental del situado fiscal. Para la asignación regular del situado fiscal, cada departamento y distrito deberán presentar anualmente los correspondientes planes sectoriales que demuestren las necesidades y justifiquen la solicitud y distribución de recursos. Se seguirá el procedimiento siguiente:

- En el mes de febrero del año anterior, el DNP informará a cada departamento y distrito el monto del situado fiscal, con base en el estimativo global suministrado por el Ministerio de Hacienda. Con base en esta asignación, las entidades territoriales elaborarán y presentarán al DNP los planes departamentales de salud y educación, antes del 31 de marzo (11).
- Durante el mes de abril, el DNP, contando con los conceptos técnicos de los Ministerios de Educación y Salud, y consultando con las administraciones departamentales ajustará estos planes y preparará el documento consolidado que junto con las transferencias a los municipios, conformarán el Plan Operativo Anual de Transferencias Territoriales (POATT).

(11) Ibid . p. 215.



Al mismo tiempo, que el Plan Operativo Anual de Inversiones, se someterá a consideración del CONPES, y una vez aprobado, hará parte del proyecto de ley de presupuesto de acuerdo con lo dispuesto por la ley orgánica del presupuesto (12).

Estos recursos se manejarán a través de los fondos departamentales o distritales de educación y salud, que se constituirán en cuentas especiales del presupuesto departamental o distrital. Los fondos quedarán adscritos a la autoridad en educación y salud correspondiente e incluirán las demás rentas de las entidades territoriales destinados a estos sectores.

La asignación de recursos para el departamento por parte de la nación y para el municipio por parte del departamento, se condicionará a los resultados efectivos del año anterior, y en los términos señalados; cada departamento deberá demostrar que distribuyó el situado fiscal entre los municipios de acuerdo a estos parámetros. (13).

3.5.10 Fórmulas para transferir el situado fiscal a los departamentos y distritos y el porcentaje de ingresos corrientes de la nación a los municipios. La fórmula propuesta es la siguiente. Situado Fiscal (14):

(12) Ibid. p. 217.
(13) Ibid. p. 217.
(14) Ibid. p. 217.

$$SFi = SFT * [0,15/N^{\circ} \text{ Ent.} + (0,45 (UEi + USi)/UTN) + (0,15(UPEi + UPSi)/UPTN) + 0,15 * EFi + 0,10 * EAi]$$

Donde:

SFi = Monto total del situado fiscal para salud y educación que recibe el departamento i.

SFT = Monto total del situado fiscal a distribuir.

N^o Ent. = Número de entidades beneficiarias del situado fiscal (32 departamentos y tres distritos especiales).

UEi = Población del departamento i en edad escolar (5 a 17 años) matriculada en el sector oficial.

USi = Población con necesidades básicas insatisfechas del departamento i actualmente atendida.

UTN = Sumatoria de las poblaciones objetivo para educación y salud de todas las entidades beneficiarias.

UPEi = Población en edad escolar por atender en el departamento i, de acuerdo con el Plan de Desarrollo.

UPSi = Población pobre por atender en el sector salud en el

departamento i.

UPTN: Sumatoria de las poblaciones por atender en salud y educación, en todas las entidades territoriales beneficiarias.

EFi: Ingresos propios (tributarios, tasas, multas, contribuciones e ingresos a la propiedad, con excepción de los rendimientos financieros) sobre el situado fiscal recibido por el departamento i, estandarizados.

EAI: Indicador de eficiencia de salud y educación sobre los costos por funcionario de las instituciones que prestan y administran servicios en los sectores de educación y salud en el departamento i, estandarizados. El indicador se construye con los índices de cobertura en salud y las tasas de retención escolar. (15)

Transferencias a los municipios:

La fórmula propuesta, que cumple con los criterios constitucionales, es la siguiente:

$$TRA_i = TRA * [(0,4 * (PO_{NBI_i} / PO_t NBI) + 0,2 * (INBI_i / \text{Sum}INBI_i)] + 0,22 * (PO_i / PO_t) + 0,07 * EFi + 0,07 * EAI + 0,04 * PINBI_i)$$

(15) Ibid. p. 218.

128

En donde:

TRA_i = Monto de transferencia que recibe el municipio i .

TRA = Monto total de los recursos a transferir para los municipios.

PO_{NBI_i} = Población del municipio i con necesidades básicas insatisfechas.

PO_{tNBI} = Población total nacional con necesidades básicas insatisfechas.

$INBI_i$ = Índice de necesidades básicas insatisfechas del municipio i .

PO_i = Población del municipio i .

PO_t = Población total del país.

E_{Fi} = Ingresos tributarios del municipio i sobre las transferencias recibidas por el mismo, estandarizados

E_{Ai} = Número de personas del municipio i que reciben servicios básicos (acueducto, alcantarillado y energía) sobre los gastos en servicios personales del mismo por habitante, estandarizados.

129

PINB_i = Relación estandarizada definida por el CONPES de los dos últimos índices de necesidades básicas insatisfechas de acuerdo con la información suministrada por el DANE (mientras esta entidad produce nuevos índices, para los primeros años de aplicación de la fórmula se utilizarán los de 1973 y 1985) (16).

(16) Ibid. p. 219.

4. LA PLANIFICACION REGIONAL EN COLOMBIA

4.1 ANTECEDENTES

En Colombia, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, la planificación nacional y regional data de la década de los años cincuenta. Anterior a esto, la planificación se presentaba casi que, de forma espontánea, unida a las políticas económicas que iban surgiendo en cada región; donde existían los medios de producción eficientes, allí estaban las políticas de desarrollo económico de los gobiernos.

Debido a esto, en aquellas regiones donde predominaban las actividades mineras y los cultivos de café, estas tuvieron un desarrollo más acelerado, que se reflejó en un mayor desarrollo en la diversificación industrial como consecuencia de la capitalización de utilidades. Medellín, Cali y Bogotá concentraron el mayor desarrollo industrial, dando origen a lo que tradicionalmente se conoce como el "Triángulo de Oro de la Economía Colombiana", quedando las otras regiones desamparadas de las políticas de planificación y desarrollo,

131.

y su crecimiento fué enormemente "vegetativo", entre las cuales se encontraba la Costa Atlántica.

El verdadero inicio de la planificación económica y social en el país se toma con base en la elaboración de un plan de desarrollo en el año 1950, el cual debería ejecutarse en un período de cinco años a partir de la fecha, elaborado por la Comisión Currie, un equipo de especialistas del Banco Internacional presidido por el economista Lauchlin Currie.

Este plan traía recomendaciones sobre política fiscal, sistema tributario, reorganización de la hacienda, preparación y ejecución del presupuesto, racionalización de las relaciones financieras de la nación con los departamentos y municipios. Al fin de cuentas, el gobierno nunca lo puso en práctica, y éste quedó en letra muerta.

La misión Nathan, bajo la dirección de Lauchlin Currie, tuvo un fin exitoso. La creación por el Decreto 1710 de 1960, de la Corporación del Valle del Magdalena, parecida a la Corporación CUC vallecaucana, no tuvo el éxito especial.

De manera consecutiva, en 1981, 1982 y 1983, Santa Marta, San Andrés y Cartagena son sede de tres foros de la Costa en las cuales se desarrolla la idea de diseñar los instrumentos legales para que la región pudiera planificar y promover su desarrollo, aprovechando el gran potencial produc

A partir de la misión Currie, se produjo la vinculación de la Banca de Fomento bilateral y surge y se desarrolla la planeación como mecanismo técnico-político para impulsar estrategias de cobertura nacional.

La misión Nathan, bajo la dirección de Lauchlin Currie, tuvo un final exitoso. La creación por el Decreto 1710 de 1960, de la Corporación del Valle del Magdalena, parecida a la Corporación CUC vallecaucana, no tuvo el éxito especial.

En 1974, a nivel de la OEA, se producen acuerdos de cooperación que plantean la necesidad de establecer un sistema regional de planeación. Se diseñó el sistema de asociación de departamentos, que a nivel de la costa atlántica se trajo en el SIPUR.

El tema de la necesidad de un sistema de planificación regional, también tocó en el proceso de la fallida constituyente, durante la administración López Michelsen.

De manera consecutiva, en 1981, 1982 y 1983, Santa Marta, San Andrés y Cartagena son sedes de tres foros de la costa en las cuales se desarrolla la idea de diseñar los instrumentos legales para que la región pudiera planificar y promover su desarrollo, aprovechando el gran potencial produc

tivo para satisfacer las necesidades básicas de la población costeña, lo que culminó con la aprobación del proyecto-ley que crea el CORPES.

Poco a poco, la integración regional ha venido ganando en amplitud y profundidad, impulsada por las organizaciones gremiales unas veces, y otras por los dirigentes políticos y autoridades locales y departamentales.

Esta crisis a que estamos abocados es la que nos plantea la necesidad de actuar en defensa de los intereses económicos regionales, demandando instrumentos institucionales que permitan aprovechar nuestros recursos naturales orientados hacia metas de desarrollo regional, y en beneficio del pueblo costeño.

La situación costeña es todavía más preocupante. Los aspectos económicos que marchaban de manera más o menos aceptable en frentes de producción tales como la ganadería, agricultura, turismo, pesca, se encuentran enormemente afectados por las razones ya conocidas por todos.

Si este desequilibrio no se resuelve y el gobierno permite que la crisis se desarrolle y profundice, la recesión económica y humana que sobrevendría tendría resultados catastróficos para toda la región.

A la costa hay que incorporarla al resto del país. Las soluciones para la costa tienen que darse en las propias estructuras, deben ser amplias y de hondas repercusiones.

"Nuestras aspiraciones exigen más que todo el cambio sustancial en la organización territorial y en el funcionamiento del Estado, para que el eje principal de la administración pública se traslade a las regiones, como expresión directa de los intereses y necesidades de las fuerzas económicas y los grupos socio-culturales que integran el país y para que el proceso de desarrollo territorial sea equilibrado, brindándole así oportunidades a todos los colombianos." (17)

"Por esa razón, estamos comprometidos con la necesidad de institucionalizar la autonomía regional y con el objetivo de modificar el actual sistema de planificación, mostrando un nuevo marco de relaciones entre el nivel central de la administración y las regiones, dotando a estas de los mecanismos que amplíen su participación en la identificación, evaluación, análisis y programación de la inversión pública; sólo así, definiendo las relaciones entre planeación nacional macroeconómica, global y sectorial, y los procesos de planeación regional, podemos conocer el impacto espacial de las políticas económicas nacionales para poder contrarrestar sus consecuencias negativas y lograr que estas estimulen el uso racional y eficiente de los recursos

y las posibilidades de desarrollo que ofrece cada región en nuestro caso, la costa atlántica." (18)

4.2 ELEMENTOS DE PLANIFICACION REGIONAL

La estructura de la planificación regional en Colombia está compuesta por tres elementos que en su orden son:

- La región de planificación.
- La norma rectora del desarrollo .
- El organismo ejecutor de las estrategias de desarrollo en cada región denominado en este caso, "Consejo Regional de Política Económica y Social "CORPES".

4.2.1 La región de planificación. Se entiende por región de planificación a la división del territorio para la planificación y el desarrollo económico y social, conformado por más de dos entidades territoriales, con una estrecha relación de origen geográfico, demográfico, social, político y cultural.

Podemos definirla también como una "región", dotada de determinadas orientaciones políticas, económicas y sociales de las regiones, constituyéndose en un organismo de concertación.

(18) Ibid. p. 37.

La región de planificación, en nuestros días, viene a convertirse en la respuesta que esperaban muchos colombianos, y es que, se le considera como la alternativa más viable para la solución de los desequilibrios que se presentan a nivel regional en el país, pues se espera que en mayor o menor medida, la planificación del desarrollo logre cierta autonomía para manejar sus propios recursos y canalizarlos hacia las necesidades básicas de desarrollo que requiere nuestra región.

"Se trata ante todo, de un ajuste a la estructura actual, la cual debe considerarse flexible para que se adecúe a las situaciones que se vayan dando. La región se ha concebido para que permita una gran fortaleza como resultado de la unión de varios departamentos" afirma Bernardo Ramírez del Valle en su libro "La Integración costeña".

La creación de regiones para la planificación del desarrollo, se apoya en la Constitución Nacional, la cual faculta al Presidente de la República para que cree regiones de planificación.

La Ley 76 de 1985, que crea el CORPES, dice en su Artículo 16, que "las regiones de planificación podrán estar formadas por todo, o parte del territorio correspondiente a los departamentos, considerando a Bogotá como región indepen

diente."

4.2.2 La norma rectora del desarrollo. El organismo ejecutor del desarrollo está definido por el objeto y contenido de los planes de desarrollo regional, los cuales, según la Ley 76 de 1985, forman parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

El Plan Regional se convertirá así en un instrumento de apoyo a los gobiernos para la toma de decisiones socio-económicas, con un alto grado de certeza.

Los planes regionales se convertirán así en instrumento de apoyo de los gobiernos en la toma de decisiones tanto en el aspecto social como el económico, con un alto grado de certeza.

Para las diferentes regiones, el Plan de Desarrollo se llevará a cabo teniendo en cuenta la participación ciudadana, la cual se logra mediante estamentos cívicos y sociales de diversa índole.

Una de las funciones principales de los Jefes de Planeación Departamental, según la Ley 76 de 1985, es la coordinación de las acciones de los jefes de planeación departamental en la elaboración de planes y programas de desarrollo regional,

y velar por su cumplida ejecución, además de presentar al CORPES el proyecto del plan regional para su aprobación, y enviarlo luego al DNP para que sea tenido en cuenta en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social con las modificaciones que sea necesario.

Actualmente, el país cuenta con varios planes regionales de desarrollo como lo son "Un viaje hacia el futuro", el plan de desarrollo de la costa pacífica (PLADEICOP), el plan fronteras entre otros, para el desarrollo equilibrado de las distintas regiones de nuestro país.

4.2.3 El organismo ejecutor del desarrollo. El órgano en cargo de llevar a cabo las estrategias de desarrollo, de coordinar las actividades y funciones entre los organismos de nivel nacional y departamental que existan en la región, de presentar recomendaciones de la región a nivel de las autoridades nacionales, es el Congreso Regional de Planificación (según lo contemplado en la Ley 76 de 1985), de orientar y dirigir todos los aspectos de la planificación socio-económica de la región y de designar dentro de la respectiva región cuál obra se considera "de impacto regional" para asignarle el gasto de inversión, ya que será quien maneje los recursos de la región, a través de un fondo de inversiones para el desarrollo regional.

139.

Se busca con este organismo, la participación regional, acomodándose a los intereses de todos los miembros componentes de las regiones, sin entrar en conflictos de competencias funcionales con los ya definidos, sin pretender con esto convertirse en una especie de gobierno central.

El Consejo Regional de Planificación está conformado por el Presidente de la República, quien lo preside, el Jefe y Subjefe del DNP como entidades a nivel nacional, el Coordinador regional de planificación y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios de los entes territoriales que conforman la región, como representación regional, los cuales buscarán la implementación adecuada y acorde con las necesidades de la región, de los planes y programas de desarrollo.

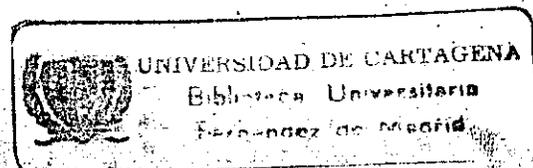
Como apoyo al Consejo Regional de Planificación funcionan una serie de organismos que facilitan el desempeño de la entidad, como son: el Comité Técnico Regional, la Unidad Técnico-Regional, el Comité de Concertación para el desarrollo, el Fondo de Inversiones para el Desarrollo Territorial y otros órganos descentralizados del orden nacional, departamental y municipal.

Aunque en un principio se consideró un elemento de la estructura de la planificación regional, el Fondo de Financiamiento de las actividades planificadas constituye también un aspecto básico en el proceso de planificación regional, y aunque en la actualidad los fondos de financiamiento son competencia de los organismos regionales, de planificación, es conveniente estudiarlos por separado, considerándolos como el cuarto elemento en el proceso planificador.

4.2.4 El Fondo de Inversiones para el desarrollo Regional.

Un tópico muy importante de la planificación regional es el hecho de que la funcionalidad de cada una de las regiones de planificación que existan, estará sujeta a la magnitud de los recursos que financien las actividades que integren el plan. El Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional contemplado en el Artículo 11º de la Ley 76/85, constituye un novedoso mecanismo decisivo para la consolidación del desarrollo de las regiones. Por medio de estos fondos, se trata de encauzar los recursos provenientes de fuentes nacionales y gobiernos seccionales que integren la región para fortalecer la inversión en programas y proyectos de carácter prioritario.

Según la Constitución de 1991, las regiones de planificación en Colombia son: Región Amazonía, Región Orinoquía, Región Centro-oriente, Región Occidente y Región Costa Atlántica.



4.3 PLANES REGIONALES DE DESARROLLO

Generalmente, en nuestro país, el papel y alcance de los planes de desarrollo regional, varían de acuerdo con la importancia que se le otorgue a la intervención estatal frente al desenvolvimiento de las diferentes regiones y al estímulo que logren generar para atraer la participación de las fuerzas productivas en su desarrollo.

La evolución de los instrumentos de planificación regional en Colombia se ha presentado en forma irregular, permitiendo esto el predominio del desarrollo espontáneo de las regiones líderes.

Sin embargo, los desequilibrios presentados en nuestro país han favorecido la inserción, dentro de los entes estatales, de organismos que principalmente buscan el rescate de las zonas más atrasadas del país. De esta forma, los planes de desarrollo regional elaborados en un principio para afianzar las condiciones de desarrollo en los departamentos más avanzados, se ha convertido en la preocupación de los organismos centrales de planificación en relación con las zonas de menor nivel de desarrollo.

La cuestión regional en nuestro país data de tiempo atrás, remontándose al siglo XIX, perdiendo vigencia a inicios del presente, con la consolidación del régimen centralista de gobierno. Más tarde, en la década del 50, el aspecto regional recobra importancia con la creación de la primera Corporación Regional de Desarrollo, la Corporación Regional Autónoma del Valle del Cauca CVC, en 1954, además de la formulación de planes y programas de desarrollo departamental para el Atlántico, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Caldas y Valle del Cauca, como también la realización del Plan Regional para la Costa Atlántica con miras a la explotación y manejo de los recursos naturales (19).

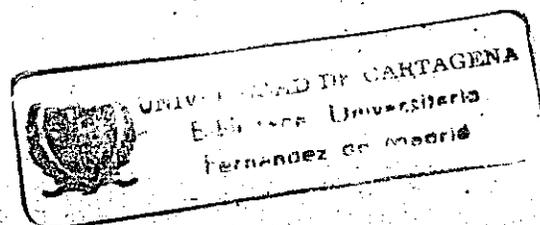
Este resurgir de la planificación regional, se vió truncado por factores como la deficiencia en los recursos y las formas de administrarlos, al igual que los cambios gubernamentales que restan la continuidad necesaria al proceso de la planificación tanto a nivel regional como nacional.

Es en parte por los aspectos antes mencionados que en el período 1960-1970, las actuaciones de planificación a nivel intrarregional fueron pocas, entre ellas, las iniciativas de las Corporaciones Regionales CVC y CAR (Corporación Autónoma de la Sabana de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá).

(19) Economía Colombiana. Desarrollo Regional N° 51. p. 46-47, Nov. de 1983.

Es a final de la década del 60, cuando se inicia la consolidación de la planificación regional dentro de una estructura institucional, con la reforma constitucional de 1968, al tiempo que las corporaciones regionales de desarrollo se multiplican y consolidan como organismos de planificación y ejecución de programas y proyectos en sus respectivas regiones, tratando en un inicio problemas específicos como el manejo de los recursos naturales, para luego ampliar su radio de acción hacia otras actividades de fomento al desarrollo.

Esta situación orientó una política regional a partir de 1968, que desemboca en la elaboración del Plan Regional de Desarrollo Económico y Social, para el período 1974-1978, en el cual se destacó la preocupación por la existencia de los desequilibrios regionales y se introdujeron acciones que pretendían la orientación de las migraciones y la disminución de tales desequilibrios. Es en ese momento cuando se retoma el interés por la elaboración de planes regionales y departamentales, como política nacional de desarrollo regional, para la integración de las zonas marginales del país.



Es así como, particularmente, el DNP realiza los planes de desarrollo para las zonas como los llamados Territorios Nacionales, la Guajira, Chocó y Urabá, al igual que el Plan Piloto para el Antiguo Caldas (Risaralda, Quindío y Caldas actualmente) y los planes departamentales para Cundinamarca y Valle del Cauca, al tiempo que se crean las oficinas, secretarías y departamentos administrativos de planeación en las diferentes unidades administrativas del país.

En el reciente Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad", (1982-1986), se enfatiza en los planes específicos de impacto regional, tales como el Plan de Desarrollo de la Costa Atlántica (PDCA) 1983-1986, el Plan de Desarrollo de la Costa Pacífica (PDCP), el Plan Nacional de Rehabilitación, el Programa Integral de las Comunidades Indígenas, el Plan Fronteras y además se ofrecen incentivos especiales y se crean corporaciones regionales para la integración de esas zonas al desarrollo del país.

Todos estos planes presentan como característica común el alcance supradepartamental que contemplan, y, en algunos casos, el contenido espacial discontinuo, en el que se relacionan regiones que presentan problemas comunes como son las zonas fronterizas, las zonas de violencia y aún indígenas presentándose además la tendencia al incremento de la atención a las zonas de menor grado de desarrollo relativo

como la Costa Pacífica, Orinoquía, Amazonía y Magdalena medio. El surgimiento de estos planes, incluyendo el actual Plan de Desarrollo de la Costa Atlántica, y el impulso otorgado por normas, como la Ley 38 de 1981 y el Decreto 1527 del mismo año, permiten afirmar que el actual período es revitalizador de la planificación supradepartamental y subnacional, reforzándose esto con las Leyes 14 de 1983, que busca el fortalecimiento de los fiscos regionales, 76 de 1985 sobre las regiones de planificación y, 3 y 11 de 1986, sobre los estatutos departamentales y municipales.

La Ley 76 de 1985 "por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República", constituye lo que podría considerarse como la consolidación de la estructura de la planificación supradepartamental, iniciada con la elaboración de los planes regionales mencionados. Esta ley "faculta al Presidente para definir el objeto y contenido básico de los planes regionales de desarrollo que deben formar parte del plan nacional, y señalar los mecanismos de participación regional en su preparación".

En un estudio reciente (septiembre de 1989) denominado "Elementos para una política regional en Colombia", el DNP recomienda la elaboración de planes de desarrollo pa

ra las áreas marginadas del país, en base a una "jerarquización departamental", que permite identificar los desequilibrios interregionales.

El ámbito regional supradepartamental, entonces "ha marcado de manera acentuada la necesidad de identificar los recursos de diverso origen que se destinen a la ejecución de programas y proyectos en ellos (los planes) previstos. Esta necesidad se deriva, en gran medida de las experiencias frustrantes de planes elaborados anteriormente, afectados en su ejecución por la insuficiencia y aún inexistencia de recursos", afirma Mauricio Vasco en la revista Economía Colombiana.

En el aspecto institucional anterior a la expedición de la Ley 76 de 1985, en nuestro país se elaboraron diferentes planes de desarrollo regional, los cuales no contaban con las bases legales suficientes para convertirse en verdaderas guías del desarrollo y carecían, en la mayoría de los casos, de un organismo que ejecutara, controlara y evaluara la marcha del plan. En forma general a la mayoría de los planes regionales elaborados antes de octubre de 1985, puede atribuírse lo ocurrido con el Plan de Desarrollo para la Costa Atlántica, Un Viaje hacia el Futuro, el cual, una vez elaborado y presentado al Presidente de la República con el fin de ser incluido en el Plan Nacional que

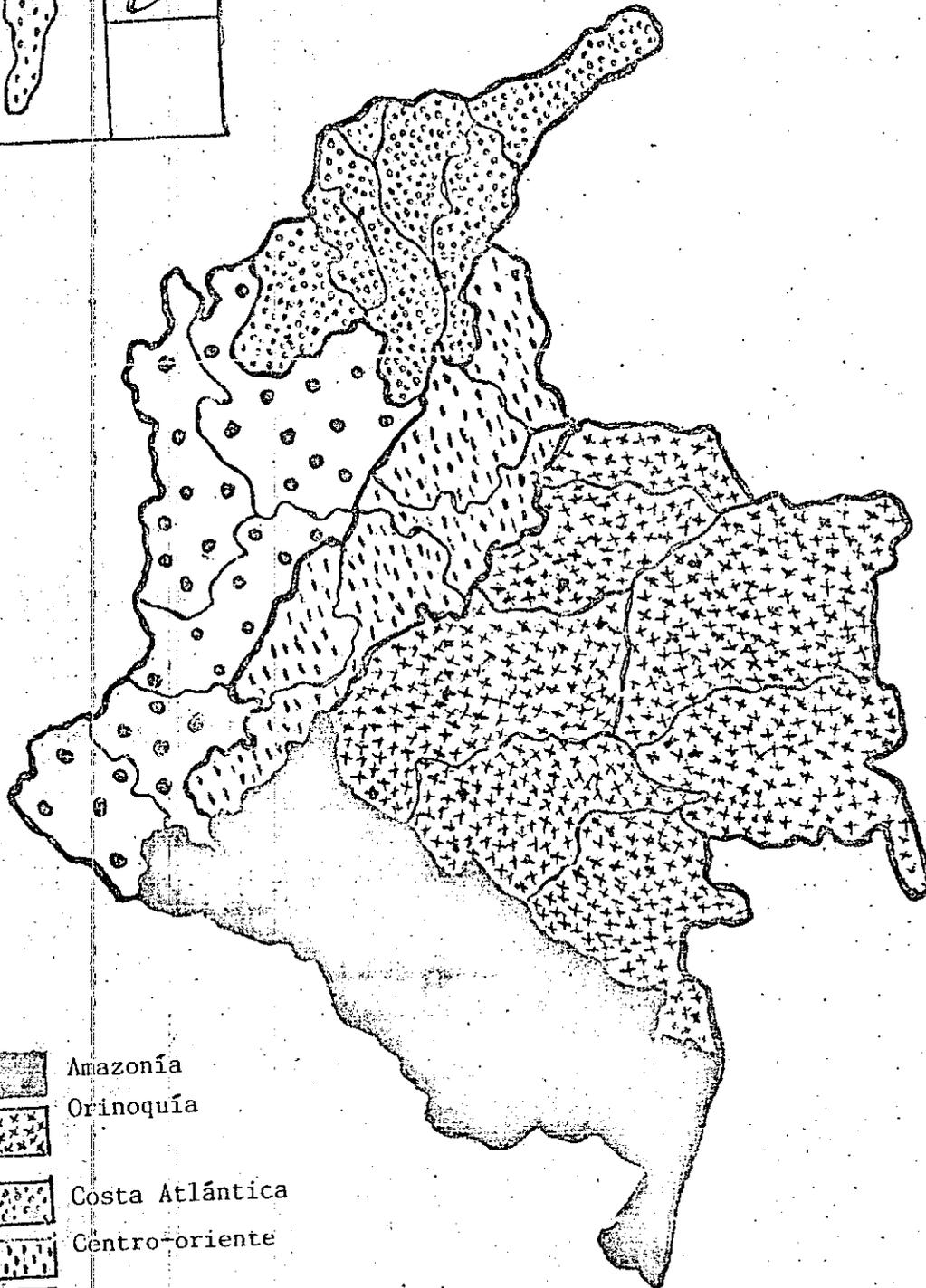
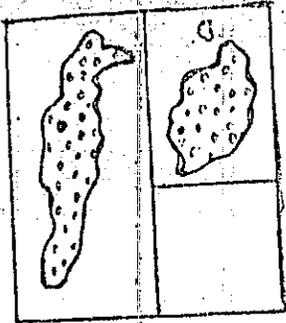
se llevaba a cabo, quedó fuera de este contexto y así no consiguió las bases legales que brindaran cierta obligatoriedad a los programas y proyectos sectoriales allí contemplados.

Con la expedición de la Ley 76 de 1985, los planes regionales podrán ser revisados y acondicionados para su inclusión en el marco del plan de desarrollo que corresponda, teniendo en cuenta que, en última instancia, el éxito total o parcial que se logre, dependerá del interés que despierte a nivel político, lo que le garantizaría otras ventajas.

Al respecto, el Plan Nacional de Rehabilitación, que busca la recuperación de las zonas afectadas por la violencia, ha contado hasta el momento con el apoyo particular del gobierno actual; así mismo, puede hablarse del Plan Fronteras.

Finalmente, la Costa Atlántica debe vislumbrar la necesidad de revisar y replantear las acciones contempladas en su plan, el cual por cuestiones técnicas se enmarcó para el período 1983-1986, pero que en realidad constituye un plan a largo plazo. Entre otras cosas, esta revisión estará a cargo del CORPES, a través de su organismo técnico (Unidad Técnica, de la cual se habla más adelante).

Nomenclatura oficial de las cinco regiones de planificación (CORPES)



-  Amazonía
-  Orinoquía
-  Costa Atlántica
-  Centro-oriente
-  Occidente

Así las cosas, podemos afirmar que nos hallamos a las puertas de la era de la planeación regional del desarrollo.

4.4 LAS CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO

Siguiendo el modelo de la TVA estadounidense y antes de expedirse la reforma constitucional de 1968, en Colombia ya se hacían los primeros intentos de planificación regional.

En 1954 se creó la primera Corporación Regional de Desarrollo en el país, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), legalizada con la reforma constitucional de 1968, junto con otras que habían venido creándose.

Actualmente, funcionan en el país las corporaciones como la CVC, la Corporación Regional para el Desarrollo del Chocó (CODECHOCO), la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), la Corporación Autónoma de Tumaco y colonización del Río Mira, la Corporación Autónoma Regional para la integración y el desarrollo de Nariño y Putumayo (CORPONARIÑO), la Corporación Autónoma Regional de los valles del Río Sinú y San Jorge (CVS), la Corporación Regional Autónoma para la defensa de las ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazú (GRAMSA), la Corporación Regional de Desarrollo de Urabá (CORPOURABA), la Corporación Autónoma Regional de Quindío (CRQ), la Corporación Autónoma de la Sa

bana de Bogotá y de los valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR), la Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA) y la Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR), las cuales en conjunto, cubren un área aproximada de 232.300 km², equivalente a un 20% del territorio nacional; en su campo de acción se hallan 336 municipios, que albergan aproximadamente el 50% de la población nacional. En la mayoría de los casos, el área de jurisdicción de dichas entidades es simplemente de alcance departamental o subdepartamental inclusive, y pocas veces su influencia se proyecta más allá de los límites político-administrativos de un departamento.

En los últimos años, por dificultades en el financiamiento de sus actividades, las labores de las corporaciones regionales se han concentrado en aspectos relacionados con el manejo de aguas de algunos ríos, la formulación de planes urbanos y regionales de desarrollo, planes de inversiones, de desarrollo rural y agrícola, de electrificación y algunos otros servicios para la comunidad.

Las funciones que las corporaciones de desarrollo pueden y deben ejercer, se especifican claramente en el plan nacional de desarrollo para el período 1982-1986, que resalta las que se refieren básicamente a:

151

- La adecuación de tierras y conjuntamente el tratamiento de las diferentes cuencas hidrográficas.
- Programas de colonización dentro de acciones integrales tales como el fomento agropecuario, infraestructura vial, comercialización y servicios varios.
- Preservación del patrimonio forestal.
- Estudios e investigaciones para el mejor aprovechamiento de los suelos y protección de cuencas hidrográficas.
- Programas integrales de desarrollo sobre pesca artesanal y lo relacionado con equipos, organización de productores y sistemas de comercialización.
- El desarrollo hidroeléctrico de algunas regiones.

Destaca, por otro lado, que las acciones involucradas en diferentes planes regionales de desarrollo, como el PDCP, de rehabilitación, de zonas fronterizas y el PDCA, podrían ser ejecutadas por las corporaciones regionales, a las cuales se les reconoce una gran experiencia, básicamente en el manejo de los recursos naturales, y asimismo recomienda actuar bajo el sistema de concertación y buenas relaciones entre los restantes sectores públicos. En este sentido se sugiere que dichas corporaciones entren a actuar cuando se

152

presenten vacíos que no puedan ser cubiertos por las instituciones vigentes en esa área; así, se evitará la duplicación de funciones y la dispersión de recursos con respecto a los otros órganos del sector público.

Se ha establecido que los recursos que financiarán las obras que ejecutarán las corporaciones regionales, se determinarán de acuerdo con los fines que motivaron su creación. Si la actividad que tratará asciende al nivel regional y si la región cuenta con una sólida capacidad fiscal, los recursos provendrán preferencialmente de la nación; si la actividad es típicamente local y la respectiva región cuenta con capacidad fiscal, los recursos serán preferentemente de la tributación municipal o departamental; pero en realidad sucede que la acción de estas corporaciones estará limitada por la escasez de recursos varios.

La ubicación de las sedes de las corporaciones regionales tanto a nivel regional como sectorial, ha sido un aspecto que ha motivado más de una controversia.

En el aspecto regional, por coincidir normalmente su área de influencia con los límites departamentales, los problemas más comunes se presentan con los planes y programas departamentales por los enfrentamientos que surgen sobre sus competencias. A nivel sectorial, ocurre la correspon

dencia entre los proyectos de las entidades especializadas en alcantarillados y acueductos, vías, energía, salud, construcciones escolares y manejo de recursos naturales.

Todo lo anterior hace notar la necesidad de delimitar el campo en el cual actuarán las corporaciones regionales, para evitar malgastar recursos y acciones que se podrían orientar hacia diferentes actividades, para el logro de la optimización en su utilización.

Para el logro de este aspecto, es conveniente que las corporaciones se dediquen específicamente a:

- Elaborar sin entrar en competencia con las oficinas seccionales de planeación, planes regionales de desarrollo.
- Administrar recursos naturales renovables, actuando siempre en coordinación con el INDERENA.
- Conjuntamente con el HIMAT promover y ejecutar actividades de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, regulación de fuentes de agua, etc.
- Ser coejecutoras de los programas regionales contemplados en el Plan Fronteras, de Rehabilitación, PDGP y PDCA y demás que se elaboren en las diferentes regiones del

país.

- Ejecutar planes y programas que asigne el Presidente de la República.

La coordinación entre las corporaciones regionales y entidades especializadas será factor fundamental para el desarrollo de acciones en los campos eléctricos, de construcción, turísticos o agroindustriales.

El campo de influencia de las obras a realizar por estas entidades, se constituirá en fundamento para determinar la asignación de los recursos ya sea del presupuesto nacional, regional o de otro nivel.

Las corporaciones se podrán convertir en mecanismos para la administración propia del desarrollo regional, con relativo grado de autonomía, siempre y cuando en su creación se llenen algunos requisitos que sirvan como base de decisiones futuras, ya que su justificación deberá responder a una necesidad cierta y sentida en la jurisdicción territorial.

A este respecto se puede afirmar que la creación de efectivas corporaciones de desarrollo debe sujetarse a los siguientes aspectos:

- Definir sus áreas de jurisdicción en torno al concepto de región, el cual se identifica fácilmente a nivel nacional (por la Ley 76 de 1985) y recoge elementos comunes a las poblaciones allí contempladas, tales como el folclor, historia, cultura, actividad socio-económica e infraestructura física (lo que muchas veces conlleva a que los límites político-administrativos no coincidan con el área de influencia de las corporaciones regionales). No es conveniente la creación de corporaciones de alcance demasiado local, pues con esto sólo se lograría la "atomización" del país con entes financiera y económicamente frágiles, que en últimas deformarían el sentido verdadero de la corporación, como tampoco sería recomendable el alcance macro-territorial, pues se correría el riesgo de no definir un campo de acción de total y fácil dominio.

- Ser el resultado del censo general de las comunidades que conformen, eventualmente, sus áreas de jurisdicción.

- Referirse a la creación de recursos propios en el interior de sus áreas de influencia, de acuerdo al concepto de autonomía regional, que incluye la autosuficiencia financiera para cubrir los gastos de funcionamiento y apoyar los proyectos que se consideren prioritarios. Esto indica la necesidad de realizar una evaluación cuantitativa del

monto de algunos recursos obtenidos por el cobro de regalías por la explotación de hidrocarburos y minerales localizados en su área, para conocer a ciencia cierta la capacidad de financiación de la región en cuanto a obras que proyecte adelantar (todo esto no excluye la posibilidad de obtener un complemento financiero y técnico externo, ya sea nacional, internacional o de otro orden).

- Tener claramente definidas sus futuras acciones, lo cual se logra mediante la elaboración de un plan maestro de desarrollo, en el cual se señalen las funciones y alcances de sus proyectos, las prioridades, el financiamiento a que se tiene acceso, etc.

Vale decir finalmente, que las corporaciones que se creen bajo los criterios anteriormente expuestos, estarán orientados a adquirir su verdadero carácter autónomo regional sin pretender sustituir entidades públicas, sino que respondan a la dinámica del desarrollo para el manejo y solución de los problemas regionales (cuya solución es poco probable con el concurso de las entidades que existen en la actualidad).

A partir de 1968, las corporaciones regionales funcionan adscritas al DNP, por lo que su alto grado de centralismo no les permite la autonomía requerida, haciéndoles perder

la visión y el objeto con los cuales fueron creadas; otro aspecto desfavorable es la escasez de recursos económicos con que cuentan; factor éste que impide su consolidación y que demanda la revisión respectiva, pudiendo ser adscritas a los Consejos Regionales de Planificación, en donde existan regiones legalmente creadas, como en el caso de la Costa Atlántica (Ley 76 de 1985 , sobre la cual se hará referencia más adelante) y donde se cuenta con fondos de inversiones para el desarrollo.

4.5 PLANIFICACION REGIONAL EN LA COSTA ATLANTICA

4.5.1 Antecedentes. Ante todo puede asegurarse que el deseo de integración en la costa no ha sido algo improvisado; data de mucho tiempo atrás y es el resultado de una serie de factores naturales, económicos, sociales, políticos, culturales y etnográficos que la constituyen en una unidad por sí misma, que es enfatizada por el dirigismo centralista, que ha ocasionado desde inicios del siglo contradicciones de intereses entre la Costa Atlántica y la conocida zona del interior del país.

La lucha por el logro de los intereses de integración regional en la Costa Atlántica se inicia en 1919 con la constitución de la Liga Costeña, formada por los departamentos de entonces que eran Bolívar, Magdalena y Atlántico y por

la Intendencia de San Andrés y la Comisaría de la Guajira.

Hasta 1919 se notó el predominio en la costa de la ganadería extensiva, lo cual permitió una gran expansión económica de la región, ocasionando el incremento de la inversión hacia otros sectores como la banca, la construcción urbana, explotación minera en pequeña escala y el sector agrario en general.

El cultivo del algodón fué el punto de apoyo de la industria textil que con el paso del tiempo, se fortalece en beneficio de la región.

El primer brote integracionista de grandes proporciones, fué consecuencia de la propuesta del gobierno nacional de construir una línea férrea que comunicara a Antioquia en su interior con la costa, de tal manera que permitiera transportar en forma más eficiente sus productos al exterior a través del Golfo de Urabá. Esta propuesta fué considerada por los costeños como un atentado indirecto contra el río Magdalena y los puertos locales, ya que se verían abandonados como medios de transporte, con la creación de la vía alterna y porque además sospecharon que el gobierno buscaba esquivar el proyecto de canalización del río.

Eduardo Vergara Carbó enumera en su ensayo "La liga costeña, una expresión de poder regional" las causas que originaron su creación. Entre ellas, están:

- El ataque que desde el interior del país sufrían las medidas proteccionistas del gobierno del Presidente Rafael Reyes en favor de las industrias textil y molinera costeñas, relacionadas con las facilidades de importación de materias primas.

- La concesión de contratos para la explotación de petróleo en la costa atlántica.

- La indemnización de salinas, la cual era una compensación del gobierno, para los departamentos costeños, los cuales habían sido despojados de las rentas de las sales marinas desde 1885 para ser entregadas a la nación a fin de cubrir los gastos de la guerra de ese año.

Todo este cúmulo de contradicciones sirvió para la unión de la dirigencia costeña en torno a sus intereses.

La prensa jugó un papel importante en el proceso de integración. Al respecto afirma Miguel L. Goenaga que la idea inicial partió del periódico barranquillero "El Liberal".

Eran objetivos de la Liga, adelantar los intereses de las entidades del litoral atlántico y del país, cooperar con el adelanto comercial, industrial, agrícola, educacional e higiénico de la costa en general.

Desde el interior del país se temía que la Liga se convirtiera en otro intento separatista, pues era reciente la separación de Panamá (en 1904).

Por la situación general de desintegración del país, económica, social y culturalmente, los esfuerzos de integración fueron desvaneciéndose, para resurgir posteriormente, en 1958 con una propuesta de creación de una corporación autónoma regional que diera marcha al plan de desarrollo regional elaborado por la Misión Torfs.

En 1960 en asocio con la Misión Currie, se crea la Corporación del Valle del Magdalena (CVM), en la cual se fundamentó la creación del INDERENA; la CVM no fué considerada por los costeños como algo propio, pues faltó la verdadera concertación, esencial para su éxito, por lo que luego fracasó.

En 1967 se crea la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, que se convertirá en el pilar de la integración costeña.

A partir de 1970 la Costa Atlántica empieza a definir claramente lo que desea. Se visiona la necesidad de crear un organismo o autoridad a nivel regional con poder decisorio ante el DNP. Es así como se crea el Sistema de Planificación Urbano Regional (SIPUR) en 1974, con colaboración de funcionarios del DNP, la OEA (internacional) y el gobierno nacional de entonces, el de Alfonso López Michelsen.

El SIPUR por diversas dificultades (de credibilidad, etc.) fué quedando poco a poco sin el apoyo de organismos que la crearon ni de los departamentos y municipios de la región, lo que ocasionó su liquidación el 12 de abril de 1983. Entre las lecciones del SIPUR está la de que el apoyo político es esencial en proyectos como ese.

A partir de esta experiencia, se intensifica la búsqueda por un ente regional que orientara el desarrollo. De esta forma la Universidad del Norte en el Atlántico presenta la propuesta de creación de una Corporación Autónoma Regional para el desarrollo de la Costa Atlántica, (conocida como CORPOCOSTA). Esta propuesta fue criticada por el resto de la región pues se pensó que al igual que con el SIPUR, Barranquilla pretendía sacar provecho de la nueva entidad. Esta propuesta sin embargo fué presentada a nivel nacional, sin considerar el concepto del resto de la región, por lo que no fué considerada una verdadera propuesta regional.

CORPOCOSTA permitió vislumbrar los desequilibrios y la lucha de intereses particulares dentro de la región, así como también el riesgo del centralismo regional, tan perjudicial como el nacional.

La brecha que se había formado entre los departamentos de la región, llamó la atención del Presidente Betancourt, quien favoreció la conciliación de los intereses de la región.

En la Cumbre de Gobernadores de Santa Marta, en 1983, fue presentada la propuesta de la Corporación Regional del Caribe (CORPOCARIBE).

El fracaso de todos estos intentos integracionistas se atribuye a "la falta de consulta y participación comunitaria en su formulación", según R. Dangond Lacature; además a "la falta de diagnóstico apropiado que destacara las necesidades y posibilidades reales de desarrollo de la región" afirma B. Ramírez del Valle.

Basándose en la experiencia, y observando cuidadosamente los errores, la Corporación Eléctrica de la Costa y conjuntamente la clase dirigente de la región, presentan el proyecto que culmina en lo que es hoy la Ley 76 de 1985, que crea la región de planificación de la Costa Atlántica, dicta otras disposiciones y faculta al Presidente de la

República para crear otras regiones.

El objetivo planteado es el desarrollo solidario de la región coincidente con el objetivo y la política económica y social planteados por el gobierno nacional.

El mecanismo que representa esta ley viene a llenar el vacío existente entre los diferentes niveles de planeación del gobierno.

4.5.2 La región atlántica. La costa atlántica colombiana constituye cada vez más una unidad regional, consecuencia de un largo proceso histórico en donde han permanecido en una forma común a todos los lugares de la costa, las características naturales, etnográficas, sociales, económicas, políticas y culturales, que enfatiza la identidad que posee como un sólo pueblo con un mismo destino y con un mismo modo de ser.

Su privilegiada posición geográfica constituye de por sí una riqueza inigualable.

La costa atlántica quedó constituida como región de planificación a través de la Ley 76 de 1985, por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Sucre, Guajira, Cesar y San Andrés y Providencia.

Con un área de aproximadamente 140.000 km² y una longitud de 1.600 km de costa, posee el 20% de la población nacional que contribuye a la economía del país con una quinta parte del PIB.

Al igual que su población, su desarrollo económico ha evolucionado con bastante desequilibrio. Es así como se observa que el eje costero metropolitano constituido por Barranquilla, Cartagena y Santa Marta concentra el 30% del total de su población, el cual goza de la mayor cantidad de servicios e infraestructura, dejando así a más de la mitad de la población de la costa localizada en asentamientos humanos que muchas veces presenta una precariedad de condiciones como carencia total de servicios públicos y vías de comunicación.

Estas diferencias de desarrollo que se presentan dentro de la costa constituyen los llamados desequilibrios intrarregionales.

En este aspecto, se observa una tendencia de crecimiento vertiginoso en el carácter de ciudades como Montería, Valledupar y Barranquilla, centros receptivos de migración campesina, condición ésta que, por demás, afirma la desproporcionada distribución de la población en la costa y así mismo en todo el país.

Particularmente el fenómeno socio-económico que constituye la migración campo-ciudad ha generado la absorción de los migrantes básicamente por parte de los sectores comercio y servicio, lo que se ha denominado el "gigantismo del sector terciario", o "terciarización de las economías urbanas".

Esto se explica en parte por el hecho de que los niveles de la industria eran bajos y poco atractivos y existían por otro lado restricciones, energéticas especialmente, que no estimulaban ni favorecían el panorama industrial.

Asimismo, la carencia de adecuadas vías de transporte, factor de influencia multisectorial, la falta de estímulos para el crecimiento de la demanda, la poca diversificación de la industria, la falta de estímulos a la inversión, son algunos de los aspectos a los que se atribuyen los bajos niveles de productividad de la costa.

Como consecuencia de este marco socio-económico que viene presentando la costa, han venido incrementándose situaciones sombrías, como la alta proporción vinculada a la llamada economía informal, con bajos salarios y sobreexplotación del trabajo, el desmejoramiento de las relaciones entre grupos sociales, económicos y políticos dentro de la región atlántica y de ésta con el resto del país, la inc

eficiente administración pública para dirigir, la falta de mecanismos que consigan la participación popular en la toma de decisiones, situación ésta que conlleva a un bajo grado de organización social, lo que favorece una creciente marginalidad de los sectores de la población.

Por lo que hasta ahora se ha visto, puede afirmarse con bastante seguridad, que el progreso de las regiones avanza en proporción directa al desarrollo de su infraestructura vial, constituida por la red de carreteras, terminales aéreas, líneas férreas, puertos marítimos y vías fluviales. Asimismo, la colonización, el poblamiento de nuevas zonas, la ampliación de las fronteras económicas del país, dependen de las vías de comunicación.

La costa atlántica posee un relieve plano por lo que se le ha llamado "la llanura del Caribe". Este aspecto favorece la integración física de la región.

A pesar de sus ventajas, la costa cuenta con una infraestructura física escasa con relación a las demás regiones del país.

Así, las principales vías de transporte están conformadas por las carreteras troncales oriental y occidental y la transversal del Caribe, las cuales recorren la periferia

de la región, pero no permiten el acceso al centro de la zona que concentra un gran potencial agrícola (el caso especial de la Mojana, Sucre), dificultando en la mayoría de las veces el transporte de los productos agropecuarios para su utilización y comercialización, ocasionando el estancamiento, deterioro y desperdicio de ellos.

Es preciso entonces empezar a integrar las regiones mismas en su interior a través de vías de comunicación, para que así resulte por lógica consecuencia inductiva, la total integración nacional.

4.5.3 El plan de desarrollo "Un viaje hacia el futuro".

Es un documento que recoge las aspiraciones costeñas, sin que esto haya significado que sea la sumatoria de las necesidades sentidas por todos los departamentos y los municipios que forman la región atlántica.

4.5.3.1 Formulación. Ante el fracaso de CORPOCOSTA y CORPOCARIBE, en la costa atlántica colombiana, se vislumbró la necesidad de una verdadera concertación entre sus departamentos. La puesta en marcha del proyecto carbonífero de "El Cerrejón" y las reservas de gas natural y otros minerales son el punto de apoyo para lograr un nuevo acercamiento entre los diferentes departamentos en lo referente a la integración para lograr el desarrollo conjunto de la región.

Es así como el Presidente Belisario Betancur Cuartas ante las perspectivas económicas que ofrecía la región, se preocupó por lograr la integración, interesándose por los encuentros regionales, designando a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), en forma técnica y consultiva en el proceso de integración, para lograr la reinvención en la zona de sus riquezas.

En el Foro de la Costa realizado en Cartagena el 2 de septiembre de 1982, el Presidente Betancur mostró su interés por dotar a la región atlántica de un Plan de Desarrollo sólido y futurista. En dicho foro se dió instrucciones al Ministro de Minas y Energía Carlos Martínez S., para que con la colaboración del DNP se formara un grupo coordinador que se encargara de la elaboración de un Plan de Desarrollo Regional con participación de todas las unidades administrativas de la región, es decir en forma concertada.

CORELCA, como coordinador y motor, forma entonces un grupo de trabajo en el cual se reúnen los Gobernadores, el Intendente de San Andrés, los directores de las Cámaras de Comercio y rectores de las Universidades, realizándose de inmediato un encuentro sobre Planeación Regional y Urbana con participación de los gremios de la región y donde se discutió la metodología para la elaboración del Plan de

Desarrollo Regional de la Costa Atlántica; dicho grupo de trabajo fué integrado por tres niveles:

- Nacional, formado por el Comité interinstitucional de técnicos del DNP y el Ministro de Minas y Energía.
- Regional, representado por CORELCA.
- Departamental, representado por los secretarios de planeación.

La elaboración del plan se orientó en dos direcciones: el Plan Regional y los Planes departamentales e intendencial: siendo esto la base para la formulación del Plan Regional de la Costa Atlántica. El Plan, luego de presentarse y perfeccionarse sucesivamente en varias juntas regionales, queda en condiciones de presentarse al Presidente en diciembre de 1983.

La realización del Plan Regional para la Costa Atlántica, sirvió para el fortalecimiento de los vínculos integracionistas en la región y con la idea de formar en él un eje central para la Planificación Regional, convirtiéndose en un modelo de inversión pública para todos los sectores. El Ministro de Minas dijo que el plan se fundamentaría principalmente en los proyectos mineros, los cuales aportarían

en el futuro más divisas que el café, y que en la Costa Atlántica se cuenta con tanta tierra cultivable como la que actualmente se explota en Colombia, siendo importante en las nuevas políticas su carácter realista, pues no va más allá de las reales posibilidades y potencialidades de la región.

4.5.3.2 El diagnóstico. Se realizó intentando lograr una verdadera concertación regional y se formuló en diferentes fases.

- En la fase inicial se estudiaron aspectos generales de la región, tales como las entidades que la forman, con sus características particulares; la población en todos sus aspectos destacándose el étnico y el cuantitativo, el que arrojó para 1983 una población aproximada a los 5.5 millones de habitantes, los cuales se ubican principalmente en el eje urbano de la Región Atlántica, donde se concentra la actividad económica regional; además se trata con mucho énfasis la problemática regional representada por los altos índices de analfabetismo, mortalidad infantil, etc.; en apartes posteriores se trata el aspecto positivo de la región representado por el gran potencial económico ofrecido por los valiosos recursos que posee, como también las ventajas de la región por su excelente ubicación.

- El diagnóstico continúa con la descripción física de la región; se trata más a fondo el aspecto demográfico, y se enumeran los recursos de la región, los cuales se clasifican en renovables y no renovables; entre los primeros se destacan los suelos como base del potencial agropecuario, ubicando recursos forestales al sur de Bolívar y Córdoba; el agua en todas sus clases y los bosques; entre los recursos no renovables se menciona al carbón, el gas natural, el níquel y la sal; se tratan en aspectos posteriores, los diferentes sectores productivos, analizando su actual situación, problemas y perspectivas para su desarrollo inmediato.

- Finalmente se tratan aspectos de importancia para la región, como son el comercio externo e interno, al igual que lo referente al ordenamiento territorial en la región.

4.5.3.3 Estrategias. Las estrategias del Plan de Desarrollo de la Costa Atlántica (PDCA) se forman en primera instancia de las políticas a seguir para cada uno de los sectores. A continuación, se describen los programas de inversión basados en los objetivos y políticas del Plan Nacional, considerando aspectos tales como su contribución al PIB regional. El marco general de estos proyectos es la propuesta del ordenamiento territorial que se pretendía implementar.

Los proyectos de preinversión también son tenidos en cuenta en el Plan, dichos proyectos son los que no cuentan con estudios de factibilidad para la justificación de la inversión. La selección de estos proyectos se realizó con base en el diagnóstico regional. Estos proyectos se ejecutarán en el futuro, por considerarse de poca urgencia. En la selección de los proyectos se buscó realizar una equitativa asignación, intentando incluir zonas de poco desarrollo en la costa.

4.5.3.4 Objetivos. Los objetivos del PDCA se hallan clasificados en Nacionales, Regionales y Sectoriales.

Los objetivos Nacionales, eran el ordenamiento del cambio social, procurando para todos los habitantes igualdad en la promoción y progreso, integrando y definiendo los servicios comunitarios y sociales ofrecidos por el Estado, para aunar esfuerzos y recursos para lograr en base a un cuidadoso estudio de las necesidades, elevar la calidad de tales servicios y aumentar su radio de acción a todos los grupos poblacionales de la nación. Otro punto dentro de los objetivos nacionales, se refiere a la reactivación en busca de la superación de la situación coyuntural de recesión, mediante la colaboración estatal, con el manejo de los mecanismos cambiarios y fiscales. El último objetivo Nacional busca la consolidación del desarrollo económico

co, para lograr la elevación permanente de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Los objetivos Regionales se refieren básicamente a la reactivación de la economía regional, reactivación del sector agrario, de la industria regional mediante la diversificación de los recursos naturales, la integración a la economía regional de las actividades minero-energético, el rescate y reactivación de la vocación marina de la región; una estrategia integral con miras a solucionar los problemas de atraso social representados en los sectores vivienda, salud pública y los demás referentes a la infraestructura necesaria para el desarrollo regional.

Los objetivos Sectoriales agrarios se hallan ligados a las potencialidades de la región, a sus problemas y a las propuestas del gobierno central. Los objetivos del sector secundario se refieren a la reactivación industrial regional, diversificación industrial, fomento del subsector construcción, desarrollo de la agroindustria, consolidación de la vocación exportadora de la industria regional, creación de centros industriales. Para el sector terciario se fijan objetivos específicos para sectores tales como educación, vivienda, salud, transporte y comercio en la región.

4.5.3.5 Políticas. En forma general las políticas del PDCA se refieren a aspectos tales como la realización de inversiones estratégicas en distritos de riego y adecuación de tierras; racionalización del uso de la tierra y el incremento de la productividad agrícola mediante la aplicación de instrumentos fiscales y otros mecanismos para el desplazamiento de la ganadería extensiva y el mejor uso de las tierras; el mejoramiento de la infraestructura de electrificación, educación, salud y vivienda y la ampliación del sistema vial y de transporte en forma favorable para la economía agropecuaria, asignando el carácter prioritario a la construcción de vías transversales, el mejoramiento de los sistemas de distribución y comercialización de los productos, el manejo integral del recurso agua, en especial la de los ríos que recorren la región, el apoyo para asegurar la permanencia de la población en el campo y el apoyo a pequeños y medianos productores; en el sector minero, la consolidación de los proyectos de explotación iniciados, en especial el carbón, el gas natural y el níquel y orientar sobre su posterior uso como recurso energético o como fuente de divisas; fomento a la exploración de hidrocarburos; en el sector industrial, se orienta la reactivación y diversificación del sector, mediante el apoyo y ofrecimiento de estímulos especiales a las industrias tradicionales de la región, favoreciendo la creación de parques industriales y las empresas ubicadas en las zo

nas francas al igual que especial estímulo a las agroindustrias que utilizan insumos regionales; en la salud, asegurar el abastecimiento de agua potable en la región y mejorar las estructuras de aseo, alcantarillado y plazas de mercado como medios para el mejoramiento de la salud; reducción en un 50% del déficit de vivienda en la región, en especial en las áreas rurales; asignación de importancia a la gestión de CORELCA para asegurar un total cubrimiento regional del servicio con la ejecución de nuevos proyectos; lograr un incremento en la explotación pesquera a escala artesanal e industrial, mediante el otorgamiento de créditos, asistencia técnica, transferencia de tecnología, etc.

4.5.3.6 Evaluación del plan. Al elaborarse el PDCA y posteriormente entregarlo al Presidente de la República en diciembre de 1983, no existía base legal para incorporarlo al Plan Nacional. El documento no fué entregado al CONPES, por parte del Gobierno, y las políticas trazadas en él no fueron tomadas en cuenta, como tampoco, los programas ahí trazados. Lo anterior permite afirmar que el Plan no se cumplió en sus aspectos fundamentales y que la política del gobierno central no surtió efectos benéficos para la costa atlántica.

4.5.4 El Consejo Regional de Política Económica y Social de la Costa Atlántica (CORPES). Es el elemento instrumental dentro de la estructura de la planeación regional, representa al Gobierno regional.

Sus funciones generales se refieren a la orientación de las políticas económicas y sociales en su área de influencia. El CORPES, coordina, diseña y planifica el desarrollo en la Costa Atlántica.

Para la creación del organismo se tuvo en cuenta la correspondencia y armonía con los organismos que funcionan en la región, tales como CORELCA, la CVS, CORPOGUAJIRA; para respetar los derechos que éstas habían adquirido, pero buscando de todas formas crear un ente que respaldara y se acomodara a los intereses de las unidades administrativas de la región. De esta forma se pensó en un organismo similar en su conformación y funcionamiento al DNP. Es así cómo en el Foro de la Costa realizado en San Andrés en 1983, el senador Pedro Martín Leyes, basado en la propuesta de Luis Manuel Espinosa de marzo de 1983 y en los estudios del ingeniero planificador Ramiro Fernández Badel, presenta tres propuestas ampliadas que se resumen así:

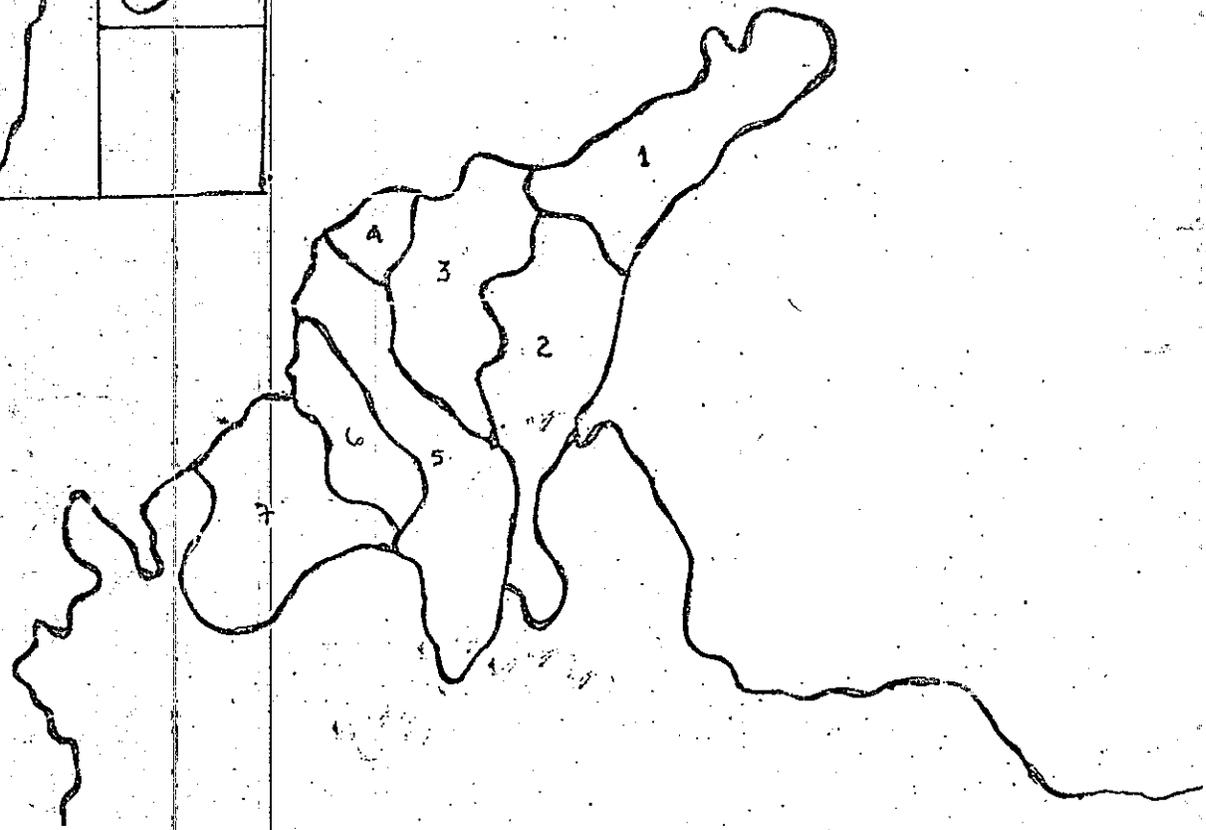
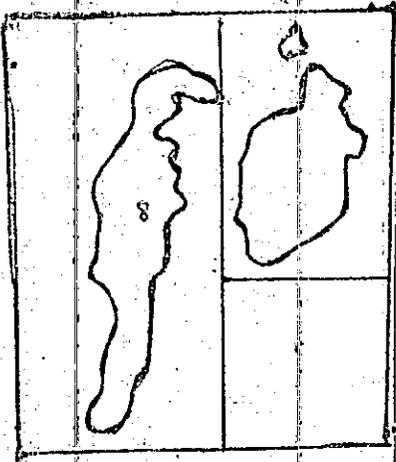
- Modificación de la estructura administrativa del DNP, creando unidades operativas de planeación regional, integra

das por representantes regionales, que sirvieran de puente entre las fuerzas regionales, la dirección de la planeación y el CONPES para lograr el manejo más adecuado en todos los niveles de los asuntos regionales.

- Se refiere a la creación de un Consejo Regional de Desarrollo, similar al CONPES, el cual estaría adscrito a la Presidencia de la República, contando además con el apoyo de las Oficinas Departamentales de Planeación para el seguimiento de las políticas que se fijaran en el Plan de Desarrollo Regional, cuya elaboración estaría a cargo de una Oficina Técnica, la cual contaría en su planta con personal altamente calificado.

Luego de este paso, el DNP hizo algunas recomendaciones y modificaciones a la propuesta regional, la cual se presentó finalmente ante el Congreso de la República, el cual lo aprobó y fué sancionado por el Presidente de la República como la Ley 76 de Octubre de 1985, por medio de la cual se crea la Región de Planificación de la Costa Atlántica.

Región de Planificación Costa Atlántica
CORPES



- 1. Guajira
- 2. Cesar
- 3. Magdalena
- 4. Atlántico
- 5. Bolívar
- 6. Sucre
- 7. Córdoba
- 8. San Andrés

En esta Ley se define al CORPES como la base de la orientación y dirección de la planificación a nivel regional, además de ejecutar labores de coordinación entre los diferentes organismos nacionales y subnacionales de planeación, conjuntamente transmitirá a las autoridades del orden nacional las inquietudes o sugerencias que surjan a nivel regional y que busquen en todo caso el desarrollo de las diferentes regiones del país, además de cumplir la función de asignar el gasto de inversión para financiar las obras o proyectos a nivel regional.

EL CORPES estará constituido según la Ley 76 del 85 por:

El Presidente de la República o su delegado quien lo presidirá; el Jefe del DNP o su delegado; el Sub-jefe del DNP ó su delegado; los Gobernadores, Intendentes o Comisarios de las entidades territoriales que forman la respectiva región de planificación. Para el caso de la Costa Atlántica, lo forman los ocho Gobernadores costeños. La Ley 76 del 85, además establece que al CORPES pueden asistir como invitados, los Ministros del Gabinete originarios de la región o cualquier otro que se crea conveniente o necesario invitar. En el Artículo 7º de la Ley 76 de 1985 se designa al Coordinador regional, secretario del CORPES, éste coordinador será designado por el gobierno.

En el Artículo 4º de la Ley 76 del 85 se establecen las funciones del CORPES.

En esta Ley, al asignarle funciones al CORPES, no se determinan mecanismos ágiles para su logro y por consiguiente para la buena marcha y funcionalidad frente a organismos descentralizados del orden Nacional que funcionan en la región. Al respecto, en un análisis realizado por la facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena, por intermedio del Centro de Investigaciones Jurídicas, conjuntamente con CORELCA, se determinan las limitaciones que actualmente afronta el CORPES en la Ley 76 de 1985, así:

- No se definen dentro de sus funciones, la aprobación del presupuesto regional de gastos con cargo a los recursos del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional, creado en esta Ley.

- La Ley le recorta el alcance al CORPES, en el sentido de no garantizar la representación regional a nivel Nacional en la elaboración de los presupuestos de los Institutos Descentralizados en relación con las inversiones en la región.

- No existe representación legal del CORPES, para lo cual se debe recurrir a la figura jurídica de la delegación presidencial.

En el mismo análisis, luego de detectar las fallas que presenta la ley en relación al CORPES, se plantean las siguientes reformas, las que se recopilan en un proyecto de ley reformativo:

- Establecer facultades al CORPES para fijar las bases de los programas de inversión pública, que en el futuro se realizarán en la región, que se deban incluir en el presupuesto de gastos de establecimientos públicos nacionales e institutos descentralizados de orden Nacional, cuyo campo de acción sea la Región de Planificación de la Costa Atlántica, además de facultar al CORPES para conceptuar sobre los anteproyectos de gastos de inversión de dichas entidades, las de carácter departamental y las empresas de economía mixta, que se realizarán en la región.

- Facultar al CORPES para que elabore y apruebe en primera instancia el Plan de Desarrollo para la Costa Atlántica, el cual será enviado al DNP para su consideración y pronta inclusión en el Plan de Desarrollo.

Conjuntamente con el CORPES, se ha creado una serie de organismos para que brinden el adecuado apoyo técnico para el funcionamiento de las diferentes Regiones de Planificación, los cuales son:

4.5.4.1 El coordinador regional. Es un cargo dependiente del DNP, pero su elección la realizará el Presidente de la República de terna presentada por los Gobernadores de las distintas unidades administrativas, básicamente servirá de enlace permanente entre el DNP y el Comité Técnico Regional (Creado conjuntamente con el Coordinador Regional), organismo al cual presidirá aparte de ser secretario del CORPES.

Respecto a la labor de coordinación de las actividades entre los sectores públicos a nivel nacional y regional, la realizará valiéndose del apoyo brindado por la Ley 76 del 85 con la creación de la Unidad Técnica.

Inicialmente en la propuesta presentada al DNP por parte de la Costa Atlántica, este cargo no fué planteado de esta forma, ya que se pretendía contar con un Departamento Regional de Planificación, dependiente directamente de la Presidencia de la República, lo cual rechazó el DNP por considerar que podría alterar el equilibrio y la coordinación existente entre los niveles de la planeación en el

país.

Las diferentes funciones del Coordinador Regional se determinan en el Artículo 8º de la Ley 76.

Finalmente se plantea la necesidad de otorgar al Coordinador Regional la representación legal del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional (FIR), con el fin de subsanar el vacío jurídico que deja la Ley 76 del 85, al mismo tiempo que se propone la necesidad de asignarle dentro de la estructura orgánica del DNP el mismo nivel del Sub-jefe para todos los aspectos legales.

4.5.4.2 El comité técnico. Es el instrumento operativo de la Ley 76, formado por el Coordinador Regional, por los Secretarios Departamentales, las diferentes Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo existentes en la región, y para el caso particular de la Costa Atlántica por el Director de CORELCA. Su labor consiste en realizar los estudios que se le encomienden por parte del CORPES, los cuales serán supervisados por el Coordinador Regional. Es el principal órgano técnico de apoyo para las decisiones que adopte el CORPES; en forma específica sus funciones se determinan en el Artículo 6º de la Ley 76 de 1985.

4.5.4.3 La unidad técnica. Formada por un selecto grupo de trabajo especializado, el cual será nombrado por el CORPES; sin esta unidad, el deseo de lograr el desarrollo con nuestro propio recurso humano, podría perderse, ya que el apoyo que brindan al Coordinador Regional las Secretarías de Planeación Departamental y las Corporaciones Autónomas Regionales no es garantía de trabajo eficiente, por la forma como dichas Secretarías son sometidas al manejo político y la difícil situación económica de la mayoría de las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo.

Igualmente con el apoyo del Comité Técnico, la Unidad Técnica asesorará y elaborará los estudios requeridos. A diferencia del Comité Técnico, que no incurre en gastos de personal, por utilizar el adscrito a las entidades públicas nacionales y regionales, la Unidad Técnica recurrirá a los recursos del FIR para el cubrimiento de los gastos en que incurra.

Las principales tareas de la Unidad Técnica son la realización de las tareas de preparación de propuestas, las cuales presentará el Coordinador Regional al Comité Técnico, y los que éste presente al CORPES.

En la Ley 76 de 1985, referente a la Unidad Técnica, se presenta la limitante de no tener en cuenta su vinculación institucional, como tampoco sus niveles de operacionalidad y funciones que realizará en la región de Planificación. Considerando esta situación, en el proyecto de ley reformativo trata lo relativo al personal que estará vinculado a este organismo, el cual será de tres clases:

- Administrativo, el cual se clasificará como empleado público de orden nacional.
- Asesor o consultores, que podrán ser personas jurídicas o naturales, públicos o privados.
- Funcionarios que a petición del CORPES sean comisionados por los Departamentos, Intendencias y Comisariías, Institutos descentralizados del orden nacional, regional o municipal.

Por último, el inconveniente de la falta de vinculación institucional de la Unidad Técnica se soluciona con su adscripción al FIR.

4.5.4.4 El comité de concertación para el desarrollo.

Creado según el Artículo 9º de la Ley 76 de 1985 como órgano consultivo del CORPES y estará integrado por los re

presentantes de las diferentes asociaciones gremiales, cívicas e intelectuales de la Región de Planificación; en la ley además se establece que la integración y las funciones las reglamentará el Gobierno Nacional.

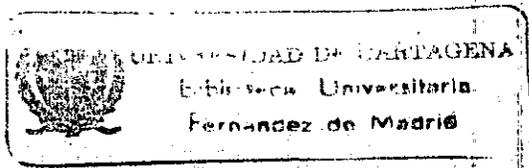
5. LA APERTURA ECONOMICA Y LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

5.1 ANTECEDENTES

En los últimos años son muchos los países de América Latina que han iniciado programas de Apertura Económica. Estos procesos tienen dos orígenes:

En primer lugar, las naciones de América Latina se estaban rezagando respecto a otras en desarrollo, especialmente aquellos del pacífico sur.

Así mientras los países del sudeste asiático lograban tasas de crecimiento entre el 8% y 10% anualmente durante la década de los ochenta, en la mayoría de los países del área, el crecimiento económico en términos "Per cápita" fué negativo en el mismo período.



108

En este sentido la experiencia de los países asiáticos que volcaron sus economías hacia el comercio internacional y lo convirtieron en la principal fuerza de su desarrollo fué un claro ejemplo que ahora tratan de enmendar la gran mayoría de los países del continente.

El segundo factor que influyó en la adopción de esa nueva estrategia fué la crisis de la deuda externa.

En efecto, con el propósito de servir los intereses, y las amortizaciones de ésto, la gran mayoría de los países tomaron una estrategia de contracción de su demanda interna.

Con ello pretendían generar los superávits necesarios en la balanza comercial, que sin embargo, tenían un elevado costo desde el punto de vista, del crecimiento económico.

Por ello era indispensable buscar fórmulas que permitieran crecer mediante una mejor asignación de recursos. Fórmula que precisamente se encontró con la apertura económica.

La adopción de la apertura económica ha sido menos traumática y ha encontrado menos resistencia de lo que podría haberse esperado, debido a los largos años de crisis por los cuales han transitado nuestras economías.

Sin embargo, en la mayoría de las naciones del área los procesos de apertura aún se encuentran en pleno proceso de implementación, por lo cual sus beneficios apenas comienzan a percibirse, por ello la década de los noventa será definitiva en cuanto al Modelo de Desarrollo.

La evolución de Colombia de una economía cerrada a una abierta al comercio internacional, no ha sido muy diferente al camino transitado por la gran mayoría de los países de desarrollo intermedio de América Latina.

5.2 EL PROCESO DE APERTURA EN COLOMBIA

En Colombia en los años cincuenta y sesenta vieron profundizar la estrategia de sustitución de importaciones y de protección a ultranza a la industria.

Sin embargo, la persistencia de moderados déficits fiscales y de una tasa de cambio fijo conducía permanentemente a recurrentes crisis de balanzas de pagos, producto de la tendencia a la sobrevaluación a la tasa de cambio real por la influencia de una inflación doméstica superior a la internacional, lo que lleva a frecuentes devaluaciones masivas de las tasas de cambio que a su vez aumentaban abruptamente los precios y reducían los salarios reales, generando crisis económicas, no pocas veces con grandes repercusiones.

190

nes para la estabilidad política de los gobiernos.

A mediados de la década de los sesenta, se encuentra una fórmula que permite superar con éxito las cíclicas crisis en las balanzas de pagos: se adopta un esquema de minidevaluaciones de la tasa de cambio, lo que permite adicionalmente mantener una rentabilidad estable para las exportaciones no tradicionales. Así mismo se crean estímulos fiscales a las exportaciones.

Si bien, este nuevo manejo de la tasa de cambio le dió una mayor estabilidad a la política económica del país, facilitando un horizonte de planeación más largo para los inversionistas, también se aducía de serias limitaciones. De una parte el manejo pasivo de la tasa de cambio real validaba los incrementos en la inflación que reducía el déficit fiscal y en general los aumentos, en el crédito neto del Banco Central.

Por otra parte, la estructura del comercio exterior mantenía un claro sello antiexportador, ya que los precios relativos favorecían claramente la producción para la venta de bienes en el mercado doméstico.

De esta manera en la medida en que se fué agotando el proceso de sustitución de importaciones y a su vez, si bien

las exportaciones menores, se diversificaban y crecían, lo hacían lentamente, el crecimiento general de la economía era cada vez más lento (20).

Así mientras que en los años sesenta y setenta las economías crecían a una tasa promedio superior al 5% anual, durante la década de los ochenta, tan sólo alcanzó el 3,4% anual.

Era claro que la estrategia basada en la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, ya se había agotado y que la expansión de la economía dependía cada vez más del aumento vegetativo de la demanda interna.

Así, se observó que además de tener una economía excesivamente cerrada, en la cual, la suma del comercio global de Colombia era inferior al 30% del PIB, también se identificó un gran rezago en la infraestructura portuaria y de transporte, elevadas barreras discriminatorias al capital extranjero, una política laboral rígida y un exceso de intervención del gobierno en el sector financiero, en el cambio

(20) DUGAS, John; OCAMPO, Angélica; ORJUELA, Luis Javier y RUIZ, Germán. Los caminos de la descentralización. 1992.

rio, y en la asignación del crédito. En esta discusión siempre existieron dos enfoques: De un lado estaban quienes deseaban un proceso de apertura lento, ya que aducían que la experiencia de Colombia en la liberación de importaciones adelantadas entre 1979 y 1981, habían demostrado una baja capacidad del sector productivo para ajustarse a la competencia externa, y una balanza de pagos incapaz de suministrar las divisas necesarias para atender la libre importación de bienes y servicios.

Otro sector de la opinión, no compartía estos criterios. De una parte estaba la experiencia liberacionista de comienzos de los ochenta, las condiciones macroeconómicas eran totalmente diferentes e inadecuadas.

La tasa de cambio estaba severamente sobrevaluada y el déficit fiscal era muy elevado, siendo inferior al 5% del PIB, en esos años. Así mismo, las experiencias anteriores se habían limitado a reducir las restricciones cuantitativas a las importaciones, sin enfocar el problema con esa perspectiva global, que comprendiera el régimen cambiario, de inversión extranjera, el financiero y el laboral, tampoco se habían incluido en el pasado decisiones sobre la asignación de recursos, la inversión pública y la privatización de los servicios públicos, que garantizaran la disponibilidad de infraestructura necesaria para el éxito del

proceso.

Desde mediados de los ochenta, el gobierno venía saneando el criterio macroeconómico, reducía sustancialmente el déficit fiscal a niveles inferiores al 2,5% del PIB, la tasa de cambio no estaba sobrevaluada y se mantenía una política monetaria consistente con una inflación estable al rededor del 2,5% anual.

Con ello la economía logró elevar las tasas de crecimiento del producto de 1% y 2% anual a niveles entre 4%.

Está claro entonces, que no bastaba con mantener un ajuste macroeconómico para garantizar un crecimiento dinámico del producto. Sólo un proceso de apertura global que contara con el suficiente compromiso político del gobierno y el apoyo de las fuerzas económicas del país permitiría que la economía saliera del letargo en el cual se encontraba.

Por ello fué esencial difundir o definir un programa con un cronograma lo más corto posible para la ejecución de la apertura, sin embargo, para lograrlo había que vencer varios mitos tales como:

- La eliminación de las restricciones cuantitativas generará una avalancha de importaciones que inducirá a una

crisis en la balanza de pagos.

Lo anterior ocurrirá sin importar el nivel de la tasa de cambio real y la situación de las finanzas públicas.

- La apertura lineal que debe ser gradual para permitir un adecuado período de ajuste al sector real, especialmente la industria, pues de lo contrario, se produce quiebras generalizadas y se eleva sustancialmente el nivel de desempleo en la economía.

- El sector agrícola debe permanecer protegido mediante restricciones cuantitativas, por las elevadas distorsiones y subsidios que tiene el mercado internacional de estos productos.

- El problema del Dumping está generalizado en el mundo y se requiere de tiempo para poner en práctica un estatuto comercial que regule estas prácticas en forma efectiva.

- La reestructuración que necesita la industria de estos países es excesivamente costosa y las inversiones necesarias no pueden financiarse en el corto plazo, debido a las limitaciones en el ahorro interno y la disponibilidad del crédito.

- La mano de obra y en general el capital humano, requieren de un proceso de reentrenamiento y aprendizaje para modernizarse tecnológicamente y adoptar una mentalidad enfocada hacia la eficiencia y la calidad de los productos.
- La reducción de los aranceles disminuye los ingresos fiscales, lo cual finalmente conduce a un desfinanciamiento del gobierno y a la aceleración de la inflación.
- Una apertura acelerada puede ser por las razones anteriores, causa de poca credibilidad en el proceso por lo cual habría una elevada probabilidad de que éste fracasase y se reverse.

Ahora bien, la experiencia de Colombia y de muchos países ha logrado comprobar, que si bien muchas de las afirmaciones anteriores, tienen algún contenido de verdad, es por ello que la apertura debe ser integral y no se debe tomar del todo cierto que estos efectos sean muy significativos.

En muchas ocasiones hay formas de reducir los conflictos negativos de la apertura, y finalmente dadas las actividades rentistas alrededor de los esquemas de protección, es más exitoso para la credibilidad el proceso de apertura gradual que un acelerado.

La experiencia colombiana a pesar de todas las imperfecciones de los mercados y de la dificultad de los ajustes a una economía sujeta a la competencia externa, es indudable que muchos de los problemas se resuelven sobre la marcha y que la credibilidad del proceso está relacionada directamente con la velocidad del mismo.

5.3 FASES DE LA APERTURA SEGUN DNP

5.3.1 Fase uno. Septiembre 1989 - Septiembre 1990. A mediados de la década de los ochenta, prácticamente todas las posiciones arancelarias requerían del permiso previo, para su importación y en 1989 a pesar de haber superado por completo la crisis cambiaria, menos de un 40% era de libre importación.

Para comienzos de 1990 el 65% de las posiciones arancelarias estaban en régimen de libre importación, sin embargo el restante 35% contenía la gran mayoría de bienes de consumo y bienes intermedios de fabricación nacional, por ello en realidad hasta ese momento tan sólo se habían eliminado las restricciones cuantitativas.

Por otra parte, después de la devaluación nominal del 52% de 1985, la tasa de cambio real se había mantenido constante durante esos años, lo cual se reflejó en la estabilidad

de la balanza de pagos y se propició un crecimiento de las exportaciones no tradicionales del 15% anual en dólares.

5.3.2 Fase dos: Septiembre 1990 - Septiembre 1991. En agosto de 1990 se inicia la administración del Presidente Gaviria, quien decide modernizar rápidamente la legislación política y económica de Colombia. Con este propósito se inició la Asamblea Nacional Constituyente para darle al país una nueva Constitución Política, la cual además de incluir importantes logros respecto a los derechos políticos y sociales de los ciudadanos, avanzó notablemente en el proceso de descentralización económico y político de las regiones y los municipios.

El otro punto del gobierno en el proceso de modernización y la apertura integral de la economía, son las decisiones tomadas en este período, tales como:

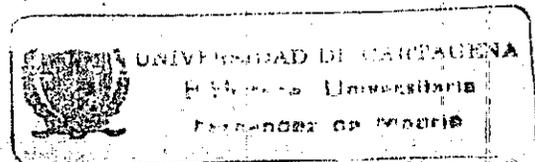
- Eliminación de la licencia previa, para todos los bienes con excepción de algunos agrícolas.
- Se adopta el sistema de barrida de precios para la de terminación de aranceles en algunos productos agropecuarios.

198

- Se define el cronograma de reducción de aranceles durante cuatro años de duración.
- Se elimina el depósito previo de 21 días para el pago de importaciones.
- Se adopta el Estatuto Antidumping, el cual tomó como base los otros países de Latinoamérica.

5.3.3 Fase tres: Desde septiembre de 1991. Debido a la cantidad de medidas que se tomaron en la fase anterior, la inminente desestabilización del programa macroeconómico y con el propósito de mantener la compatibilidad de la estabilidad de los precios, con la profundización del proceso de apertura, se tomaron en éste período las siguientes de terminaciones:

- Se abandonó el esquema gradual de reducción de aranceles y se fijaron de inmediato los niveles que estaban programados para finales de 1994.
- Adicionalmente se concluyó la orden para que en forma inmediata se eliminaran los permisos previos de importación que aún subsistían en algunos Ministerios para productos farmacéuticos, algunos alimentos y equipos de comunicación.



199.

5.4 INDICADORES ECONOMICOS

Para mayor comprensión de éste análisis, presentamos la evolución de indicadores tan importantes como los salarios y el empleo, los cuales junto con el PIB trimestral dan una clara visión del comportamiento del sector real, éste último que es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación. DNP aparece en las dos clasificaciones tradicionales: según sector productivo y según componentes del gasto.

En la otra sección de indicadores aparecen las diferentes disgregaciones de los índices de precios al consumidor y al productor, estadísticas que se han vuelto imprescindibles para el análisis del efecto de internacionalización de la economía.

También se muestran los principales indicadores del sector externo: Los niveles y las tasas de crecimiento de las importaciones y exportaciones de acuerdo a las diferentes fuentes que suministran la información.

La última serie de indicadores presenta la evolución de los principales agregados monetarios, la oferta monetaria; en su versión restringida, es decir efectivo más depósitos en cuenta corriente al igual que la definición de oferta

RECOMENDACIONES

- Las aspiraciones de la Costa Atlántica exigen un cambio radical en la organización territorial y en el funcionamiento del Estado, de manera que el centro de gravedad de la administración pública se traslade hacia las regiones, con expresión directa de los intereses y necesidades de las fuerzas económicas y los grupos socio-culturales que integran el país y para que el proceso de desarrollo territorial sea equilibrado y brinde oportunidades a todos los colombianos.

- Las soluciones dadas para la Costa Atlántica tienen que ser en las mismas estructuras, tienen que ser amplias y de hondas repercusiones. Tienen que atacar las razones de la miseria, que se tornó en la más constante epidemia que nos destruye. La costa necesita un tratamiento especial, diferente al que se aplica al resto del país, aunque las dolencias sean las mismas: miseria y violencia.

- Un modelo de desarrollo para la costa debe ser una estrategia que parta de las ventajas comparativas de la región y que nos permita aprovechar al máximo nuestros recursos natu

Estamos seguras que si se continúan con un manejo prudente de las finanzas públicas, de la tasa de cambio, de los agregados monetarios y se propician los cambios estructurales, no hay ninguna razón por la cual la apertura no consiga los objetivos que se proponen, logrando un despegue definitivo de la economía colombiana más concretamente a nivel de todas las regiones.

- La puesta en marcha de la Apertura Económica, ha tenido en presencia de un programa de Apertura, pero acelerado en general, la experiencia muestra que el reflujó de capitales y el déficit fiscal que se tienden a generar, dan al traste con la política de estabilización y ponen en peligro la sostenibilidad del proceso.

a que el organismo planificador está mejor estructurado, por lo cual le ha sido más fácil alcanzar objetivos de beneficio para las regiones, como son: la creación de entidades financieras de desarrollo a nivel regional, que le permitirán a estas satisfacer sus necesidades de infraestructura para la prestación de servicios esenciales para el desarrollo municipal y departamental, como son: los acueductos, vías de transporte, alcantarillado, etc.

CONCLUSIONES

- A través de los diversos Planes de Desarrollo que se han llevado a cabo por los Gobiernos, durante los últimos 50 años, hemos observado los diversos desequilibrios, tanto a nivel intrarregional como interregional.
- Las políticas macroeconómicas sectoriales y generales adoptadas por los diversos gobiernos han sido gestoras de las políticas de desarrollo urbano y social.
- A partir de la creación del CORPES, por medio de la Ley 76 de 1985, se ha ampliado el área de acción de la planeación y es así que a la fecha se cuenta con una descentralización fiscal mucho más eficiente, lo que ha permitido una mayor cobertura de la satisfacción de las necesidades básicas de las regiones; especialmente en salud, educación, saneamiento ambiental entre otras.
- El proceso de planificación regional en Colombia ha tenido en los últimos años un desarrollo favorable, debido

- Debemos insistir en un mayor perfeccionamiento de la planificación a través de una mayor participación y voluntad regional, lo que va a determinar la posibilidad y viabilidad del desarrollo regional, teniendo en cuenta que si las ventajas que proporciona una acción planificada no son fáciles de detectar, si lo son los efectos de una acción improvisada para lograr un avance en el desarrollo.

Debe funcionar además como Banco de Fomento para que así pueda realizar inversiones productivas que mantengan en crecimiento los fondos regionales y así asegurar su permanencia.

- Se debe financiar en lo posible con recursos del FINDE TER, la culminación de proyectos dirigidos a la construcción de acueductos, alcantarillado, saneamiento básico y demás obras de infraestructura.

- Brindar capacitación al recurso humano para que participe de manera activa y decisoria en el manejo especializado de los proyectos que se localicen en la región atlántica.

Atlántica, convirtiéndola en área prioritaria de desarrollo económico nacional. Sólo así podremos movilizar el potencial productivo y económico general de la Costa

AGARWALA, Rangopal. La planificación en los países en desa-
rrollo. Fondo Monetario Internacional. Revista Finan-
zas y Desarrollo. Vol. 22 Nº 1. Washington. Marzo de
1985.

ANDER-EGG, Ezequiel. Introducción a la planificación.

ARIZA, Hilario. Ojo con las regalías. El Espectador, p. 2.
Costa. Bogotá, Febrero 26 de 1987.

AVENDANO, María Eugenia et al. Elementos para una política
regional en Colombia. Documento, Departamento Nacio-
nal de Planificación (D.N.P.). Bogotá, Septiembre de
1985.

BOURCIER, Philippe y SHIRAZI, Mohsen. "El gas natural: Un
recurso importante insuficiente explotado. Fondo Mo-
netario Internacional. Revista Finanzas y Desarrollo.
Vol. 23 Nº 2. Washington. Junio de 1986.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Revista Economía Co-
lombiana. Números: 151 de Noviembre de 1985, 180-181
de Abril-Mayo de 1986 y 182 de Junio de 1986. Bogotá.

CORDOVA ROCHA, Enrique. Ventana al Caribe. La costa fuer-
me en el siglo XX. El Espectador. p. 2-Costa. Bogotá,
Enero 8 de 1988.

CORPORACION ELECTRICA DE LA COSTA ATLANTICA (CORELCA). Un
viaje hacia el futuro. Plan de Desarrollo de la Costa
Atlántica. 1935-1986. Barranquilla: Intergráfica, 1984.

CORELCA Y UNIVERSIDAD DE CARTAGENA. Proyecto de Ley refor-
matorio de la Ley 76 de 1985. CORPES Regional. Modifi-
caciones y Adiciones. Cartagena, 1986.

BIBLIOGRAFIA

DAJER CHADID, Gustavo. Perspectivas colombianas. Bogotá: Margal, 1982.

D.N.P. Bases y criterios para la reglamentación de la Ley 76 de 1985. Documento preliminar, UDRU-DEF, Noviembre de 1985.

ESPINOSA, Luis Manuel. Autonomía regional. Del hecho al derecho. I ed. Sincelajo: Fundación para el desarrollo de Sucre, 1986.

----- La región como división político-administrativa del país. Documento. Cartagena, Mayo de 1986.

FADUL, Miguel. Hay planeación en Colombia. El Espectador, p. 2-D. Bogotá, Febrero 15 de 1987.

FERNANDEZ BADEL, Ramiro. Institucionalización del desarrollo llo regional en la Costa Atlántica. CORELCA. Documento. Barranquilla, 1985.

GUTIERREZ, Josefa. Paralizado proceso de integración de la Costa. El Espectador, p. 4-Costa. Barranquilla, Enero 15 de 1987.

L. NEEDLE Man. Análisis regional. Textos escogidos. Junio 1991.

LUNA CANO, Ricardo. El gasoducto central de la Guajira si beneficia a la Costa. El Espectador, p. 9-A. Bogotá, Marzo 14 de 1987.

JIMENEZ, Margarita y SIDERI, Sandro. Historia del desarrollo regional en Colombia. Bogotá, Cerec-Cider, 1988.

MARIN, Margarita. Trabajador por redimir la mojana. El Espectador, p. 2-Costa. Bogotá, Enero 8 de 1987.

MARTINEZ SIMAHAN, Carlos. Urrá: Una aplicación de estrategia de desarrollo para la Costa Atlántica. Plan de Desarrollo para la Costa Atlántica, CORELCA. Riohacha, Diciembre 20 de 1986.

MONSALVE NUNEZ, Yuri. La difícil tarea de manejar regalías. El Espectador, p. 2-Costa. Riohacha, Diciembre 20 de 1986.

MORENO PAREJO, Joaquín. Santa Marta, sede del CORPES. El Espectador, o. 3-Costa. Santa Marta, Febrero 22 de 1987.

----- Planeación y Desarrollo. Capital humano y política social. Departamento Nacional de Planeación. Volumen XX. Septiembre, 1992.

POSADA CARBO, Eduardo. La liga costena de 1919, una expresión de poder regional. Documento entregado en el Seminario Nacional sobre la Regionalización en Colombia. Cartagena, Mayo de 1985.

RAMIREZ DEL VALLE, Bernardo. La integración costena. EL CORPES REGIONAL. Cartagena: Costa Norte, 1985.

-----. Análisis del proceso de concertación del decreto reglamentario de la Ley 76 de 1985. Cartagena: Universidad de Cartagena, Centro de Investigaciones Jurídicas, Abril de 1986.

-----. Hacia dónde va la Costa. Seminario Nacional sobre Regionalización en Colombia. Cartagena: Universidad de Cartagena, Centro de Investigaciones Jurídicas, Mayo de 1986.

VERGARA CARBO, Jorge. La descentralización administrativa. Propuesta político-administrativa de la Costa Atlántica. Propuesta preliminar, CORELCA. Barranquilla, Octubre de 1985.

-----. El saneamiento básico es una necesidad de la Costa: CORPES. La República. Febrero 25 de 1993.

-----. El Plan de Desarrollo de la Costa Atlántica año 2.000. Cámara Junior de Colombia, Capítulo Cartagena. Septiembre de 1986.

WARTSTON, Albert. Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia. Fondo de Cultura Económica. I ed. México, 1969.

ANEXOS

202

192

ANEXO 1. PRESUPUESTO

Items	Nº	V. Unitario	V. Total
1. Personal de estudio	1	\$250.000	\$250.000
Asesor externo			
Subtotal			250.000
2. Gastos de consumo	1.500	30	45.000
Fotocopias			11.250
Papejería	5	12.700	63.500
Libros			
Utiles:			
Folder	2	800	1.600
Lápices	6	150	900
Lápices	12	250	3.000
Lapiceros	2	480	960
Tajálapiz	2	500	1.000
Borrador	2	500	1.000
Corrector	3	1.500	4.500
Subtotal gastos de consumo			125.710
3. Gastos de servicios			
Anteproyecto	34 hojas	250	8.500
Anillado		800	800
Informe Final	240 hojas	250	60.000
Transporte intermunicipal	2 personas	5.000	10.000
(Barranquilla)			
Transporte urbano	2 personas	46.400	92.800
(Durante 11 meses)			
Subtotal gasto servicios			172.100
4. Costos Indirectos			
(multiplicador 0,10)			
Total (1+2+3+4)			601.491

Total Presupuesto del Estudio: Seiscientos un mil cuatrocientos noventa y un pesos.

208

**Producto Interno Bruto
(Variación Porcentual Real)
(conclusión)**

	85/84				86/85				87/86			
	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4
Inversión Nacional	402.82	-48.94	5.93	-49.10	-33.27	27.33	37.96	1.38	50.62	14.50	-13.91	-14.06
Formación Bruta de Capital Fijo	-18.09	-4.54	-0.96	4.36	6.70	7.02	12.88	3.83	1.40	6.50	-3.85	-20.08
Vivienda	-9.48	-8.97	27.55	9.19	0.34	-13.32	19.92	18.91	31.85	51.89	-3.39	-25.38
Otros Edificios	0.00	-44.89	688.89	-1.27	19.31	1.38	49.45	18.17	-20.04	36.58	23.14	122.31
Otras Cons. y Mejora de Tierras	-16.90	23.59	-0.44	23.69	12.37	6.62	6.74	-9.05	-15.69	-20.42	-22.63	-32.08
Equipo de Transporte	-30.84	-8.09	-7.74	-10.18	4.43	8.35	1.09	8.97	14.21	38.15	16.20	20.21
Nacional	-36.30	-5.21	-31.72	-30.49	4.33	13.73	8.65	12.57	6.74	10.58	15.43	18.07
Importado	-3.59	-16.05	193.64	269.10	4.76	-8.42	-13.69	-0.35	38.78	144.86	18.07	26.49
Maquinaria y Equipo	-22.07	-23.71	-16.84	-11.72	2.22	19.67	19.87	10.81	8.24	8.99	7.97	34.15
Nacional	-16.07	-9.06	-1.08	-2.83	5.67	5.12	9.36	5.02	6.38	3.27	11.31	24.94
Importado	-23.45	-27.50	-20.39	-13.94	1.36	24.38	22.80	12.44	8.72	10.56	7.14	36.58
Variación de Existencias	499.58	-36.60	-17.14	-41.04	-109.4	-95.48	-72.29	-27.12	500.57	1861.7	150.10	141.50
Exportaciones	10.43	5.76	8.50	14.35	18.02	19.08	22.05	20.71	13.35	10.01	7.82	7.79
Importaciones	-8.53	-12.06	-4.14	-1.65	-0.11	9.77	5.09	1.75	7.69	8.13	1.12	4.80

FUENTE: DNP-UMACRO-DMPM

**Producto Interno Bruto
(Variación Porcentual Real)**

	85/84				86/85				87/86			
	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4
PIB según sectores productivos	1.41	4.58	1.94	4.17	5.49	8.29	6.62	3.30	6.16	4.21	3.93	7.15
Agropec., Silvíc. Pesca y Caza	1.78	2.84	-4.89	0.42	3.84	3.74	6.75	0.42	4.36	1.03	5.25	14.53
Agropecuaria	11.08	5.86	-35.42	16.59	12.96	-1.67	14.71	-30.52	-14.65	16.08	7.52	81.89
Café Pergamino					2.40	4.44	6.20	4.80	7.52	-1.14	4.99	6.86
Resto del Sector					4.12	4.09	4.22	3.97	7.31	6.72	6.33	6.13
Silvicultura, Pesca y Caza	2.73	4.91	3.73	0.59	2.56	6.57	7.04	7.41	7.27	5.85	7.79	4.07
Industria manufacturera	10.44	1.56	-9.03	-5.23	8.80	6.54	20.11	17.18	-7.25	3.66	-4.46	-14.37
Trilla de Café					1.44	6.57	5.23	5.90	10.07	6.21	7.92	7.22
Resto de Industria	44.50	43.15	15.89	30.51	68.07	66.76	70.04	45.23	17.87	15.36	9.82	55.86
Minería	-0.83	0.92	7.29	19.06	3.63	3.68	13.33	-0.77	-9.70	-8.61	-6.87	-15.20
Construcción	-4.28	3.98	3.39	2.34	2.59	5.90	5.80	2.93	6.29	3.67	1.26	7.56
Comercio	0.53	3.35	2.43	6.06	5.28	9.52	2.04	0.92	7.19	5.52	2.37	3.06
Resto de Sectores												
PIB según componentes del gasto	1.41	4.58	1.94	4.17	5.49	8.29	6.62	3.30	6.16	4.21	3.93	7.15
Consumo Final	-22.77	20.69	2.22	14.15	13.00	3.69	-3.72	0.92	-0.79	3.23	5.31	7.91
Consumo de los hogares	-25.34	17.61	-4.22	15.13	11.84	2.11	-2.31	2.46	-0.63	4.51	4.73	6.05
Consumo de las Admin.	5.34	7.47	11.68	8.27	21.84	14.01	-12.13	-8.84	-1.92	-4.72	9.19	18.75

**Producto Interno Bruto
(Variación porcentual real)**

	88/87				90/89							
	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4				
PIB según sectores productivos	5.28	4.80	4.11	2.24	-1.97	4.39	4.69	6.18	8.09	4.45	2.75	1.83
Agropec., Silvíc. Pesca y Caza	3.85	1.94	3.87	1.59	-1.61	4.47	6.42	7.29	6.92	9.78	3.26	6.76
Agropecuario	3.98	1.98	4.01	1.62	-1.83	4.52	6.54	7.43	7.10	10.07	3.20	6.82
Café Pergamino	38.89	-7.79	-37.13	-15.42	-22.03	-23.09	9.16	15.67	10.52	54.38	33.18	22.79
Resto del Sector	-0.08	3.43	8.00	5.09	2.07	8.16	6.39	6.08	6.60	5.91	1.46	3.97
Silvicultura, Pesca y Caza	0.71	0.78	0.63	0.77	3.52	3.51	3.43	3.35	2.85	2.91	4.95	4.80
Industria manufacturera	3.64	4.60	-2.02	1.67	0.77	2.94	6.60	11.88	11.81	4.31	1.38	0.72
Trilla de Café	-17.35	-5.88	-30.78	4.38	11.96	-22.99	19.63	30.93	52.58	52.71	-8.41	-3.94
Resto de Industria	7.05	6.24	1.93	1.30	-0.63	6.55	5.38	9.20	6.05	-0.57	2.42	1.51
Minería	11.15	10.69	10.13	-9.79	19.15	6.61	11.29	9.78	-3.77	13.07	-2.69	6.10
Construcción	5.64	15.11	12.06	20.15	-3.50	-10.25	-8.02	-10.21	-10.23	-16.09	-18.59	-14.99
Comercio	13.15	6.49	6.44	-1.43	2.22	2.23	2.20	1.94	4.21	3.23	3.21	2.93
Resto de Sectores	4.59	4.48	5.81	3.93	-6.57	6.83	3.96	4.89	10.95	3.10	5.87	0.16
PIB según componentes del gasto	5.28	4.80	4.11	2.24	-1.97	4.39	4.69	6.18	8.09	4.45	2.75	1.83
Consumo Final	2.15	1.71	13.28	1.50	10.56	6.68	-3.09	1.62	7.81	2.26	4.83	1.56
Consumo de los Hogares	-4.25	-4.17	17.26	5.44	16.79	9.87	-7.13	-1.98	4.52	3.51	3.47	2.63
Consumo de las Administr.	47.29	42.08	-12.06	-23.54	-17.99	-8.09	31.28	33.21	29.29	-4.67	13.03	-5.32

**Producto Interno Bruto
(Variación Porcentual Real)**

	91/90				92/91
	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TRIM 1
PIB SEGUN SECTORES PRODUCTIVOS	-0.19	3.01	1.28	4.87	4.25
Agropec., Silvíc. Pesca y Caza	0.80	13.30	-1.84	6.69	-0.86
Agropecuario	0.60	13.60	-2.06	6.80	-1.35
Café Pergamino	-27.77	46.62	-26.40	31.25	50.02
Resto del Sector	5.04	9.18	-0.20	1.65	-6.54
Silvicultura, Pesca y Caza	3.51	3.49	3.48	3.48	2.99
Industria manufacturera	-6.38	-0.61	1.25	3.28	7.70
Trilla de Café	-26.50	-19.29	4.75	10.64	26.68
Resto de Industri	-2.29	2.28	0.92	2.10	4.80
Mineria	-4.70	3.04	-0.77	4.46	15.05
Construcción	-1.52	3.14	3.62	11.56	4.08
Comercio	0.42	0.52	0.62	0.82	2.01
Resto de Sectores	3.19	0.14	3.10	5.27	4.45

214

**Producto Interno Bruto
(Variación Porcentual Real)
(conclusión)**

	89/87				89/85				90/89			
	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4
Inversión Nacional	20.08	-4.75	-6.54	41.28	-41.97	7.87	23.07	-1.67	3.60	-10.98	-4.97	7.26
Formación Bruta de Capital Fijo	13.22	10.72	7.78	12.61	-12.89	-3.11	-5.98	0.13	5.59	-2.26	-6.57	-7.47
Vivienda	-5.28	-16.22	-0.17	13.45	-3.06	0.05	-8.56	-7.34	-5.60	6.81	-0.69	-13.48
Otros Edificios	84.58	12.39	-1.79	14.38	-35.64	-1.14	-0.78	-0.54	28.40	3.85	-1.75	-14.74
Otras Cons. y Mejora Urras	-29.55	-2.47	40.20	100.96	-9.53	54.55	-38.13	-8.56	3.55	-4.30	-6.60	-2.30
Equipo de Transporte	22.83	15.83	32.75	-19.68	-5.43	-38.49	-19.10	-1.60	-2.72	-13.39	-9.86	16.24
Nacional	28.62	32.68	32.97	-4.70	-1.20	-22.52	-7.58	-12.02	-0.38	-9.95	-7.77	8.62
Importado	8.19	-13.61	32.23	-60.61	-18.16	-81.37	-46.95	67.21	-11.21	-51.78	-18.67	42.72
Maquinaria y Equipo	65.47	37.62	-27.70	-30.40	-19.07	-30.22	63.12	21.14	14.50	0.14	-8.21	-19.38
Nacional	40.80	30.27	-7.30	-19.60	-14.47	-25.76	14.72	8.55	-1.13	-12.83	5.02	-4.56
Importado	71.77	39.49	-32.98	-33.01	-20.03	-31.28	80.45	24.79	18.00	3.49	-11.22	-23.12
Variación de Existencias	7.80	-30.31	-38.50	-11.71	-104.5	-80.52	-1.26	-23.63	35.48	-31.82	2.10	41.07
Exportaciones	8.43	16.55	6.13	0.25	-0.65	-10.00	-0.38	8.41	22.41	33.73	0.37	13.65
Importaciones	7.77	4.49	6.54	7.50	-10.10	1.95	-0.81	-2.55	17.51	4.34	1.04	21.53

FUENTE: DNP-UMACRO-DMPM

Indicadores de empleo
Cifras porcentuales 7 áreas metropolitanas

		TPG	EMPLEO Var % anual	TD	TO	TO 4 Ciudades
85	I	50.1	3.97	14.0	48.56	48.50
	II	57.1	4.83	14.5	49.33	49.08
	III	54.8	0.06	13.9	47.33	47.29
	IV	55.3	-0.30	12.8	48.33	48.49
86	I	55.3	1.60	13.9	47.35	47.76
	II	56.3	1.18	14.7	47.78	48.30
	III	55.3	5.02	13.0	47.95	48.36
	IV	57.1	6.97	12.2	50.76	50.46
87	I	57.1	6.70	13.5	49.44	49.69
	II	57.5	7.91	12.2	50.52	50.77
	III	56.6	7.67	11.2	50.24	50.31
	IV	57.4	6.50	10.3	51.48	51.65
88	I	57.6	5.47	12.8	50.28	50.38
	II	58.4	5.62	11.9	51.46	51.54
	III	57.2	6.32	10.2	51.39	51.48
	IV	58.5	3.68	10.4	52.39	52.55
89	I	57.2	3.89	11.0	50.88	50.91
	II	58.2	4.52	10.4	52.20	52.20
	III	56.8	4.13	9.0	51.72	51.70
	IV	58.0	4.48	9.4	52.54	52.58
90	I	58.1	3.03	10.1	52.19	52.29
	II	58.2	0.09	10.9	51.85	51.81
	III	57.0	0.54	10.2	51.34	51.27
	IV	59.9	2.48	10.6	53.51	53.55
91	I	59.5	5.76	10.7	53.16	53.32
	II	59.8	6.52	10.7	53.42	53.52
	III	59.4	6.61	9.8	53.59	53.55
	IV	59.3	4.01	9.4	53.69	53.73
92	I	60.2	3.68	10.9	53.62	53.83
	II	61.9	5.72	11.2		

Fuente: DANE

TPG: Tasa de Participación Global
 TD: Tasa de Desempleo
 TO: Tasa de Ocupación

Indicadores de salarios reales

Año	\$ e Índice de 1980			Var %		
	Salario mínimo real	Índice Salario Industrial	Índice Salario comercio	Salario mínimo real	Índice Salario Industrial	Índice Salario comercio
1985	5116.6	118.4	104.55	1.81	-0.75	-4.18
1986	5245.7	120.8	113.11	2.52	2.03	8.19
1987	5160.2	121.5	118.95	-1.63	0.58	5.16
1988	5034.2	122.6	118.93	-2.44	0.91	-0.02
1989	5069.3	122.9	122.68	0.70	0.24	3.15
1990	4825.4	120.1	123.80	-4.81	-2.28	0.92
1991	4796.4	121.8	122.49	-0.60	1.42	-1.06
1992 ¹	4718.7			-1.62		

Fuente: DANE

1/ Calculado con el IPC a Junio de 1992

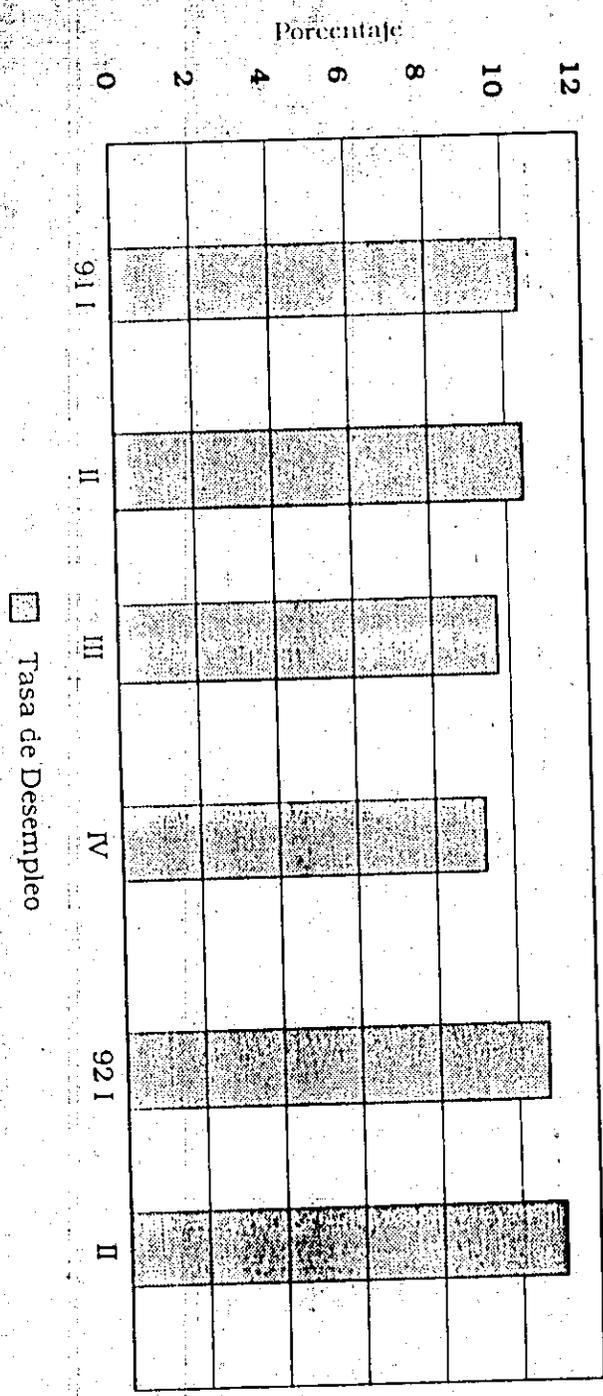
217

**Producto Interno Bruto
(Variación Porcentual Real)**

	91/90				92/91
	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TRIM 1
PIB SEGUN COMPONENTES DEL GASTO	-0.19	3.01	1.28	4.87	4.25
Consumo Final	1.83	-1.21	1.64	2.47	2.96
Consumo de los Hogares	0.82	0.92	1.03	1.19	2.01
Consumo de las Administraciones	7.12	-14.05	4.98	11.40	7.66
Inversión Nacional	-51.70	10.81	-3.09	-8.39	1.55
Formación Bruta de Capital Fijo	-21.47	-3.53	-3.69	7.11	26.38
Vivienda	-5.30	14.76	26.31	49.28	55.33
Otros Edificios	-19.27	4.07	19.01	45.30	55.19
Otras Cons. y Mejora tierras	-11.35	-6.84	-6.43	0.90	4.88
Equipo de Transporte	-38.61	-42.09	-33.99	-36.90	14.09
Nacional	-49.44	-45.48	-39.73	-45.70	14.10
Importado	5.87	28.69	-6.56	-13.64	14.07
Maquinaria y Equipo	-26.04	3.99	-5.83	13.04	28.85
Nacional	-19.97	-7.87	-13.02	-7.64	13.44
Importado	-27.18	6.67	-3.89	19.51	32.03
Variación de Existencias	884.15	-59.90	0.68	-71.44	-70.04
Exportaciones	0.35	10.23	9.62	2.68	18.05
Importaciones	-36.49	2.38	8.42	-18.51	16.50

FUENTE: DNP-UMACRO-DMPM

Tasa de Desempleo 7 áreas metropolitanas



Indice de Precios al Consumidor
Variaciones porcentuales
Sectores de origen

(Jun a Jun)

SECTORES Y SUBSEC.	POND	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
TOTAL NACIONAL	100.0	21.71	15.69	23.37	24.95	24.93	28.97	31.01	28.14
PRODUCTOS AGROPECUARIOS	33.8	34.73	11.81	33.04	31.50	20.91	26.26	31.26	32.98
SIN PROCESAR	8.7	61.23	-2.32	26.42	47.18	18.40	26.54	24.42	35.69
AVICOLAS Y GANADEROS	13.3	26.41	14.97	42.82	18.90	14.74	24.44	41.54	44.64
AGRICOLAS PROCESADOS	10.4	24.65	21.48	22.46	40.42	30.61	28.17	24.45	14.89
OTROS PROD. ALIMENTICIOS	1.5	37.11	17.97	49.32	20.49	31.17	27.09	31.87	30.57
PRODUCTOS INDUSTRIALES	30.3	21.61	22.01	23.31	23.60	29.48	33.27	30.43	22.31
TEXTILES Y CONFECCIONES	8.1	16.92	16.43	19.12	21.43	22.53	28.70	29.17	19.31
CUERO Y CALZADO	2.2	17.43	20.09	21.10	19.23	19.89	22.78	26.96	24.79
TABACOS	0.8	27.33	24.75	25.32	29.56	42.46	50.16	32.73	30.04
BEBIDAS	2.4	22.05	19.00	32.74	24.57	29.38	47.82	30.58	35.03
OTROS	16.8	24.87	25.83	24.53	24.92	33.64	33.51	31.22	21.01

219

Impacto de algunos sectores en la inflación total
(Variación porcentual anual)

	POND	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Ene92	Feb92	Mar92	Abr92	May92	Jun92
TOTAL	100.00	22.45	20.95	24.03	28.12	26.12	32.37	26.82	27.4	27.35	27.08	27.15	27.31	28.14
1. AGRICOLAS SIN PROCESAR	8.72	31.81	24.61	22.30	35.54	20.57	40.32	11.91	14.00	16.54	16.14	22.91	25.44	35.69
2. AVICOLAS Y GANADEROS	13.26	26.90	27.80	29.90	15.20	19.20	30.40	42.30	41.32	41.70	44.01	43.90	46.48	44.64
3. ESTATALES	5.53	25.47	22.65	26.06	29.58	35.33	43.14	34.93	39.41	38.00	37.23	36.32	34.11	33.92
4. TRANSPORTE	3.36	1.06	21.12	46.64	25.16	26.56	47.92	30.87	37.72	42.04	40.60	40.89	41.24	41.52
SUBTOTAL	30.87	25.22	25.25	28.89	24.60	23.28	37.39	31.15	32.87	33.97	34.56	36.29	37.75	39.85
RESTO I (*)	78.02	20.65	19.38	23.23	29.49	27.92	31.82	25.85	26.57	26.12	25.42	24.78	24.26	24.49
RESTO II (**)	91.11	23.06	20.84	23.07	28.14	25.54	31.14	26.18	26.33	26.16	25.97	26.09	26.38	27.30
RESTO III (***)	69.13	21.21	19.03	21.86	29.69	27.39	30.13	24.88	25.01	24.39	23.74	23.07	22.65	22.91

(*) Inflación del resto de productos sin I y 2.

(**) Inflación del resto de productos sin 3 y 4.

(***) Inflación del resto de productos sin 1, 2, 3 y 4.

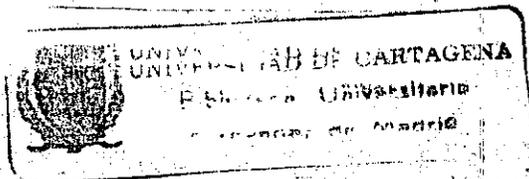
Indice de Precios al Consumidor
Variaciones porcentuales
Sectores de origen
(conclusion)

(Jun a Jun)

SECTORES Y SUBSEC.	POND	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
SERVICIOS	35.9	13.18	14.34	15.96	20.24	25.13	27.90	31.29	28.75
ARRENDAMIENTOS	20.1	9.64	9.99	11.63	15.70	18.69	23.59	27.65	23.81
ESTATALES	5.5	20.79	24.89	24.60	27.08	36.39	36.00	44.96	33.92
PERSONALES	3.5	15.03	21.09	18.11	21.95	29.29	29.55	30.10	29.40
ENSEÑANZA, CULT., ESPARC.	3.3	26.70	20.45	21.11	29.90	30.19	29.77	28.42	30.21
TRANSPORTE	3.4	18.22	20.28	27.86	28.63	37.24	34.81	31.35	41.52

FUENTE: Cálculos DNP-UDA-SITOD. Con base en tabulados IPC "DANE". DIC. 1988-100.

NOTA: Los grupos (1978-1988), se recalcularon con las ponderaciones de 1983.



Indice de Precios al Productor (IPP)
(Variación año completo)

	INDICE TOTAL						PRODUCIDOS Y CONSUMIDOS						EXPOR			IMPORTADOS					
	Total		CI	CF	BK	MC	Total		CI	CF	BK	MC	Total			TotalCI	CF	BK	MC		
87/86	D	25.1	24.5	24.8	25.1	32.9	25.1	23.4	28.4	20.9	18.5	20.9	25.1	20.9	26.9	13.4	11.7	23.1	15.6	4.2	
88/87	D	29.6	23.4	35.2	24.7	31.5	30.1	21.1	27.0	20.4	19.0	20.4	30.1	28.2	30.8	11.5	10.2	21.3	12.1	5.1	
89/88	D	25.6	23.8	26.7	27.4	26.3	25.2	21.6	28.6	16.7	19.9	16.7	25.2	-3.9	27.2	9.2	7.7	21.8	9.3	6.0	
90/89	D	29.9	26.4	33.3	27.4	24.1	30.9	23.4	28.4	20.9	18.5	20.9	30.9	61.0	25.9	13.4	11.7	23.1	15.6	4.2	
91/90	D	23.1	21.2	28.2	18.0	17.8	24.9	21.1	27.0	20.4	19.0	20.4	24.9	-3.1	13.4	11.5	10.2	21.3	12.1	5.1	
92/91	E	21.4	19.0	26.6	16.0	18.3	23.2	21.6	28.6	16.7	19.9	16.7	23.2	-3.4	11.5	9.2	7.7	21.8	9.3	6.0	
	F	21.7	19.0	28.3	12.7	19.2	24.0	21.6	27.0	16.6	18.5	16.6	24.0	0.6	7.2	6.0	14.8	7.9	5.1		
	M	20.8	18.7	26.7	12.0	17.8	23.3	21.6	26.5	14.2	17.8	14.2	23.3	-0.3	5.8	4.8	9.8	7.1	4.1		
	A	19.9	17.6	25.9	10.6	17.2	22.4	20.5	28.5	13.2	16.4	13.2	22.4	-1.1	5.7	4.6	10.6	6.8	3.7		
	M	21.2	18.9	27.8	9.9	15.8	24.0	22.3	28.5	11.8	18.1	11.8	24.0	0.6	5.4	4.8	11.8	5.2	2.3		
	J	21.2	18.7	28.5	8.4	17.5	24.0	21.8	29.2	11.8	18.1	11.8	24.0	0.6	5.4	4.8	11.8	5.2	2.3		

Fuente: Banco de la República

CI: Consumo Intermedio

CF: Consumo Final

BK: Formación de Capital

MC: Materiales de Construcción

Exportaciones totales, mayores y menores según manifiestos y reintegros
Acumulado año corrido

	MANIFIESTOS Millones de US\$				REINTEGROS Millones de US\$			
	Totales	Café	Otros	Menores	Totales	Café	Otros	Menores
87								
M	1053.5	464.1	264.6	324.8	760.3	347.5	75.8	337.0
J	2138.8	899.1	535.4	704.3	642.7	756.2	189.4	697.1
S	3780.8	1394.4	1252.2	1134.3	2467.9	1073.5	309.8	1084.7
D	5024.4	1650.6	1710.1	1663.7	3471.1	1517.8	475.7	1477.7
88								
M	1147.6	363.9	334.0	449.7	879.7	342.9	134.9	400.9
J	2401.2	837.3	668.8	895.0	1826.0	715.2	273.9	834.7
S	3708.3	1218.0	1078.4	1411.9	2833.1	1075.9	445.7	1310.3
D	5026.2	1640.7	1454.7	1930.8	3840.9	1463.9	595.5	1781.0
89								
M	1431.1	478.9	485.4	466.8	976.5	350.1	170.4	456.0
J	2901.5	906.5	962.7	1032.2	2089.6	692.7	421.6	975.4
90								
S	4382.1	1237.5	1602.4	1542.2	3156.2	1024.0	637.7	1494.4
D	6373.2	1597.5	2377.4	2393.4	4276.0	1357.7	584.4	2033.9
M	1471.3	346.8	602.6	522.4	1044.5	329.1	199.8	515.5
J	3030.3	765.8	1114.1	1151.0	2270.4	718.9	426.1	1125.4
S	4746.4	1054.7	1811.8	1879.9	3384.0	1017.6	654.4	712.0
D	6765.0	1414.7	2642.1	2708.2	4623.0	1409.8	839.2	2373.9

Exportaciones totales, mayores y menores según manifiestos de aduana y reintegros
Acumulado año corrido

	MANIFIESTOS				REINTEGROS			
	Variación % anual				Variación % anual			
	Totales	Café	Otros	Menores	Totales	Café	Otros	Menores
87	-21.5	-50.4	159.2	6.5	-13.7	-40.2	104.9	28.6
J	-14.1	-44.9	109.1	16.5	-14.1	-39.3	101.7	21.9
S	-0.8	-40.6	170.7	13.6	-13.6	-40.8	132.7	19.1
D	-1.6	-44.8	139.9	18.3	-8.6	-35.0	135.6	17.5
M	8.9	-21.6	26.2	38.4	15.7	-1.3	78.1	19.0
J	12.3	-6.9	24.9	27.1	11.2	-5.4	44.6	19.7
S	-1.9	-12.6	-13.9	24.5	14.8	0.2	43.9	20.8
D	0.0	-0.6	-14.9	16.1	10.7	-3.6	25.2	20.5
M	24.7	31.6	5.3	3.8	11.0	2.1	26.2	13.7
J	20.8	8.3	43.9	15.3	14.4	-3.2	53.9	16.9
S	13.2	1.6	8.6	9.2	11.4	-4.8	43.1	14.1
D	26.8	-2.6	63.4	24.2	11.3	-7.3	45.5	14.2
M	2.8	-27.6	24.1	11.9	7.0	-6.0	17.3	13.0
J	4.5	-15.5	15.7	11.5	8.7	3.8	1.1	15.4
S	8.3	-14.8	13.1	21.9	7.2	-0.6	2.6	14.6
D	6.1	-11.4	11.1	12.9	8.1	3.8	-5.1	16.7

Exportaciones totales, mayores y menores según manifiestos y reintegros
Acumulado año corrido
(conclusión)

	MANIFIESTOS Millones de US\$			REINTEGROS Millones de US\$		
	Totales	Café	Otros	Totales	Café	Otros
91						
M	1584.0	291.2	487.7	805.1		313.2
J	3487.9	664.6	993.0	1830.3	274.5	552.4
S	5324.1	964.7	1592.1	2767.3	643.3	796.3
D	7276.7	1328.8	2241.6	3706.3	1035.6	971.7
E	534.0	108.9	173.2	251.9	119.7	54.4
F	1115.3	223.7	349.3	542.3	217.1	174.6
M	1671.8	313.1	506.9	851.8	280.0	225.8
A				1697.4	379.5	269.2
M				2187.2	548.8	296.2
J				2565.9	632.7	329.7
						720.3
						1530.2
						2413.6
						3190.2
						256.3
						518.3
						798.8
						1048.7
						1342.2
						1603.5

Fuente: Manifiestos, "Avance estadístico de comercio exterior" DANE.
Reintegros, "Memorando a la Junta Directiva" Banco de la República.

1/ Incluye carbón, petróleo y ferroniquel.

Variación porcentual anual
Acumulado año corrido

Importaciones acumulado año corrido
Millones de US\$

	Ciros	Manifiestos		Implicitas Tesoreria /	Registros Incomex	Ciros	Manifiestos		Implicitas Tesoreria	Registros Incomex
		Dane	Aduanas				Dane	Aduanas		
87	737.0	911.7	921.9		1115.8	14.7%	-5.8%			-5.2%
J	1437.5	2026.9	1994.6		2472.5	8.7%	4.2%			-2.7%
S	2235.3	3126.8	3019.7		3791.5	5.5%	3.8%			4.5%
D	3014.8	4228.0	4002.8		5466.2	7.3%	7.0%			12.1%
M	882.7	1147.2	1122.2		1465.9	19.8%	25.8%	21.7%		31.4%
J	1749.8	2451.0	2418.9		2912.5	21.7%	20.9%	21.3%		17.8%
S	2686.3	3821.9	3832.3		4268.6	20.2%	22.2%	26.9%		12.6%
D	3524.7	5005.3	5072.9		5866.4	16.9%	18.4%	26.7%		7.3%
M	991.0	1147.9	1214.2		1572.3	12.3%	0.1%	8.2%		7.3%
J	2008.9	2414.9	2517.8		3454.8	14.8%	-1.5%	4.1%		18.6%
S	2918.4	3861.6	3893.0		5153.8	8.6%	1.0%	1.6%		20.7%
D	3894.4	5010.5	4970.5		6716.2	10.5%	0.1%	-2.0%		14.5%
M	993.2	1432.9	1350.3		1520.2	0.2%	24.8%	13.7%		-3.3%
J	1856.2	2745.8	2712.6		3253.3	-7.5%	13.7%	7.7%		-2.8%
S	2757.5	4208.5	4153.1		5014.7	-5.5%	9.0%	6.9%		-2.7%
D	3754.3	5588.7	5612.3		7029.3	-3.6%	11.5%	12.9%		4.7%
M	1242.6	1193.7	1204.2	1162.6	1682.6	25.1%	-16.7%	-12.8%		10.7%
J	2277.3	2413.2	2508.8	2436.7	3581.4	22.7%	-12.1%	-7.5%		6.6%
S	3193.3	3837.9	3867.6	3807.4	5498.4	15.8%	-8.8%	-7.1%		9.6%

**Exportaciones totales, mayores y menores según manifiestos y reintegros
Acumulado año corrido**

	MANIFIESTOS Variación % anual				REINTEGROS Variación % anual				
	Totales		Café	Otros	Totales		Café	Otros	Men.
		Men.							
M	91		7.6	-16.0	-19.0	54.0	-16.6	56.7	39.7
J			15.1	-13.2	-10.9	59.8	-10.5	29.6	36.0
S			12.2	-8.5	-12.1	47.1	1.8	21.7	41.0
D			7.6	-6.1	-15.1	36.8	-6.0	15.8	34.4
E	92		-1.2	-5.4	-8.6	6.8	18.6	-57.7	16.5
F			3.7	1.7	4.4	4.2	23.1	-25.0	16.8
M			6.3	6.8	3.9	5.7	2.0	-27.9	10.9
A							-8.4	-30.4	4.8
M							-0.9	-35.9	4.0
J							-1.6	-40.3	4.8

Fuente: Manifiestos. "Avance estadístico de comercio exterior" DANE.
Reintegros. "Ménorando a la Junta Directiva" Banco de la República.

1/ Incluye carbón, petróleo y ferroniquel.

Variación porcentual anual
Acumulado año corrido

Importaciones acumuladas año corrido
Millones de US\$

	Giros	Manifiestos		Implicitas Tesorería 1/	Registros Incomex	Giros	Manifiestos		Implicitas Tesorería	Registros Incomex
		Dane	Aduanas				Dane	Aduanas		
D	4428.3	4999.9	5157.0	5156.8	7226.1	18.0%	-10.5%	-8.1%	-10.6%	2.8%
E	428.7	330.2	361.9	328.9	675.3	35.6%	-17.1%	-4.3%	-20.1%	21.2%
F	828.1	722.2	771.8	682.3	1369.4	9.4%	-11.2%	-7.8%	6.6%	17.4%
M	1275.6	1254.7	1339.1	1239.0	2122.1	2.7%	5.1%	11.2%	13.4%	26.1%
A	1623.2	.	1914.3	1802.1	2998.7	-4.5%	18.1%	18.1%	18.9%	26.1%
M	2099.4	.	2460.3	2416.7	3996.8	1.8%	18.4%	18.4%	23.4%	29.8%
J	2533.4	.	3007.4	3007.4		11.2%				

Fuente: Giros. "Balanza cambiaria". Memorando Banco de la República.

Manifiestos. "Boletín Mensual de Estadísticas". DANE.

Manifiestos Aduana. "Comportamiento de las importaciones y los recaudos aduane

Registros. "Informe sobre las importaciones". INCOMEX.

1/ Aranceles netos / Tasa efectiva del gravamen / Tasa de cambio promedio.

• Cálculos con base en la diferencia entre el acumulado de nacionalizaciones y acumulado tesorería

**Comportamiento de los Agregados Monetarios
1990-1992**

Fin de:	Base Enero 90 = 100		
	Indice M1 real	Indice M2 real	Indice cuasid real
Mar-85	80.28	80.54	80.67
Jun-85	77.36	77.53	77.61
Sep-85	79.77	82.17	83.39
Dec-85	101.62	90.18	84.38
Mar-86	87.53	88.80	89.44
Jun-86	93.99	92.01	91.01
Sep-86	90.50	93.18	94.54
Dec-86	103.16	94.63	90.31
Mar-87	91.99	93.25	93.89
Jun-87	96.21	95.39	94.97
Sep-87	94.29	97.48	99.09
Dec-87	110.59	99.35	93.66
Mar-88	94.02	92.95	92.41
Jun-88	94.38	91.13	89.48
Sep-88	91.27	92.37	92.93
Dec-88	108.57	95.85	89.40
Mar-89	93.54	93.87	94.04
Jun-89	97.13	96.92	96.81
Sep-89	90.93	96.14	98.78
Dec-89	111.12	100.82	95.60
Mar-90	93.66	95.80	96.89
Jun-90	94.87	95.28	95.50
Sep-90	90.25	95.67	98.41
Dec-90	105.59	99.52	96.45
Mar-91	89.23	92.11	93.57
Jun-91	91.44	91.93	92.18
Sep-91	90.61	90.97	91.15
Dec-91	110.54	104.99	102.17
Jan-92	98.37	104.18	107.12
Feb-92	94.98	103.00	107.07
Mar-92	94.71	104.84	109.98
Apr-92	101.28	106.43	109.05
May-92	99.42	104.82	107.56
Jun-92	103.42	106.37	107.87

Fuente: Banco de la República, DANE. Cálculos DNP

NOTA: Los índices reales de los agregados se obtienen de dividir las series a precios de enero de 1990 por el saldo en esa fecha.