

**INCIDENCIAS DE LOS DECRETOS 2693 – 2694 – 2695 DE 2010 EN EL
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE
CÚCUTA**

SHAARON ANDREINA MÁRQUEZ VARGAS

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE ECONOMÍA
BUCARAMANGA
2013**

**INCIDENCIAS DE LOS DECRETOS 2693 – 2694 – 2695 DE 2010 EN EL
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE
CÚCUTA**

SHAARON ANDREINA MÁRQUEZ VARGAS

Trabajo de Grado para Optar al Título de Economista

**Director
FREDDY JESÚS RUIZ HERRERA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE ECONOMÍA
BUCARAMANGA
2013**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	12
1.1 Determinantes del Desarrollo Económico Local	16
1.2 El papel de la política fiscal en la promoción del desarrollo económico local. 17	
2. CONTEXTO ECONOMICO Y POLÍTICO ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA (2000-2010).....	19
2.1 Evolución de las Relaciones Binacionales.....	19
2.1.1 Comunidad Andina De Naciones (CAN)	21
2.1.2 Integración Regional.....	23
2.2 Determinantes de la ruptura de las relaciones colombo-venezolanas (2010)	26
2.2.1 Decisiones Políticas 1999- 2010.....	28
2.2.2 Factores Económicos	33
2.3 Contexto de Implementación de los Decretos 2693-2694-2695 de 2010.....	40
3. INCIDENCIA DE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA SOCIAL (2693-2694-2695 de 2010) EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA	47
3.1 Determinación de los Efectos Fiscales.....	47
3.1.1 Ingresos Totales	48
3.1.2 Gastos Totales.....	55

3.2 Análisis del Mercado Laboral y la Dinámica Comercial	60
3.2.1 Mercado laboral de Cúcuta y su Área Metropolitana (2008-2012).....	60
3.2.2 Análisis de la dinámica comercial del Área Metropolitana de Cúcuta.....	65
4. PERCEPCIÓN SOCIOECONÓMICA DEL SECTOR COMERCIO DE CÚCUTA ANTE LOS DECRETOS 2694-2695 DE 2010.....	73
4.1 Metodología de la investigación	73
4.1.1 Muestra.....	73
4.1.2 Herramienta de la investigación.....	75
4.1.3 Limitaciones.....	75
4.2 Presentación de Resultados.....	76
4.2.1 Parte I: Alcances de los Decretos de Emergencia Social.....	76
4.2.2 Parte II: Conceptualización de Percepciones.....	86
5. CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFÍA.....	93
ANEXOS	99

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Ingresos Totales del municipio de Cúcuta (millones de pesos).....	48
Gráfico 2 Ingresos Totales, principales componentes (millones de pesos)	49
Gráfico 3 Composición porcentual de los ingresos tributarios del municipio de Cúcuta	51
Gráfico 4 Ingresos del municipio de Villa del Rosario	53
Gráfico 5 Ingresos del municipio de Puerto Santander	54
Gráfico 6 Gastos totales acumulados del municipio de Cúcuta (Millones de pesos)	55
Gráfico 7 Gastos Totales del municipio de Cúcuta (Variación Porcentual).....	56
Gráfico 8 Composición porcentual de los gastos del municipio de Cúcuta.....	56
Gráfico 9 Gasto público de Villa del Rosario 2008-2012 (millones de pesos).....	57
Gráfico 10 Gasto público de Puerto Santander 2008-2012 (millones de pesos)	59
Gráfico 11.Tasa de Desempleo del Área Metropolitana de Cúcuta-Departamental y Nacional	61
Gráfico 12 Tasa de Ocupación AMC-Norte de Santander.....	62
Gráfico 13 Población ocupada por ramas de actividad (miles).....	63
Gráfico 14 Población ocupada formales e informales (miles)- Composición Porcentual	65
Gráfico 15 Exportaciones e Importaciones Totales de Norte de Santander (millones de dólares).....	67
Gráfico 16 Tendencia del intercambio comercial entre Norte de Santander con Venezuela.....	67
Gráfico 17. Ocupación hotelera Enero-Diciembre 2008-2012	71
Gráfico 18. Número de huéspedes* registrados en el Área Metropolitana de Cúcuta	72
Gráfico 19. Factores de incidencia de los Decretos 2694 en el Sector del Calzado	78
Gráfico 20. Factores de incidencia de los Decretos 2694 en el Sector de Confección	80
Gráfico 21. Factores de incidencia de los Decretos 2694 en el Sector Alimentos ...	82
Gráfico 22. Factores de incidencia de los Decretos 2694 en el Sector Electrodomésticos	83
Gráfico 23. Factores de incidencia del Decretos 2694 de 2010 en el Sector de Construcción.....	85

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Distribución por comunas de las empresas que componen el Sector Comercio	73
Tabla 2. Distribución de la muestra por comunas	74
Tabla 3 Distribución de la muestra por sectores	76

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A. Decreto 2693 de 2010	99
ANEXO B. Decreto 2694 de 2010	103
ANEXO C. Decreto 2695 de 2010.....	107
ANEXO D. Herramienta de Investigación	108
ANEXO E. Resultados Estadísticos	111

RESUMEN

TITULO: INCIDENCIAS DE LOS DECRETOS 2693 – 2694 – 2695 DE 2010 EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA.*

AUTOR: SHAARON ANDREINA MARQUEZ VARGAS**

PALABRAS CLAVES: Política Fiscal, Interacciones entre el comercio y el mercado laboral, impuestos subvenciones e ingresos estatales, autonómicos y locales

Clasificación JEL: H30, F16, H71

El presente trabajo de investigación evidencia los efectos de la implementación de los Decretos 2693 – 2694 – 2695 de 2010 en las condiciones socioeconómicas de la población en el Área Metropolitana de Cúcuta (AMC) ante la importancia que representan las políticas públicas en el proceso de desarrollo económico local de un territorio específico. En primer lugar, se revisaron los principales factores económicos y políticos determinantes del rompimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela, hecho que alteró la estabilidad económica de la región fronteriza y deterioró la calidad de vida de la población. Segundo, se realizó un análisis del comportamiento de las finanzas públicas del municipio de Cúcuta, Villa del Rosario y Puerto Santander, el Mercado Laboral y la Dinámica Comercial de la región, y por último se estudió la percepción de la población sobre la eficiencia de la intervención estatal a través de la implementación de 114 encuestas a empresarios del Sector Comercio de Cúcuta.

A partir de esto, se concluyó que la incidencia de la intervención estatal en Cúcuta y su área metropolitana estimuló el comercio de la región evidenciado en el aumento de las ventas, no obstante el impacto sobre problemas como el desempleo y la informalidad no fue significativo reflejado en los altos índices registrados al finalizar el periodo de duración de estas medidas.

* Proyecto de Grado

** Facultad de Ciencia Humanas, Escuela de Economía y Administración , Trabajo de Grado de Economía, Director Freddy Jesús Ruiz Herrera

ABSTRACT

TITLE: INCIDENTS OF THE DECREES 2693-2694-2695 OF 2010 ON THE LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE METROPOLITAN AREA OF CUCUTA *

AUTHOR: SHAARON ANDREINA MARQUEZ VARGAS **

KEYWORDS: fiscal policy, interactions between trade and the labor market, taxes and state local autonomic incomes

Classification JEL: H30, F16, H71

This grade work makes evident the effects of the implementation of the decrees 2693-2694-2695 of 2010 on the socioeconomic conditions of the population in the Metropolitan Area of Cúcuta (AMC), to represent the importance of public policy in the local economic development process of a specific territory. First, we reviewed the major economic and political factors determining the breaking of diplomatic relations with Venezuela, made that alter the economic stability of the border region and deteriorating quality of life of the population. Second, we performed the analysis of the behavior of the public finances of the town of Cucuta, Villa del Rosario and Puerto Santander, the labor market and the business dynamics of the region, and finally studied the perception of the public about the efficiency of the state intervention through the perception of the population through the implementation of 114 surveys of commercial entrepreneurs of Cúcuta.

Starting from this, it was concluded that the incidence of state intervention in Cucuta and its metropolitan area stimulated trade in the region as evidenced by the increase in sales, however the impact on problems like unemployment and informality was not significant reflected in the high levels recorded at the end of the duration of these measures.

* Internship Research

** Faculty of Human Sciences, School of Economics and Management, Economics Degree Work
Director Freddy Jesús Ruiz Herrera

INTRODUCCIÓN

El impacto socioeconómico generado en la zona de frontera colombo-venezolana por el rompimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales en el 2010 tras los constantes enfrentamientos políticos entre sus gobernantes, obliga al Estado a encaminarse en el diseño de políticas públicas orientadas hacia la generación de empleo en la región como elemento clave para el logro del desarrollo económico local.

La declaración de Emergencia Social, la implementación de un régimen especial de tributación y la oportunidad de inscribirse como una Zona Franca Uniempresarial en los territorios limítrofes con Venezuela, fueron las principales estrategias utilizadas por el gobierno colombiano con el objetivo de mitigar los graves problemas de desempleo e informalidad que se experimentaba en esa región.

El objetivo de esta investigación es realizar un análisis de las implicaciones generadas por los Decretos 2693, 2694 y 2695 de 2010 en la económica del municipio de Cúcuta y su Área Metropolitana, en el marco del desarrollo económico local; a través del estudio de la Finanzas Publicas, el Mercado Laboral y la Dinámica Comercial de la región.

En la primera parte se expone la importancia de la intervención del Estado en la búsqueda del crecimiento económico, como garante de la equitativa distribución de ingresos y en el logro de la estabilidad económica, mediante el manejo responsable de las políticas fiscales.

Seguido a esto, se describen los factores que propiciaron las controversias con Venezuela, causando el rompimiento de las relaciones diplomáticas con este país e incidiendo de manera directa en las economías de frontera.

En tercer lugar, se presenta un análisis descriptivo del comportamiento de los principales rubros de las Finanzas Públicas de Cúcuta y las variables más representativas del Mercado Laboral. Así mismo, se da a conocer la percepción que tienen los empresarios del Sector del Comercio de Cúcuta respecto al grado de

utilidad de la intervención estatal, en cuanto al incremento de ventas y la generación de empleo.

Finalmente, se establecen las conclusiones que dan respuesta al problema de la investigación, evidenciando los efectos de los Decretos 2693 – 2694 - 2695 de 2010 en el comercio de la Ciudad de Cúcuta, ante la necesidad de generar empleo y fortalecer el desarrollo económico local.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (DEL) Y POLÍTICA FISCAL

El enfoque de la globalización llevó a los países en desarrollo a centrar sus acciones hacia la necesidad de abrir sus economías al mercado mundial en un contexto de creciente desregulación financiera y mayores exigencias competitivas, buscando la reducción del alto nivel de deuda externa y altas tasas de desempleo y pobreza que experimentaban. Según Albuquerque (2002) este proceso estuvo direccionado principalmente hacia el logro de la estabilidad macroeconómica que asegurara la entrada de inversión extranjera. Sin embargo, a pesar que el intercambio comercial con países extranjeros aumentó, las principales exportaciones de los países en desarrollo han mostrado ser menos competitivos en el momento de enfrentarse a bienes con precios inferiores o a bienes que continúan estando protegidos por parte de los países desarrollados. Esto demuestra las debilidades de dichas economías al ser expuestas a intensas condiciones de competitividad sin un periodo previo de adaptación o de “transición tecnológica” que ya se presentaba en las economías de los países desarrollados, debilidades que no solo afectaron el ámbito económico, sus repercusiones de igual manera impactaron negativamente las condiciones sociales y políticas de la población, obstaculizando el proceso de desarrollo de cada país.

Este mismo proceso acelerado de globalización económica, financiera y mediática expuso la heterogeneidad de los problemas económicos, sociales y políticos derivados de las diferentes circunstancias de cada territorio¹, y postularon la promoción del desarrollo económico local como un proceso de carácter urgente, llevado a cabo por medio de estrategias diseñadas según las particularidades propias del territorio, utilizando los recursos (económicos, humanos, institucionales

¹En el caso de las ciudades principales son lugares tradicionalmente vinculados a los procesos mundiales de desarrollo económico que por efecto de reestructuraciones globales pierden importancia y se resienten sus niveles de producción, empleo e ingresos; las ciudades cercanas a los centros de producción son lugares que han logrado alcanzar un determinado crecimiento pero presentan problemas serios de desempleo y pobreza; finalmente, en el caso de los municipios más alejados son pequeños asentamientos urbanos que no han logrado beneficiarse de las ventajas del desarrollo. (Maldonado, 2000)

y culturales) que no han sido explotados y conduciendo a la mejorar el bienestar de la población. (Vázquez Barquero, 2000)

En respuesta a esta necesidad, el concepto de desarrollo económico es complementado teniendo en cuenta las nuevas demandas del entorno con el propósito de mitigar la agudización de problemas como el desempleo, el lento crecimiento económico y la desigualdad a nivel local; el cual queda definido así:

...el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, o región, en el que se puede identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible. (Vázquez Barquero, 2000, pág. 6)

De igual manera, la Organización Internacional de Trabajo define el Desarrollo Económico Local como un “...proceso de desarrollo participativo que estimula las asociaciones entre los principales actores sociales, públicos y privados, en un territorio definido, permitiendo tanto el diseño como la implementación de una estrategia de desarrollo común, que haga uso de los recursos y ventajas comparativas locales en un contexto global, con el objetivo de crear empleo decente y estimular la actividad económica”².

Por lo tanto, es importante resaltar el papel del territorio como un actor fundamental del desarrollo donde están reunidos tanto los medios físicos como los actores sociales, las instituciones locales, la cultura y el patrimonio factores básicos en la nueva definición del desarrollo, el cual integra no solo el capital económico y financiero sino además el capital humano, social y natural.

² Desarrollo Económico Local. Disponible en: www.ilo.org/led

1.1 Determinantes del Desarrollo Económico Local

En el proceso de desarrollo económico local la identificación de los tipos de entornos territoriales³ y una visión común de desarrollo económico dentro de los actores locales⁴ es indispensable para la motivación y comienzo de este. Entre los elementos básicos para el cumplimiento de los objetivos de DEL se encuentran la participación y cooperación de actores locales, la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo, el fomento de microempresas y pymes, la capacitación de los recursos humanos, la coordinación de programas e instrumentos de fomento y la institucionalidad.(Alburquerque, 2004) Así mismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011) considera aspectos como la productividad, la educación, la adecuada regulación del mercado laboral, el sistema tributario y la inversión elementos determinantes del desarrollo económico local.

Conseguir la articulación de la actividad empresarial con instituciones académicas puede llegar a aumentar la productividad de los sectores económicos, al facilitar el surgimiento de economías de escala y la reducción de costos mediante la formación de un sistema de relaciones entre actividades y entre empresas, donde el flujo de intercambios de productos y recursos, y la transmisión de mensajes e información entre participantes sea manera directa. (Alburquerque, 2002) Además, de la interacción entre las empresas y las universidades también se puede avanzar en el tema de innovación, el cual es indispensable en la fase de reestructuración

³ Llisterri (2000) hace mención de cuatro posibles formas de visualizar estos escenarios y alude a la necesidad que las políticas económicas y públicas se adopten de acuerdo a las características históricas económicas y sociales de cada región. La primera división que describe es según las áreas geográficas subnacionales que han sido delimitadas como departamentos, provincias o estados teniendo en cuenta su nivel de descentralización; desde un plano municipal porque estas ciudades pequeñas se caracterizan por poseer más del 80% de la población y por tener una mayor debilidad institucional; según la estructura económico-productiva al permitir utilizar la especialización de cada territorio y por último se encuentra la perspectivas desde las zonas fronterizas donde se debe buscar profundizar la integración regional en función de la complementariedad de las economías locales.

⁴ Estos son los mismos actores que conforman el sistema productivo de la región y por ende están interesados en la mejora de la productividad y el crecimiento económico territorial, las organizaciones privadas, el gobierno nacional, departamental y/o municipal, las entidades dedicadas específicamente a promover el desarrollo económico en un territorio, las redes empresariales o clúster y las instituciones educativas y/o organizaciones ciudadanas son los principales participantes de este proceso al estar encargados de focalizar las áreas y elementos prioritarios sobre las cuales se debe actuar para generar el desarrollo económico local. (Llisterri, 2000)

económica y organizativa necesaria en el proceso de desarrollo. La incorporación de nuevas técnicas y tecnologías en los procesos de producción conduce a incrementos de productividad, reducción de costes, mayores niveles de calidad y diversidad de productos, aumentando los intercambios comerciales y finalmente estimulando el crecimiento económico. (Albuquerque, 2004)

Por otra parte, el aumento de la productividad y la capacidad de innovación, también depende del capital humano disponible en la región. Una población calificada, puede generar mayor crecimiento de la productividad, hacer frente a las innovaciones del mercado y a su vez trae efectos positivos sobre variables como el ingreso laboral, la salud y la reducción de la tasa de fecundidad, determinantes de las condiciones de vida de la población. La responsabilidad de la calidad y acceso de este bien recae directamente sobre los gobiernos subnacionales y la responsabilidad adquirida tras el proceso de descentralización del sistema educativo.

Otra de las responsabilidades de las autoridades que buscan promover el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la población es la creación de empleo. El trabajo por ser la fuente principal de los ingresos necesarios para realizar sus proyectos de vida de manera autónoma, es un recurso indispensable para la población de América Latina. (Hernández & Uribe, 2007) Por ende, el mercado laboral se convierte en un determinante de la manera en que vive cada persona y su rol dentro de la sociedad.

1.2 El papel de la política fiscal en la promoción del desarrollo económico local

El aumento del desempleo y el incremento de la informalidad traen como consecuencia una baja productividad y la disminución en el nivel de los salarios. Al mismo tiempo, los bajos salarios representan menores recursos para satisfacer las necesidades básicas de la población y la empuja hacia condiciones de pobreza. Además la falta de empleo o el trabajar en un empleo informal impide el acceso de los trabajadores a servicios públicos de calidad (salud, educación) y a beneficios como la seguridad social. (Mazza, Márquez, Paris, & Ripani, 2005). Esto demuestra

la estrecha relación que guardan las variables como la demanda agregada, la educación, la salud, la pobreza y la desigualdad con el funcionamiento del mercado laboral y respaldan la prioridad con el que debe ser manejado este factor dentro del marco de DEL.

El vínculo entre la sociedad, la economía y las personas es el empleo, la oportunidad de acceder a un trabajo decente y bien remunerado incentiva al individuo a contribuir de forma productiva, al sentirse que hace parte de una comunidad (OIT, 2012). Sin embargo si se niega la oportunidad a las personas de ganarse la vida en condiciones dignas, el proceso de desarrollo económico no será posible. Teniendo en cuenta este enfoque, los gobiernos de cada país tienen la responsabilidad de diseñar políticas y programas de mercado laboral, que mejoren la calidad y productividad de los empleos, y la eficiencia de los mercados laborales. (Mazza, Márquez, Paris, & Ripani, 2005).

La influencia de la política fiscal sobre la gestión macroeconómica la ubica como uno de los principales instrumentos del gobierno para generar empleo, siendo el gasto fiscal, la reducción de impuestos y la inversión pública los principales medios utilizados para cumplir este objetivo, por su incidencia en la formación de capital y la productividad de los factores económicos. (Ordoñez, 1989) Una eficiente asignación de recursos por un lado, disminuye el déficit fiscal, generando estabilidad económica, aumentando la inversión y finalmente incentivando la creación de nuevos puestos de trabajo. Por otro lado, los sistemas tributarios permiten la obtención de los ingresos necesarios para la inversión pública y la concesión de incentivos fiscales, que incrementan la demanda agregada y mejoran las condiciones de vida de la población. (Cepal, 2009)

La importancia de la política fiscal radica en su incidencia sobre factores como la creación de empleo, la dotación de recursos básicos y la dinámica empresarial, elementos fundamentales para promover el crecimiento y desarrollo económico de una región principalmente en escenarios de inestabilidad económica y social, donde la intervención del Estado es primordial para contrarrestar las problemáticas socioeconómicas que experimentan los territorios. (Cos & Ortega)

2. CONTEXTO ECONOMICO Y POLÍTICO ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA (2000-2010)

La integración entre Colombia y Venezuela ha estado basada principalmente en el plano comercial, el cual se ha mantenido a pesar de los cambios del entorno político y social que han generado diferencias entre naciones. El fuerte vínculo establecido en la Comunidad Andina de Naciones profundizó las relaciones bilaterales en el momento en que se da mayor libertad al intercambio comercial a través de la disminución de los aranceles. El fortalecimiento de las relaciones colombo-venezolanas, entre otros aspectos propios de la vecindad entre países ha tomado importancia debido al impacto que generan las políticas económicas, los programas de ajuste o reformas estructurales implementadas en cualquier de los países y las diferencias ideológicas y políticas entre gobiernos, sobre el entorno socioeconómico de la población, en especial en las zonas de frontera. (Mojica & Paredes, 2004)

2.1 Evolución de las Relaciones Binacionales

Tras las independencias proclamadas a principios del siglo XIX, Colombia y Venezuela se han visto históricamente relacionadas no solo por los 2000 kilómetros de frontera terrestre que comparten, sino principalmente por la red de relaciones comerciales, políticas, sociales y culturales que se han fortalecido entre sus habitantes a lo largo del último siglo, formándose un vínculo de interdependencia que marcaría el rumbo del crecimiento económico.

A pesar de los lazos que unen a los dos países, al compartir la misma lengua, costumbres, arte y música, han existido diferencias de percepciones, intereses e ideologías entre los gobiernos vecinos que han hecho que en el transcurso de su interacción, como en casi todas las relaciones entre países, se generen inconformidades y controversias al existir en cada una de las regiones limitantes, elementos que al ser utilizados en beneficio de una nación, logran perturbar la estabilidad de otra.(Hernández, 2001)

Desde el proceso de delimitación y demarcación del territorio las relaciones colombo-venezolanas se muestran sumergidas en la incertidumbre y la desavenencia. Según lo expuesto en el foro “Visiones encontradas de las relaciones colombo-venezolanas: una lectura desde la frontera”⁵, la evolución de la relación de vecindad está dividida en dos etapas, la primera comprende el periodo de 1830 a 1942 en el cual se manejaron temas complejos, como la navegación fluvial y la pérdida de títulos y cédulas reales. El manejo de estos temas fueron mal interpretados y llegaron a generar desacuerdos entre los gobierno. Estas problemáticas concluyeron con la firma de diversos acuerdos como el Tratado de no Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial (1939) y el Tratado de Demarcación de Fronteras y Navegación de Ríos Comunes (1941).

La segunda etapa abarca desde el año 1942 a 1982, donde se presentaron espacios de cooperación, los cuales lograron consolidarse con la creación del Pacto Andino en 1969. Los beneficios de iniciar este acuerdo se vieron reflejados a nivel económico cuando el comercio bilateral entre los años 1973 a 1982 creció a una tasa media anual de 29,9%. Este comportamiento se puede explicar además por el crecimiento económico en ambos países causado por la bonanza cafetera en Colombia y el auge de los precios del petróleo en Venezuela. (Gutiérrez, 2007)

Sin embargo a lo largo de casi treinta años de cooperación las diferencias entre países ocasionadas por la pérdida de una parte del territorio venezolano aún permanecían y se profundizaron a raíz del conflicto originado en las negociaciones de delimitación de las áreas marina y submarinas (1980) y por la presencia de una

⁵ Foro realizado por el Centro de Estudios de Frontera e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes (ULA), que contó con la participación de investigadores de instituciones como la Universidad Francisco de Paula Santander (UFPS), la Universidad de Pamplona (UNIPAMPLONA), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), representantes ejecutivos de la Cámara de Integración Económica Venezolano-Colombiana (CAVECOL), estudiantes maestrantes y docentes de la ULA-Táchira y representantes del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE) entre otros, actividad que tuvo como fin producir un intercambio de opiniones entre expertos en el tema de las relaciones binacionales y generar un debate con actores representantes del campo universitario, cámaras de comercio y organismos oficiales provenientes desde ambos lados del límite internacional.

corbeta de la Armada colombiana en aguas del Golfo de Venezuela (1987). Esta situación logró dilatar las tensiones entre ambos países, conflicto que requirió de un gran trabajo diplomático para evitar que terminara en el rompimiento de las relaciones bilaterales. (Lugo, 2009)

Para finales de la década de los ochenta, la relación da un giro hacia el ámbito comercial y se inicia nuevamente una fase de cooperación económica. A partir de 1989, como resultado del proceso de liberalización económica del mercado internacional, la relaciones colombo-venezolanas así como otras relaciones bilaterales evidencian un aumento en la intensidad del intercambio regional, que se traduce en el fortalecimiento del proceso de integración comercial. (Lugo, 2009) Este fenómeno es impulsado por la adopción de mecanismos de integración entre varios países de Latinoamérica como lo es la Comunidad Andina de Naciones la cual fue creada para fortalecer y expandir las exportaciones entre sus participantes y de este modo lograr responder a mercados más competitivos.

2.1.1 Comunidad Andina De Naciones (CAN)

La CAN conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, como medio de integración fue creada principalmente con el propósito de promover el desarrollo equilibrado de la región. En palabras de Mariano Larco⁶:

“La CAN se propone el desarrollo de la región a través de la integración a nivel político, económico y social. A nivel político se plantea una política exterior común para lograr una mayor presencia e influencia internacional, fortalecer la identidad y cohesión de la CAN, participar activamente en el proceso de integración latinoamericana, desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho y promover el desarrollo sostenible de la Subregión. A nivel económico, el eje de la integración es el Mercado Común, con el que se pretende formar un único territorio económico capaz de multiplicar las oportunidades comerciales, de inversión y empleo, para empresarios y trabajadores andinos, así como de terceros países, garantizando una mejor inserción en la economía mundial.”

⁶ Larco Drouilly, Mariano. “Cumbre Sindical andina 2002-2003”, 2003 p.8.

La instauración de la CAN se da como un proceso de modificación y relanzamiento del Pacto Andino firmado en 1969 buscando salir del estancamiento en el que se encontraba el Grupo Andino. Por medio de la CAN se renuevan los compromisos y se hace énfasis en la necesidad de establecer una Zona De Libre Comercio (ZLC) en un plazo corto y con condiciones más exigentes para consolidarse con el tiempo como una Unión Aduanera donde se adoptaría un arancel externo común. (Saavedra, 2006)

La ZLC andina aunque venía desarrollándose desde 1969, logró la liberalización de los aranceles de todos los productos comercializados entre sus socios en 1995 cuando finalmente Perú, después de un periodo de suspensión decide integrarse totalmente. El intercambio comercial experimentó cifras históricas, al aumentar en un total de 83% las exportaciones de la CAN y las importaciones presentaron un crecimiento promedio anual del 8,7% entre 1990 y 2000. (Porta, 2008)

En lo referente a las relaciones comerciales colombo-venezolanas, estos dos países ante la incertidumbre del desarrollo de la zona de libre comercio por parte de los demás socios del Grupo Andino, deciden reafirmar su posición de cooperación por medio de la firma del Acta de Barahona en diciembre de 1991, estableciendo la liberalización del comercio bilateral, conformando prácticamente una unión aduanera imperfecta. (Gutiérrez, 2002) Posteriormente estos acuerdos comerciales se extendieron a medida que los demás socios deciden aceptar las condiciones y dinamizar el Grupo Andino por medio del lanzamiento de la CAN.

El resultado obtenido después de fortalecer y expandir la zona de libre comercio en el Acta de Barahona y los acuerdos de la CAN, se ve reflejado en el mejoramiento del intercambio bilateral entre Colombia y Venezuela, el cual pasa de 570 millones de dólares en 1990, a 2.500 millones de dólares en el año 2000 (Mora & Muñoz, 2008) lo que representó un ritmo de crecimiento promedio anual de 16,6%. Las exportaciones de Venezuela hacia Colombia pasaron de mantener una tasa media anual de -1,6% a 19% durante 1991-1998. De igual manera las importaciones desde Colombia aumentaron un 12% como promedio anual en el mismo periodo. (Gutierrez, 2007)

La importancia de cada país en el intercambio comercial también sufrió transformaciones relevantes. En el caso de Colombia, en 1998 Venezuela llegó a ocupar el segundo lugar como destino de las exportaciones después de Estados Unidos, y por el lado de las importaciones, el 8,9% de estas provenían del vecino país. Desde el lado venezolano, Colombia se convirtió en el principal destino de sus exportaciones no tradicionales (26%) y el segundo proveedor de las importaciones (5,3%) detrás de Estados Unidos. (Gutierrez, 2007)

No obstante, durante la década de 1990, se evidenciaron algunos sucesos que despertaron de nuevo las tensiones en la relación bilateral que venían mitigándose gracias a los acuerdos en el plano comercial. El aumento de la migración e inseguridad, el narcotráfico y la presencia de grupo guerrilleros y paramilitares colombianos en territorio venezolano fueron algunos de estos factores (Bravo, 2010). En 1995, el ataque de la guerrilla a un puesto fluvial de Carabobo terminó costando la vida de ocho infantes de marina y puso en jaque la buena relación entre Colombia y Venezuela. El gobierno venezolano movilizó fuerzas armadas a las zonas de frontera como respuesta a ese hecho; acción que es rechazada por el gobierno colombiano, exigiendo el respeto de su soberanía. (León, 1995) Esta situación se logró resolver en las instancias de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la Comisión Negociadora.

A pesar de los incidentes ocurridos, la concertación de los acuerdos comerciales a lo largo de la década del noventa logró tener el efecto esperado en el ámbito económico al dinamizar los intercambios comerciales y el proceso de integración regional.

2.1.2 Integración Regional

Uno de los temas de importancia que ha sido contemplado desde la conformación del Acuerdo de Cartagena en 1969, es el relacionado con las zonas de frontera. En este, los gobiernos del Grupo Andino se comprometieron a emprender acciones

para impulsar el desarrollo integral de esas regiones y de este modo contribuir a su inserción en la economía nacional y subregional. Sin embargo estos compromisos fueron dejados de lado ante el temor de los gobiernos nacionales de ceder soberanía y poner en riesgo la seguridad nacional. (Ramírez, 2008)

Durante la década del setenta hasta el año 1989 la relaciones entre Colombia y Venezuela como se mencionó, estuvieron marcadas por controversias como la definición de sus fronteras y la violencia en los territorios limítrofes, situación que sumada a la política económica de cada país y el modelo de sustitución de importaciones con fuertes restricciones al comercio internacional, obstaculizaron el aprovechamiento del potencial de ambos países para la obtención de beneficios en el caso donde existiera una integración regional, dada su cercanía. (Gutiérrez, 2001)

Desde 1989 las relaciones colombo-venezolanas estuvieron envueltas en un entorno de cooperación y entendimiento entre los dos países, tras la firma de la Declaración de Caracas el 3 de Febrero, y la Declaración de Ureña el 28 de Marzo de este mismo año, entre los presidentes Virgilio Barco y Carlos Andrés Pérez, quienes centraron su atención a la necesidad de fortalecer el proceso de integración regional. Dentro de estos acuerdos se institucionalizó nuevos instrumentos de negociación y de diálogo, se estableció una Comisión Permanente de Conciliación y se nombraron cuatro Altos Comisionados encargados de registrar las diferentes problemáticas bilaterales para posteriormente ser revisadas. Asimismo se creó una Comisión de Vecindad o de Asuntos Fronterizos que estuvo a cargo de la preparación de los convenios y tratados relativos al desarrollo económico. (Hernández A. M., 2001)

Los resultados positivos obtenidos en el comercio bilateral con la firma del Acta de Barahona (1991) y el Pacto Andino (1990), como respuesta a la dinámica de la globalización, es un ejemplo del acelerado incremento de los flujos transnacionales entre regiones de dos o más países, que explican las transformaciones de las zonas de frontera hacia un proceso de integración, y da origen a las modificaciones de las relaciones al interior de estas, con los Estados naciones y entre los países vecinos. (Ramírez, 2008) La CAN ante este escenario comenzó un proceso de redefinición

de las zonas fronteriza, y promovió la aprobación de normativas que sustentaran el diseño de políticas de desarrollo e integración dentro los países andinos.

En 1999 se adoptó la Decisión 459 donde se establecieron los principios, lineamientos, objetivos y financiamiento de la “Política Comunitaria para la Integración Fronteriza”. (SELA, 2011) El objetivo básico de la política comunitaria contenido en el artículo 3 afirma que la finalidad de esta política es: “... *mejorar la calidad de vida de los habitantes y el desarrollo de sus instituciones dentro de las zonas fronterizas de los Países Miembros de la subregión.*”⁷

Dentro de esta misma norma se establece la responsabilidad de diseñar y estructurar las ZIF argumentando que estas regiones son “... *escenarios básicos para la ejecución de los programas y proyectos que se han preparado para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial*” (Decisión 459, artículo 2)

Posteriormente en junio de 2001 fue aprobada la Decisión 501 como instrumento para el cumplimiento de la política comunitaria. El artículo 1 de esta normativa define la ZIF como: “... *áreas territoriales situadas en las fronteras de los países andinos adyacentes miembros de la Comunidad, para lo cual se adoptarán las políticas y los planes, programas y proyectos que se ejecutarán en forma conjunta y coordinadamente para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza en beneficio mutuo de acuerdo con las características de cada uno de ellos.*”⁸

Entre los logros obtenidos por esta normatividad se puede mencionar el Plan Binacional de la región fronteriza ecuatoriano-peruana que representa la ZIF entre ambos países y en el caso de la frontera colombo-venezolana, los primeros encuentros para delimitar las ZIF se iniciaron en el 2002 con los departamentos de Norte de Santander y Santander en el lado colombiano, y los Estados Táchira y

⁷ Decisión 459 de la Comunidad Política de Integración y Desarrollo Fronterizo. En la red <http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/D459e.htm>

⁸ Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. En la red <http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/D501e.htm>

Mérida en el lado venezolano, donde en una primera postura existían intereses comunes, pero que finalmente resultó rechazada por diferencias entre los gobernantes subnacionales y obstaculizada por el surgimiento de las nuevas tensiones políticas entre ambos países. (Ramírez, 2008)

La implementación y el desarrollo eficiente de la Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo se vieron enfrentados a barreras tanto locales como nacionales que hoy en día no han logrado ser solucionadas. Por ejemplo, a nivel local, la inestabilidad de las condiciones sociales, económicas y políticas de las fronteras, impiden la llegada nuevas inversiones que permitan mejorar las ofertas de trabajo y con ello los niveles de vida de su población; en el ámbito nacional, la dificultad de priorizar y obtener el financiamiento de los proyectos de integración fronteriza en cada país frenan la gestión y cumplimiento de estos, los cuales persiguen el objetivo de promover el desarrollo integral de la región. (SELA , 2011)

Finalmente los intentos de integración entre Colombia y Venezuela, dentro del marco de la CAN, pese a los resultados positivos obtenidos por el comercio bilateral, la existencia de diversas políticas económicas, legislativas y normativas inciden en las decisiones de cada país e impiden adoptar reformas en el caso venezolano, que permitan liberalizar el mercado a través de la conformación de una ZIF. (García R. P., 1993) De igual manera ha sido más fuerte la influencia de las ideologías políticas y los intereses contrarios perseguidos por cada gobierno que las ventajas que han obtenido de la cooperación bilateral, frenando el intento de la integración regional andina.

2.2 Determinantes de la ruptura de las relaciones colombo-venezolanas (2010)

Los espacios de tensión que se han presentado a lo largo del proceso de interacción entre Colombia y Venezuela han generado consecuencias como el cierre temporal de fronteras, el re-direccionamiento del intercambio comercial y el desequilibrio político de ambos países, pero principalmente estos enfrentamientos han logrado

afectar la calidad de vida de la población, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo económico de cada país. El rompimiento de las relaciones colombo-venezolanas en el año 2010, fue la respuesta a la secuencia de hechos económicos y políticos que se evidenciaron entre los años 2001 y 2009, sin embargo las acciones emprendidas para restablecer este vínculo y mitigar el impacto económico y sobretodo social, ha sido el objetivo perseguido por el gobierno de Juan Manuel Santos. Como lo expresa claramente Jorge Niño (2011):

“Colombia y Venezuela, más que vecinos son países hermanos, como tales pelean y se reconcilian, pero a pesar de los inclementes efectos de los ciclos económicos, las crisis políticas y las diferencias ideológicas, están unidos por fuertes lazos en una profunda relación que no puede ser reducida a simples intereses económicos”

Los hechos que avivaron los enfrentamientos entre Colombia y Venezuela empiezan a ocurrir a partir del año 2001 cuando se posiciona Álvaro Uribe Vélez como presidente de Colombia. Las marcadas diferencias ideológicas entre el nuevo gobernante colombiano y el presidente venezolano provocaron un enfrentamiento permanente a raíz de las decisiones tomadas dentro de cada gobierno. Estos acontecimientos no solo fueron políticos, como lo hicieron ver los medios de comunicación, instrumentos adoptados en el ámbito económico también causaron efectos negativos en el contexto de las relaciones colombo-venezolanas.

A continuación se describirán los sucesos políticos que tuvieron mayor relevancia por su divulgación en los medios de comunicación, y algunos sucesos económicos que a pesar de que no despertaron el mismo interés mediático, han sido incluidos por diferentes investigaciones dentro de los principales factores que influyeron en el deterioro de las relaciones bilaterales.

2.2.1 Decisiones Políticas 1999- 2010

2.2.1.1 Adopción del Plan Colombia

En el año 1999 con la llegada a la presidencia venezolana de Hugo Chávez Frías y su política exterior dirigida a fortalecer las relaciones internacionales con Colombia, la CAN, Brasil, Caribe y Centroamérica y los estados del MERCOSUR, y la implementación del Plan Colombia como estrategia de gobierno de Andrés Pastrana para combatir el narcotráfico y el conflicto armado interno que había dominado el país durante los últimos años, aunque resulte paradójico, inicia una nueva fase de discordia en las relaciones de estos países.

La ayuda económica de más de 400 millones de dólares proveniente de Norteamérica hacia Colombia causó preocupación al gobierno venezolano, el miedo de quedar en desventaja en lo referente a la dotación militar hizo que su gobernante se pronunciara y afirmara que el apoyo militar de Estados Unidos a Colombia establecido en el Plan Colombia afectaría el equilibrio geopolítico de la región. La adquisición de armamento (helicópteros Black Hawk) y la instauración de bases militares en la Amazonia representaba para el gobierno venezolano graves consecuencias para ambos países al generarse en primer lugar un desbalance en la cantidad de armamento dentro de la región y con esto la probabilidad de elevarse los índices de violencia en Colombia sería mayor, lo que podría resultar en un alto nivel de desplazamientos de la población hacia Venezuela, y terminarían influyendo en las condiciones socioeconómicas de su población. (Romero, 2004)

Uno de los argumentos dados por el gobierno venezolano, en el cual coincidió con las opiniones de varios académicos de América Latina, es que los problemas del narcotráfico y la violencia en Colombia por ser de gran magnitud deben ser solucionados en colaboración con los propios involucrados, y no solo por Colombia y Estados Unidos, excluyendo los países que realmente son afectados (Romero, 2004). Como lo señala Antonio Montilla(2000):

“...Su carácter unilateral dentro de un escenario globalizado constituye un obstáculo orgánico para la internacionalización de esa estrategia que

la humanidad anhela contra un flagelo que la socava física y moralmente. Esta estrategia, no debe ser trazada e instrumentada por un solo país, independientemente de su poder y de sus recursos requiere de la máxima incorporación de los países del orbe, constituyendo las Naciones Unidas un mejor espacio que el Congreso norteamericano para tal realización”.

En el año 2009, a pesar de la declaración de inconformidad del presidente venezolano Hugo Chávez Frías, Colombia en su afán de combatir el narcotráfico y los grupos terroristas, decidió profundizar los acuerdos iniciales del Plan Colombia y aprobó la instalación de militares estadounidenses en siete bases militares colombianas. (Bravo, 2010). Esta decisión tomada sin ningún trabajo diplomático previo, inquietó a los países de la región como Brasil, Chile y Venezuela, quienes exigieron explicaciones sobre los fines y los límites de este acuerdo, y expresaron su opinión sobre este. (Shifter, 2010) Como lo expresa la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Estados Unidos: ⁹

“...Estas estrategias han aumentado la regionalización del conflicto interno colombiano, a medida que las operaciones militares, los refugiados, los combatientes armados y hasta los herbicidas empleados para erradicar cultivos de coca afectan el territorio de países vecinos.”

Asimismo afirman que dentro del acuerdo no hay garantías sobre sus soberanías, es decir, que estas estarían expuestas a los procedimientos que se realicen por parte de los militares estadounidenses. Además el gobierno venezolano expone que a su manera de ver esta estrategia de combatir el narcotráfico con operaciones militares solo agudizarían el conflicto colombiano y su país seguiría siendo una víctima más de este conflicto. Como lo mencionan en el documento de contexto de la Embajada venezolana:¹⁰

“...Venezuela es el país más afectado por el Plan Colombia, no sólo por ser receptor de millones de desplazados colombianos, sino debido a la violencia en las zonas fronterizas. Adicionalmente, Venezuela ha sufrido

⁹ Implicaciones regionales del nuevo acuerdo militar colombo-venezolano. (2009) Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Estados Unidos, p.1 Disponible en <http://venezuela-us.org/es/wp-content/uploads/2011/08/03-12-2009-dc-bases-en-colombia-3.pdf>

¹⁰ *Ibíd.* p.1

en la última década los constantes ataques por parte del gobierno estadounidense y el gobierno colombiano con falsas acusaciones sobre el apoyo a grupos terroristas y participación en el tráfico de drogas.”

2.2.1.2 Enfrentamientos ocasionados por los grupos insurgentes colombianos (2005-2009)

Las mutuas acusaciones entre gobiernos por la incursión de grupos subversivos al territorio vecino venían creando un ambiente tensionante en las relaciones colombo-venezolanas. La afirmación hecha por el gobierno colombiano acusando a Venezuela de haberse convertido en un refugio para los guerrilleros colombianos y la captura del canciller de las FARC, Rodrigo Granda el 13 de diciembre de 2004 en Caracas provocaron la ruptura de sus relaciones diplomáticas.

Lo que para el gobierno colombiano fue considerado una captura, para el gobierno de Venezuela fue un secuestro en el que tuvieron participación los servicios militares y de seguridad de Venezuela en colaboración con agentes de la policía de Colombia como lo afirma el ministro del Interior y de Justicia de Venezuela Jesse Chacón.¹¹ Por lo tanto tras un análisis de la situación, Venezuela declara la violación de su soberanía y exige disculpas públicas. (Sanjuan, 2005)

Ante esta declaración el gobierno colombiano, representado por el ministro de Defensa Jorge Alberto Uribe en declaraciones de prensa, niega la presencia del personal colombiano en el vecino país, pero acepta la negociación acordada con los militares venezolanos para llevar a cabo estas acciones.(Petras, 2005) Con el propósito de justificar este acto emiten un Comunicado desde la Casa de Nariño el 14 de enero de 2005 argumentando sus decisiones bajo el derecho de intervención unilateral en cualquier país en el que el gobierno se asegure están proporcionando refugio a los grupos subversivos que amenazan la seguridad del Estado; igualmente afirmaron que un instrumento legítimo de los estados en el proceso de derrotar el terrorismo es la política de recompensas. (Sanjuan, 2005)

¹¹ “Lío Granda”, Revista Semana, ed. n° 1.184 (2005). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/lío-granda/70236-3>

La parálisis temporal de la economía y de los proyectos bilaterales en común entre estos países, fue en parte por las declaraciones realizadas en los medios de comunicación, “el gobierno colombiano manifiesta su intolerancia ante la colaboración de un gobierno vecino con los grupos subversivos nacionales, mientras que Venezuela mantiene su posición de defender su soberanía y su proceso político bolivariano” (Ramírez, 2007) La fuerte actividad diplomática y la ayuda de terceros contribuyeron a superar la crisis, la cual culminó con reuniones entre ambos presidentes en las cuales acuerdan luchar contra el terrorismo, respetando la soberanía de cada nación y se reiniciaron los espacios de cooperación entre naciones.

Sin embargo las consecuencias de este conflicto la experimentaron las regiones de frontera, las cuales vieron estancadas sus actividades económicas, al estar obstaculizado el paso al vecino país. El intercambio de bienes como alimentos, carbón y combustible fueron suspendidos hasta la fecha posterior al encuentro de los presidentes, lo que generó un desabastecimiento en la región. Finalmente el mayor impacto de este hecho fue el establecimiento de la visa como requisito para ingresar al interior de Venezuela. (Sanjuan, 2005)

Solucionada la disputa sobre la captura de Rodrigo Granda, inició un periodo de cooperación entre ambas naciones que se mantuvo hasta mediados del 2007, a partir de aquí los desencuentros en las relaciones colombo-venezolanas comienzan la etapa más crítica de la década. La reelección de Álvaro Uribe y el tema del acuerdo humanitario como eje principal de su programa de gobierno, desemboca nuevamente en una crisis diplomática con Venezuela. En agosto del 2007 el presidente Uribe decidió nombrar como mediador en el proceso de un acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC para la liberación de los secuestrados al presidente Chávez, y a la senadora Piedad Córdoba como facilitadora de este. (Constain & Rouvinski, 2012).

La violación de una de las normas establecidas ante el nombramiento del presidente venezolano como mediador, la cual consistía en la prohibición de establecer comunicación directa con militares colombianos fue el determinante para que el

presidente de Colombia anunciara la suspensión de sus funciones en el acuerdo humanitario a finales del mes de noviembre. (Rodríguez, 2012) Este hecho motivó al presidente Álvaro Uribe a tomar la decisión de terminar la mediación de forma unilateral, y lo llevó a enfrentarse de nuevo a un periodo de tensión entre naciones. (Constain & Rouvinski, 2012) No obstante, la profunda relación comercial con Colombia representada en un balanza comercial superior a los 7.500 millones de dólares, impedían la ruptura de las relaciones con el vecino país.

Posteriormente, en marzo de 2008 el gobierno colombiano infringe el derecho internacional de soberanía, cuando el Ministro de Defensa en ese momento Juan Manuel Santos ordena el bombardeo de un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, logrando dar de baja al comandante Raúl Reyes. Ante este hecho, el gobierno de Rafael Correa, apoyado por el presidente venezolano Hugo Chávez, rompen relaciones diplomáticas, y ordenan el desplazamiento de tanques hacia la frontera con Colombia (EIU ViewsWire, 2009)

El gobierno colombiano por su parte justificó su intervención anteponiendo la importancia que representaba el golpe dado al grupo armado en su lucha contra el terrorismo, y principalmente respaldó sus acciones en la información encontrada en los computadores de los guerrilleros donde se evidenciaba el contacto directo que mantenían tanto el gobierno venezolano como el ecuatoriano con las FARC. Tras la exposición de pruebas ante la ONU y la CAN, seguido de una serie de investigaciones se llegó a un acuerdo, y Colombia a pesar de haber violado la normatividad internacional no fue sancionada y las relaciones con Ecuador y Venezuela fueron retomaron una semana después (Cortes & Aguilar, 2012)

En el 2010, el hallazgo de pruebas¹² por parte del gobierno colombiano que respaldaban las constantes acusaciones de la supuesta alianza del gobierno venezolano con las FARC, la declaración de guerra del presidente Chávez y la

¹² De acuerdo a lo informado por el gobierno de Uribe, tres AT-4 lanzacohetes suecos que formaban parte de un cargamento vendido en 1980 para el ejército venezolano, fueron recuperados durante una redada en un campamento de la guerrilla de las FARC en la zona remota del sudeste de Colombia (Jonhson, 2009).

denuncia de Colombia ante la OEA confirmando la presencia de bases guerrilleras en territorio venezolano, derrumbaron todos los intentos de conciliación que durante el 2009 se promovieron entre estos países. Finalmente fueron más fuertes las diferencias ideológicas y los intereses de cada gobierno, obteniendo como resultado el cierre de las embajadas de cada país y seguido a esto, el cierre parcial de la frontera binacional, especialmente el paso que conecta a Norte de Santander con Táchira. (Rodríguez, 2012).

Como consecuencia de esta serie de sucesos, el comercio bilateral se vio afectado al dificultarse el transporte de las mercancías y al aumentar la inseguridad y desconfianza en los comerciantes colombianos de mantener sus negocios en territorio venezolano. El comportamiento de las exportaciones colombianas ha sido negativo desde que comenzó la crisis, reduciéndose de \$734.211.200 de dólares en noviembre de 2007 a \$384.392.712 de dólares en marzo de 2008; empeorando en el periodo de 2009 a 2010 al reducirse cerca de un 67%. (Riaño, 2011) Las importaciones de Venezuela hacia Colombia también muestran una caída del 52% al 2009 y del 46% a 2010 en comparación con el año anterior respectivo.

2.2.2 Factores Económicos

2.2.2.1 Política Cambiaria en Venezuela

Las constantes modificaciones de la política cambiaria de Venezuela a largo de las últimas décadas, ocurridas durante los momentos de crisis de balanza de pagos, indican que en Venezuela como lo afirma José Guerra y Julios Pineda¹³:

“... la elección del régimen cambiario ha estado influida más por los objetivos de la política económica en determinadas coyunturas que por criterios que atiendan a la especificidad de los choques que enfrenta la economía o por una visión estructurada acerca de lo que debería ser la economía venezolana”.

¹³ Temas de política cambiaria en Venezuela (2004) Colección Economía y Finanzas. Banco Central de Venezuela

El régimen de minidevaluaciones fue asumido en 1992 con el propósito de mantener la competitividad del sector exportador a través de pequeñas devaluaciones del tipo de cambio, pese a esta iniciativa, la crisis política en que se encontraba el país, motivó a que el BCV interviniera en el mercado cambiario y en la política monetaria por medio de alzas en la tasa de interés, creando inestabilidad económica (Guerra & Pineda, 2000) Finalmente, a esta fuerte intervención se le sumó un problema de déficit fiscal que hizo necesario considerar el cambio del sistema de minidevaluaciones a mitad de 1994.

Como reemplazo del sistema de minidevaluaciones, adoptaron un control de cambios, donde se fijó una tasa de cambio única de Bs/US \$ 170 devaluando la moneda nacional cerca de un 23%. Ante las dificultades que representaba el acceso a las divisas se creó un mercado paralelo no oficial que debido a su importancia fue aceptado por las autoridades y fue utilizado para sobrevaluar la moneda, al crear un alto diferencial en la tasa de cambio entre ambos mercados, cuando decidieron devaluar el tipo de cambio oficial hasta Bs/US \$290 en 1995. (Guerra & Pineda, 2000) Este fenómeno fue un incentivo para las importaciones venezolanas, aunque generó un constante decrecimiento de la economía.

Posteriormente, ante el deterioro evidenciado de la economía venezolana, la política cambiaria optó por un sistema de bandas cambiarias que buscara una tasa de cambio de equilibrio en el mercado. Al levantarse el control de cambios se presentó una devaluación de la moneda ubicándose el precio de equilibrio en \$ 470 Bs/US. Como resultado, para finales de 1999 se observó una disminución de la tasa de inflación y la estabilización y apreciación de la tasa de cambio, hecho que incidió sobre las exportaciones venezolanas, al deteriorar la competitividad con los productos internacionales, y frenar la expansión de la actividad económica. (Guerra & Pineda, 2004)

A comienzo del 2002 ante el colapso del sistema de bandas cambiarias, causado por la disminución de las reservas internacionales del Banco Central de Venezuela (BCV), proveniente de la caída de los precios del petróleo y un entorno político

inestable, esta institución decide optar por un sistema de flotación que lograra un equilibrio externo de la economía al permitir mejorar las exportaciones del país. Durante el primer año de su implementación se observó una depreciación de 87% del tipo de cambio nominal acompañada de una alta volatilidad, que reflejó la permanencia de las fallas en la economía. (Guerra & Pineda, 2004) Esta problemática sumada al paro nacional de la industria petrolera, la crisis política originada por el golpe de Estado por parte de Pedro Carmona y el desmejoramiento de la situación económica del país, presionaron al Ministerio de Finanzas y el BCV a restablecer el control de cambios.

Tras el objetivo de reducir la salida de divisas en el 2003 por medio del control de cambios el gobierno venezolano le asignó al BCV la función de la compra y venta de divisas y creó la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi)¹⁴ a la cual le fue delegada la función de regular las autorizaciones de entrega de divisas. El BCV fijó el tipo de cambio en Bs/US \$1,6 el cual se fue devaluando ante el afán de competir con el precio de la moneda en un mercado paralelo que surge por la incapacidad de suplir los diferentes componentes de la demanda de divisas.

En el 2008 entra a regir la Ley de reconversión monetaria, el bolívar pasó a convertirse en el bolívar fuerte (Bs.F), bajo el ideal de disminuir la tasa de inflación, recuperar el poder adquisitivo de la moneda e incentivar la inversión en el país. La tasa de cambio para este año se ubicó en los 2,15 Bs.F por dólar. (ICTSD, 2010)

Finalmente en enero del 2010 Venezuela tomó la decisión de devaluar su moneda por medio de dos tipos de cambio, los cuales eran utilizados de acuerdo a la clase de bienes que se importen, es decir, para los bienes “prioritarios”¹⁵ el dólar equivale a 2,60 bolívares y para los demás el precio sería de 4,30 bolívares fuertes.

¹⁴ Suscripción del Convenio Cambiario No. 1 firmado el 5 de febrero de 2003, entre el Banco Central de Venezuela y el Ministro de Finanza, donde en conformidad con la normativa aplicable, se crea una comisión especial, para conocer, decidir y ejecutar las atribuciones y actos que resultan del mencionado Convenio Cambiario. (Suárez, 2005)

¹⁵ En esta clasificación pertenecen los alimentos, maquinaria, equipos, ciencia y tecnología, productos relacionados con la salud, entre otros. Dentro del grupo de no esenciales se encuentran las importaciones del sector comercio, automotriz y de telecomunicaciones.

(Oliveros, 2012) Sin embargo el principal fenómeno originado por el control de cambios fue un aumento considerable de las importaciones a partir del 2004 impulsado en parte por la deficiente producción interna de Venezuela y su dependencia con Colombia, lo que explica también las constantes devaluaciones del bolívar para desestimular las compras del exterior.

Por ende considerar la incertidumbre que generan las reformas de la política cambiaria de Venezuela es determinante para explicar la dinámica del intercambio comercial con Colombia por el alto grado de interdependencia entre estos países. La inestabilidad de la tasa de cambio crea en las empresas exportadoras desconfianza, absteniéndose en algunos casos de mantener negocios con empresas venezolanas, al perder competitividad en el mercado del país vecino, debido a las altas tasas de devaluación a las que se enfrenta.

Esta inseguridad se evidencia en el comportamiento registrado por el comercio entre ambos países, que hasta 1999 para Colombia representaba una balanza comercial desfavorable, al ser mayores las ventas desde Venezuela. (Esguerra, Montes, Garavito, & Pulido, 2010) A partir de este año cuando se logra por medio del sistema de bandas cambiarias una mayor apreciación del bolívar, las exportaciones colombianas aumentan y ganan importancia en la economía venezolana. En el 2003 con la adopción del control de cambio y la lista de bienes de importación esenciales estipulada por Cadivi, renace la incertidumbre en los exportadores colombianos, siendo las cifras menores en el primer semestre de este año en comparación con el 2002, pese a esto el intercambio comercial entre estos países logra recuperarse en el 2004 al generarse un entorno de estabilidad reflejada en una tendencia alcista de las exportaciones colombianas hasta el año 2008 cuando se ven afectadas por la crisis diplomática en que se envuelven las relaciones comerciales colombo-venezolanas.

2.2.2.1.1 El problema “Cadivi”

La creación de la Comisión de Administración de Divisas como ya se mencionó, se hizo tras el objetivo de mantener el control de la salida de divisas al atender las

necesidades más esenciales de la economía, dirigiéndolas primeramente hacia los productos de la cesta básica y los suministros médicos. No obstante estas modificaciones implementadas se tradujeron en el cierre total de la economía venezolana, la adquisición de divisas por parte de los importadores dependían de lo establecido por Cadivi, al ser el encargado de definir la lista de bienes considerados esenciales para la otorgación de divisas; asimismo las divisas provenientes de exportaciones, transferencias o remesas debía ser vendidas al BCV, encontrándose el sector externo limitado a las condiciones impuestas por los instrumentos del control de cambios. (Guerra & Pineda, 2000)

Los efectos del control de cambios, más específicamente del desempeño de Cadivi sobre el comercio colombo-venezolano fueron en primera medida positivos pues llevo la economía venezolana hacia un boom de importaciones por la tasa de cambio sobreevaluada lo que favoreció a los exportadores colombianos al presentarse un entorno más estable al disminuir el riesgo que significaban las devaluaciones del bolívar sobre la competitividad de los bienes colombianos. Pero durante este primer año de la implementación del Cadivi, los empresarios experimentaron problemas con su pago por los limitantes en la asignación de divisas que establecía Cadivi. Por la parte venezolana, los importadores debían retrasar sus pagos al no contar con un fácil acceso a las divisas, teniendo muchas veces que acarrear perdidas al verse obligados a comprar divisas en el mercado negro a un costo mayor. Pese a esto, para algunos importadores venezolanos adquirir divisas a un bajo costo representó un subsidio para la importación de sus bienes (Ovalle, 2011).

Las consecuencias de la implementación de un sistema de control de cambio por parte de la política cambiaria venezolana en Colombia comenzaron a percibirse a finales del año 2003 cuando la deuda acumulada a la industria colombiana se acercó aproximadamente a los 300 millones de dólares, lo cual sumado con la caída de los precios del petróleo y la crisis política en Venezuela, afectaron las exportaciones colombianas hacia Venezuela que pasaron de 1.127 millones de

dólares en 2002 a 696 millones de dólares en el 2003.¹⁶ Los empresarios colombianos hicieron conocer su preocupación sobre el destino incierto del intercambio comercial con el país vecino, lo que hizo que el presidente Chávez interviniera, dinamizando la entrega de las divisas para cubrir las deudas pendientes con las empresas colombianas.¹⁷

A partir del 2006, al darse cuenta que los resultados obtenidos del control de cambio no fueron los esperados, en vez de disminuir la salida de divisas esta alcanzó los veinte millones de dólares en promedio al año, cifra mayor en comparación a los 6.800 millones de dólares que salían antes de la implementación del control de cambios¹⁸, Cadivi impuso restricciones fitosanitarias para algunos bienes, y estableció como requisito para acceder a las divisas certificados de la procedencia de estos productos. (Rosales, 2011)

Para el año 2009 según los datos expuestos por la Cámara de Comercio Colombo Venezolana, la deuda que contrajo Venezuela con los exportadores colombianos llegó a ubicarse en 786 millones de dólares generando inconformidades en la industria colombiana desestimulando el intercambio comercial, como bien lo afirma¹⁹:

“Los atrasos en la liquidación de divisas a la tasa oficial por parte del Banco Central de Venezuela (BCV) y la no aprobación de autorizaciones de adquisición de divisas por parte de la Comisión Administradora de Divisas (CADIVI) a los importadores de productos colombianos, socavan las finanzas de las empresas exportadoras y alteran el flujo de pago de las operaciones de comercio exterior.”

A raíz de esto el comercio bilateral se ha visto afectado, el intercambio comercial entre los dos países andinos superó los 7.000 millones de dólares en 2008, pero se desplomó a unos 4.600 millones en 2009, en cuanto a las exportaciones hacia

¹⁶ Dane. Colombia, destino de las exportaciones 1994-2013

¹⁷ Chávez anuncia pagos a Colombia. 25 de abril de 2003, consultada 21 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1033985>

¹⁸ Zamorano Abraham (2013) Venezuela: diez años de control de cambio, pero sigue fuga de capitales. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/01/130121_venezuela_economia_control_cambio_aniversario_cadivi_sitme_az.shtml

¹⁹ Deuda a exportadores colombianos (2010). Cámara Colombo Venezolana. Disponible en: http://www.comvenezuela.com/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=55

Venezuela disminuyeron en un 34% en el 2009 en comparación con las cifras registradas por el DANE en enero del 2008. Cabe mencionar que la crisis política entre ambos países durante ese período influyó sobre el nivel de exportaciones de Colombia hacia Venezuela.

2.2.2.2 Retiro de Venezuela de la CAN

Ubicado en una posición de poder, después de realizar grandes acuerdos de integración con Argentina, Ecuador, Bolivia, Cuba, Uruguay e incluso Colombia, y apoyando su inconformidad sobre el mal desarrollo de la CAN, y su enfoque limitado al comercio (Ramírez & Vieira, 2006), el presidente Hugo Chávez anunció el retiro de Venezuela de la CAN, al rechazar el hecho de que los gobiernos de Colombia y Perú negociaran un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.

El 22 de abril de 2006 el presidente venezolano denunció el Acuerdo de Cartagena y el 9 de agosto de este mismo año, firmó un Memorando de Entendimiento por medio del cual se acordó con los demás miembros de la Comunidad Andina dar vigencia a las ventajas comerciales recibidas y concedidas por cinco años más²⁰, lo que quería decir que el intercambio comercial entre los países de la CAN se desarrollaría bajo total normalidad como en el inicio del acuerdo. (Olaya, 2009)

En un primer momento, la salida de Venezuela de la CAN representó para Colombia un golpe a las relaciones bilaterales en el ámbito político, al encontrarse los intereses de cada país en direcciones opuestas, Venezuela por una parte venía trabajando en su ideal de lograr una integración entre los países de Sudamérica con el proyecto del ALBA, y Colombia por el contrario venía buscando abrirse camino en el mercado norteamericano. Estas marcadas diferencias causaron el debilitamiento del grupo, al retirarse uno de los socios comerciales con mayor

²⁰ Artículo 135.- El País Miembro que desee denunciar este Acuerdo deberá comunicarlo a la Comisión. Desde ese momento cesarán para él los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia

participación en el proceso de integración y por ende se perdió institucionalidad para su proyección en el mercado globalizado. (Mora & Muñoz, 2008)

En el ámbito económico, los efectos del retiro de Venezuela de la CAN solo se experimentaron hasta el año 2011, cuando se venció el periodo establecido en el Artículo 135, lo que explica que el comportamiento del intercambio comercial durante el periodo posterior a esa decisión haya sido positivo, mostrando un aumento en las cifras de exportaciones hacia el vecino país del 42,7% del año 2004 al 2007. (Olaya, 2009)

El impacto de la decisión tomada por Venezuela se hizo sentir principalmente en el marco de la integración fronteriza:

“... debido al retiro de Venezuela de la CAN, y a la disminución de la dinámica económica y el aumento de la tensión política y de la seguridad nacional en la relación bilateral colombo-venezolana en el año 2007, la Zona de Integración Fronteriza, con sus aspectos jurídicos de integración regional, nunca se materializó y perdió total efectividad y protagonismo dentro de esta esfera”. (Rodríguez, 2012, pág. 32)

El estancamiento de la estrategia de creación de la Zona de Integración Fronteriza colombo-venezolana significó la pérdida de beneficios para esta región, la focalización de las actividades productivas a fortalecer para aprovechar las ventajas de su ubicación y la elaboración de proyectos binacionales para generar empleos formales y con ellos mejor las condiciones socioeconómicas de la población, quedaron en un segundo plano como consecuencia de las controversias entre los gobiernos nacionales.

2.3 Contexto de Implementación de los Decretos 2693-2694-2695 de 2010

La frontera colombo-venezolana se ha caracterizado por ser una de las fronteras más dinámicas y diversas en términos de intercambio comercial y cultural, movilidad de personas y mercancías, y la gran diversidad geográfica, factores que de igual

manera hacen que las decisiones tomadas por cada gobierno y las diferencias entre estos afecten su estabilidad y normal desarrollo. (Hurtado, 2011)

El fortalecimiento de estas relaciones significó para la región la unificación parcial de las economías de cada lado de la frontera lo que al mismo tiempo se convirtió en una dificultad para el gobierno local y nacional al no poder regular las actividades que se fueron originando a pesar de ir en contra de las leyes de cada país. (Mojica & Paredes, 2004) La formación de economías ilícitas, como el contrabando, surgen de la alta tasa de informalidad que experimentan ambos lados del límite, de las constantes fluctuaciones de la tasa de cambio de la moneda venezolana y el amplio diferencial de precios en los productos de la canasta familiar generado por estos cambios; convirtiendo estas economías ilícitas en la principal actividad económica de la región de frontera. Los bajos costos y la calidad que pueden obtener del contrabando se convierten para la población colombo-venezolana en una inversión económica y rentable. Los productos con mayor demanda en esta actividad son el combustible por el lado colombiano, y los productos industriales y agroindustriales por la industria venezolana. (Hurtado, 2011)

El comercio ilegal es conocido y aceptado por las autoridades y por los consumidores pese al impacto socioeconómico que representa, al ser la principal fuente de empleo (informal) y de ingresos para la población. La base de la economía en esta región son las relaciones comerciales que se establecen en la zona de frontera, lo que eleva el nivel de dependencia con el país vecino y deja de lado las iniciativas internas para incentivar el desarrollo económico, por medio de la generación de empleo formal. (Hurtado, 2011)

Estos aspectos hacen que las economías de los municipios fronterizos como el caso de los municipios de Norte de Santander sean vulnerables a las decisiones políticas y económicas que se den en cada gobierno y representan un riesgo para el mantenimiento del equilibrio socioeconómico de la región en caso en que se presenten diferencias políticas, económicas, o ideológicas entre países limítrofes.

A raíz de los enfrentamientos políticos y las estrategias económicas entre Colombia y Venezuela la economía norte santandereana comienza a verse afectada para el año 2009. Sin embargo el rompimiento de las relaciones diplomáticas con

Venezuela, causó un fuerte impacto socioeconómico en la región fronteriza. En el ámbito económico, las exportaciones de Norte de Santander hacia Venezuela se redujeron en un 40%, pasando de 620,8 millones de dólares del 2009, a 68,8 millones de dólares en el 2010, representando solo el 59% del total de las exportaciones. El comportamiento de las importaciones venezolanas hacia el departamento fue similar, al pasar de abarcar el 44,6% del total de las importaciones a un 29,4% en el mismo periodo.²¹

En el orden social, la tasa de desempleo aumentó en la ciudad de Cúcuta de un 9,28% a un 14,4% del año 2008 a 2010 respectivamente, mientras que a nivel departamental pasó de un 9,89% a 11,7% en el mismo periodo. La productividad de la región y la calidad de vida de la población también se vieron afectadas por el alto nivel de informalidad; de los 355 mil empleados ocupados que registró el DANE en el último trimestre de 2009, 240 mil se encontraban ocupados en empleos informales.

La intervención del Estado ante este panorama que se evidenciaba en la región era obligatoria, el gobierno colombiano debía adoptar estrategias económicas para contener, y a largo plazo mitigar los efectos proveniente del conflicto con Venezuela, de la misma manera como se había hecho necesaria su presencia en otras situaciones que pusieron en peligro la estabilidad socioeconómica nacional y local como es el caso de la Ley Páez y el Plan Vallejo. En estos casos la Hacienda Pública colombiana jugó un papel importante como medio de intervención estatal.

La creación del Plan Vallejo se realizó con el objetivo de estimular las exportaciones del país por medio de la exoneración a empresarios, productores y comercializadores del pago de los impuestos sobre las materias primas, bienes de capital y repuestos importados para ser utilizados en la fabricación de productos destinados a la exportación o a servicios relacionados con la actividad exportadora. (Garay, 2004)

El beneficio de este plan se basa en que dichos bienes entran al territorio aduanero colombiano con exención total o parcial de derechos de aduana e impuestos. Con

²¹ Análisis Económico Regional 2011. Cúcuta, Norte de Santander. Observatorio Económico, Cámara de Comercio de Cúcuta.

estos incentivos el gobierno colombiano logró reducir los costos de producción y permitió a los beneficiados la posibilidad de competir en los mercados internacionales con precios inferiores. Igualmente esta estrategia permitió la diversificación de las exportaciones y la adquisición de nueva tecnología, lo que a su vez se tradujo en mejores niveles de calidad de los productos de exportación. (Espinosa & Villegas, 2000)

Este plan exportador fue propuesto al gobierno nacional por Joaquín Vallejo, el cual posteriormente fue adoptado a través del Decreto-Ley número 444 de 1967 donde se aclara que todo importador-exportador tiene la posibilidad de celebrar un contrato con el gobierno en el que se compromete a importar insumos o materias primas que posteriormente será exportados en productos elaborados. Así mismo, menciona que se debe entregar una póliza de seguro por el doble de los derechos que graven la importación, lo cual garantiza el cumplimiento de la obligación a exportar. (Artículo 172)

Los criterios y normatividad requerida para gozar de los beneficios del Plan Vallejo fueron establecidos por INCOMEX en 1999, cuando la inclusión de las exportaciones como motor de desarrollo en el plan de gobierno de Andrés Pastrana lo requirió con el fin de que exportadores particulares pudieran acceder a los beneficios de este sistema especial de exportaciones y se lograra cumplir con los objetivos del gobierno. (Espinosa & Villegas, 2000) A través de la resolución No 1860 fueron divididos los beneficios del Plan Vallejo en tres programas, de acuerdo a la clase de bien a importar, el primero comprende las importaciones de materias primas e insumos, el segundo grupo de productos abarca los bienes de capital y los repuestos, y el ultimo se refería al proceso de reposición de materias primas que deben realizar algunas empresas. La exenciones en cada grupo difieren en según las características de este, puede ser de manera total o parcial.

Pese a las ventajas que representan la opción de obtener una licencia de importación de manera rápida y las exenciones de aranceles e IVA para materias primas e insumos y el pago diferido del IVA para bienes de capital, los empresarios consideran que esta ley también crea desventajas en el momento en que los obliga a utilizar el cien por ciento de la materia prima importada en la elaboración de los

productos que posteriormente serán exportados, impidiendo que estos productos sean destinados a la satisfacción de la demanda local (Garay, 1997)

Por otra parte, la Ley 218 de 1995 fue adoptada por el gobierno nacional tras el sismo que provocó el desbordamiento del río Páez en los departamentos del Cauca y Huila el 6 de junio de 1994. Tras la pérdida de numerosas vidas humanas y la destrucción de aproximadamente el 70% de su infraestructura, era necesaria la ayuda del gobierno nacional con el fin de fomentar la creación de empresas y atraer inversión extranjera, elementos indispensables para la recuperación de la economía caucana. (Quintero, 2010)

En un primer momento el gobierno nacional expidió el decreto 1178 de junio 9 de 1994 donde se declaró la emergencia económica, y posteriormente adoptó el decreto 1264 del 21 de julio de 1994 definiendo las medidas tributarias que se implementarían para mitigar los efectos del fenómeno natural en la región. Los resultados obtenidos por estas medidas no fueron los esperados, permaneciendo los problemas socioeconómicos de la región lo que hizo necesario la adopción de la Ley Páez con el propósito de darle continuidad a los incentivos tributarios otorgados en los anteriores decretos. La Ley estableció la ampliación del plazo de las exenciones tributarias del 31 de diciembre de 1995 a 31 de diciembre de 2003. (Quintero, 2010)

Dentro de las normativas implementadas se encuentra la exención de impuesto de renta por 100% durante un periodo de diez años a las nuevas empresas agrícolas, ganaderas, microempresas, eléctricas, mineras, industriales, de turismo, construcción y comercio) que se ubicaran en esta zona, excepto a las compañías de exploración y explotación de hidrocarburos y se establece la exención de todo impuesto a las empresas que preexistan en la zona y que sus ingresos hayan disminuido en un 40%. También se eliminan aranceles e IVA a las importaciones de maquinaria, equipos, materias primas y repuestos nuevos que realicen las empresas con la condición de que estas sean utilizadas en los municipios beneficiados por la ley. (CIENFI, 2006)

Los alcances obtenidos por la Ley Páez según estudios realizados diez años después de la tragedia son positivos, en general, afirman que se presentó desarrollo

económico y social de la región, y un mejoramiento en las condiciones de vida, por medio de la creación de empleos y la evolución que debieron asumir de las instituciones departamentales y municipales. (CIENFI, 2006)

Entre el periodo de 1996 al 2006 la tasa promedio de crecimiento en el departamento se ubicó en el 10,3% por encima del PIB nacional. Para el 2005, 139 empresas en el Cauca se encontraban disfrutando de los beneficios de la Ley Páez, ubicándose el 51% de estas en parques industriales y concentrándose un 82,3% en el sector manufacturero, lo que demuestra la evolución de la actividad económica, que tradicionalmente se orientaba hacia el sector agrícola. Se estima que estas nuevas empresas lograron crear 4873 empleos directos, sin embargo estos no fueron ocupados por la población afectada, al no presentar el perfil laboral que estas demandaban. En términos fiscales, el impacto de los ingresos nacionales fue relativamente bajo, 0,18% del PIB del país para el 2002, no obstante las finanzas públicas a nivel municipal se vieron beneficiadas al aumentar el recaudo por industria y comercio.

No obstante, entre los debates a cerca de la eficacia o no de la Ley Páez, se puede mencionar que según expertos la ley terminó beneficiando a industrias nacionales que se desarrollan con inversión extranjera y por lo tanto el objetivo que consistía en estimular la creación de microempresas no tuvo ningún avance. También se pudo observar que el apoyo institucional fue débil ante la tarea de impulsar estas microempresas, especialmente en los sectores de la agricultura, el turismo y el comercio. (CIENFI, 2006)

En el caso de las zonas de frontera con Venezuela, la inestabilidad socioeconómica evidenciada y la demanda de intervención del Estado hecha por los empresarios de la región, hicieron que el 27 de julio de 2010 el Presidente de la República de Colombia declarara a los municipios limítrofes con la República de Venezuela en Estado de Emergencia Social, por el término de treinta días mediante el Decreto 2693 de 2010 ante la necesidad de tomar medidas inmediatas para contrarrestar los efectos negativos del rompimiento de las relaciones diplomáticas con el país vecino. Dentro de este mismo decreto especifica la responsabilidad de adoptar

políticas económicas para contrarrestar el impacto sobre las condiciones socioeconómicas de los municipios fronterizos. (Ver Anexo A)

Mediante el Decreto 2694 de 2010, el presidente colombiano con la autorización del gabinete de ministros modifica los impuestos nacionales que rigen algunos bienes producidos o comercializados en las zonas de frontera. El cambio realizado fue la exoneración del impuesto sobre las ventas de cinco tipos de bienes, alimentos, calzado, confecciones, materiales de construcción y electrodomésticos, por un período de 120 días con el objetivo de incentivar la demanda y estimular la actividad económica de estas regiones. (Ver Anexo B)

Como última medida de intervención del gobierno nacional está la modificación hecha al Decreto 1197 de 2009, en el cual se establecen las condiciones y requisitos para declarar la existencia de zonas francas permanentes especiales en los departamentos del Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá, y Cauca. A partir del 27 de julio de 2010 según lo establecido en el Decreto 2695 de 2010, estas disposiciones también serán aplicadas a las zonas francas permanentes especiales que se formen en los municipios límites con Venezuela. Esta modificación fue realizada con el objetivo de incentivar la creación de economías de escala, incentivar la innovación tecnológica y principalmente garantizar nuevas fuentes de empleo por medio de la reducción del impuesto a la renta, exenciones tributarias para la importación de maquinaria, insumos y materia prima y principalmente la reducción del monto de inversión para acceder a estos beneficios a cambio de cumplir con los requisitos establecidos. (Ver Anexo C)

Con la implementación de estas medidas fiscales el gobierno esperaba estimular el empleo y el desarrollo económico de la región y de esta manera influir sobre las condiciones socioeconómicas de la zona de frontera que se habían desestabilizado por la crisis diplomática con Venezuela y sus problemas internos.

3. INCIDENCIA DE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA SOCIAL (2693-2694-2695 de 2010) EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA

3.1 Determinación de los Efectos Fiscales

En el desarrollo de este apartado se pretende entender qué tipo de efectos se generaron en la definición y uso del presupuesto público de los municipios²² de Cúcuta, Villa del Rosario y Puerto Santander como consecuencia de la implementación de los decretos 2693, 2694 y 2695 de 2010. Para esto se analizará de manera descriptiva los datos de ingreso y gasto público obtenidos en la Secretaría de Hacienda de Cúcuta y en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública²³ de la Contaduría General de la Nación en el periodo de 2008- 2012, haciendo énfasis en los cambios ocurridos durante el año de adopción de los decretos de emergencia social en contraste con el comportamiento de los años anteriores y posteriores a la fecha.

Los rubros que se tuvieron en cuenta en la elaboración del análisis son:

- Ingresos tributarios: comprende impuesto predial, industria y comercio, circulación y tránsito y sobretasa a la gasolina
- Ingresos no tributarios: están conformados por las tasas, tarifas, multas y transferencias, entre los cuales están los derechos que se pagan por las licencias de construcción.
- Gastos de Funcionamiento: personal, generales y por transferencias
- Gastos de Inversión por fuente: la utilización de las regalías y participaciones sobre los ingresos corrientes de la nación.
- Servicio de la deuda

²² Municipios del Área Metropolitana de Cúcuta que fueron cobijado por los Decretos de Emergencia Social en el 2010.

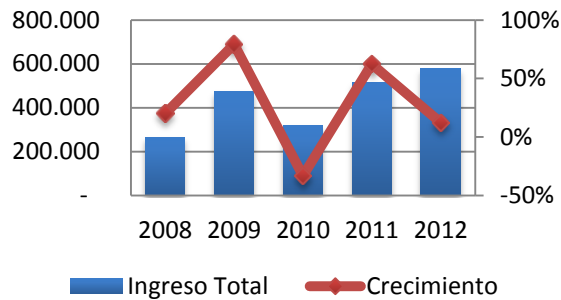
²³ Sistema de información diseñado y desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – para canalizar la información financiera, económica y social de los entes públicos hacia los organismos centrales y al público en general bajo la administración y responsabilidad de la Contaduría General de la Nación. Disponible en: http://www.chip.gov.co/schip_rt/

3.1.1 Ingresos Totales

3.1.1.1 Municipio de San José de Cúcuta

La intervención del Estado a través del suministro de bienes colectivos está limitada a los recursos que el sector público logra obtener del sistema económico. La Alcaldía de Cúcuta ha logrado mantener un crecimiento promedio del 22% en el nivel de recaudo durante el periodo de estudio, sin embargo este también se ha visto afectado por el rompimiento de las relaciones comerciales con Venezuela, lo que explica que en el 2010 los ingresos recibidos disminuyeran un 33% respecto al año anterior, donde los ingresos habían aumentado un 79%. (Gráfico 1)

Gráfico 1 Ingresos Totales del municipio de Cúcuta (millones de pesos)



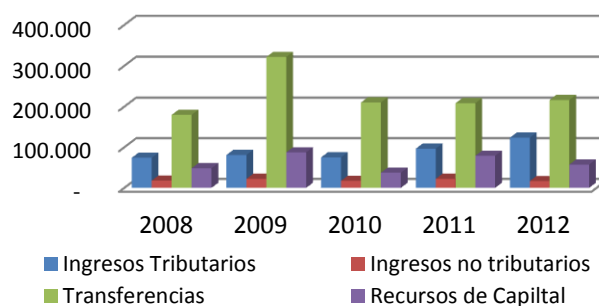
Fuente: Secretaría de Hacienda. Alcaldía de Cúcuta. Cálculos propios
*Datos acumulados a diciembre del respectivo año

El comportamiento positivo evidenciado en el 2009 se presenta por el aumento en el nivel de transferencias que recibió el municipio proveniente del gobierno nacional y departamental, debido a la necesidad del gobierno municipal de saldar deudas con el Sector de la Salud, por ende se observa un crecimiento en el rubro de Participación en el Fondo Seccional de Salud por la suma de 896.000 millones de pesos, con un recaudo de 123% de lo presupuestado, es decir, 1.109 millones de pesos. Este mayor recaudo, según el Subsecretario de Despacho de la Alcaldía de Cúcuta Camilo Jáuregui, se dio como consecuencia de la presión de los representantes de las entidades prestadoras de servicios de salud por el cobro de las cuentas pendientes (Ver Gráfico 2). Por ende las transferencias fueron

destinadas para cofinanciar la atención de los servicios que se encuentran por fuera del Plan Obligatorio de Salud (POS) para el régimen subsidiado.

En el 2010 el comportamiento observado en el nivel de transferencias nacionales y departamentales fue negativo con una disminución del 35%. Los recursos destinados a la inversión de servicios básicos para la población se vieron reducidos, el gobierno nacional restó las transferencias realizadas para la inversión a la educación, registrándose solo un 5% de lo recaudado en el 2009, esto significó la reducción de la cobertura en sector oficial en un 1,37%²⁴, cerca de 500 mil niños y jóvenes perdieron la posibilidad de ingresar a un colegio público. Además, el municipio dejó de recibir el monto transferido a través del rubro de Participación al Fondo Seccional de Salud del gobierno departamental después haber reducido el nivel de endeudamiento con las EPS lo que implicó una mejor atención en salud a la población subsidiada. (Ver Gráfico 2)

Gráfico 2 Ingresos Totales, principales componentes (millones de pesos)



Fuente: Secretaria de Hacienda. Alcaldía de Cúcuta. Cálculos propios
 *Datos acumulados a diciembre del respectivo año

La adopción de los Decretos 2694 y 2695 de 2010 que consistían en la exención de impuestos no afectaron las finanzas públicas del municipio de Cúcuta, ya que correspondían únicamente a impuestos nacionales (IVA-Renta). Pese a esto, los efectos de la crisis socioeconómica que vivió la ciudad durante el 2009 y 2010 revirtió el comportamiento progresivo que se presentaba en torno a la recaudación de impuestos durante estos dos años, como se puede observar en el Gráfico 2, el

²⁴ Estadísticas del Sector Educativo. Ministerio de Educación.
http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?begin=1&seccion=9&id_categoria=2&dpto=54&mun=&et=&ins=&sede=&consulta_detalle=dpto

crecimiento en el 2010 solo alcanzo un 2% en comparación con el 23% presentado en el 2009.

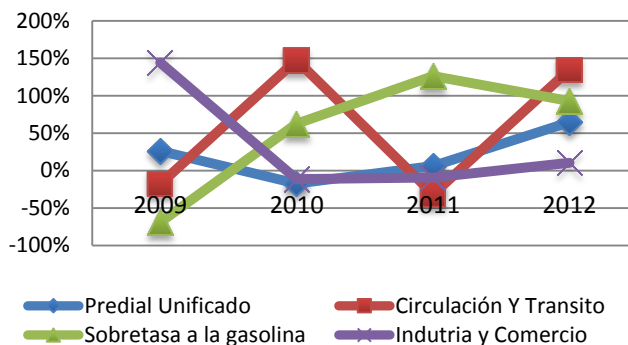
El recaudo del impuesto predial perdió participación en los ingresos tributarios pasando del 39,77% al 25,85% entre el 2009 y el 2011, periodo que coincide con los problemas diplomáticos con Venezuela. La pérdida de 2.000 empleos tanto formales como informales²⁵ y la dificultad de trasladarse al país vecino fueron algunas de las consecuencias de este conflicto nacional, afectando directamente el nivel de ingresos de los hogares, lo que explica la disminución en el pago de este impuesto, así lo afirmó el Subsecretario Jáuregui.(Ver Gráfico 3)

Los datos registrados en la Secretaria de Hacienda de Cúcuta sobre el recaudo del impuesto de Industria y Comercio evidencia la poca incidencia que tuvo los incentivos implementados por el gobierno nacional para la dinamización del comercio de la ciudad. Los empresarios de la región no lograron superar el monto recaudado por este impuesto en el 2009, por el contrario el nivel de recaudo se redujo en un 11% pudiendo ser consecuencia de la baja rentabilidad económica que experimentaban sus negocios.

Esta tendencia continuó para el año 2011, siendo un 9% menor los ingresos obtenidos por el municipio a través del sector industrial y comercial, reflejando la permanencia de las problemáticas económicas de la población cucuteña a raíz de la dependencia del sector con el consumo de la población venezolana, para la cual a partir del 2009, el intercambio comercial con la región dejó de ser atractivo al reducirse el cupo anual para viajeros por Cadivi, sumado a la devaluación del bolívar frente al dólar. Esto causó la escasez de compradores venezolanos y por ende la caída de las ventas en el comercio local. (Ver Gráfico 3)

²⁵ Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER) 2010. DANE

Gráfico 3 Composición porcentual de los ingresos tributarios del municipio de Cúcuta



Fuente: Secretaria de Hacienda. Alcaldía de Cúcuta. Cálculos propios

El impuesto de circulación y tránsito de vehículos en las finanzas del municipio tiene un porcentaje de participación promedio de 48% en el periodo de análisis. El bajo nivel de recaudo de este impuesto se debe a que cerca del 90%²⁶ de los vehículos particulares que circulan en Cúcuta tienen placa venezolana al estar permitida la circulación de vehículos venezolano en las zonas fronterizas comprendido en el Decreto 3413 de 2005.

Por otra parte, en el análisis del impuesto a la sobretasa de la gasolina, cabe mencionar que Cúcuta por ser zona de frontera, esta cobijada por políticas públicas como la Ley 681 de 2001²⁷ implementadas por el Gobierno Nacional en su intento de disminuir el contrabando de combustibles en estas regiones a través de menores precios en el bien.

Sin embargo, el impuesto a la sobretasa de gasolina a pesar de este subsidio ha tenido poca participación en las finanzas públicas del municipio debido al bajo consumo de combustible nacional que se da en la ciudad al mantenerse los altos niveles de contrabando de gasolina venezolana, siendo una de las principales actividades informales. El alto diferencial de precios de la gasolina entre la zona de frontera colombo-venezolana, que alcanzó los 3 dólares por galón, es la razón de

²⁶ Informe de Gestión. Cámara de Comercio de Cúcuta. 2011

²⁷ En esta ley se otorga a las zonas de frontera exenciones tributarias (IVA y el impuesto Global) en el abastecimiento y asignación de combustible líquido, donde la Unidad de Planeación Nacional Minero-Energética (UPME) se encarga de determinar el volumen máximo de combustible que es distribuido por Ecopetrol en las zonas de frontera.

porqué cerca de 2.151 personas del AMC en el 2009 se dediquen a la venta ilegal de combustible²⁸, y explica también la disminución del recaudo del impuesto en un 68% entre el 2009 y el 2010. Este fenómeno dificulta el recaudo del impuesto sobre la comercialización, distribución y producción de combustibles líquidos y limita la capacidad de gestión del gobierno local al versen disminuidas las posibilidades de impulsar actividades legales y formales en el municipio. (Gracia, y otros, 2010)

El comportamiento del recaudo de los ingresos tributarios del municipio de Cúcuta en el periodo del 2008-2012 demuestra que el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela repercutió sobre la rentabilidad económica de la población, afectando directamente las finanzas públicas del municipio, las cuales evidenciaron una reducción del 33% de los ingresos provenientes de las transferencias y principalmente del bajo crecimiento en el recaudo de los impuestos locales.

3.1.1.2 Municipio de Villa del Rosario

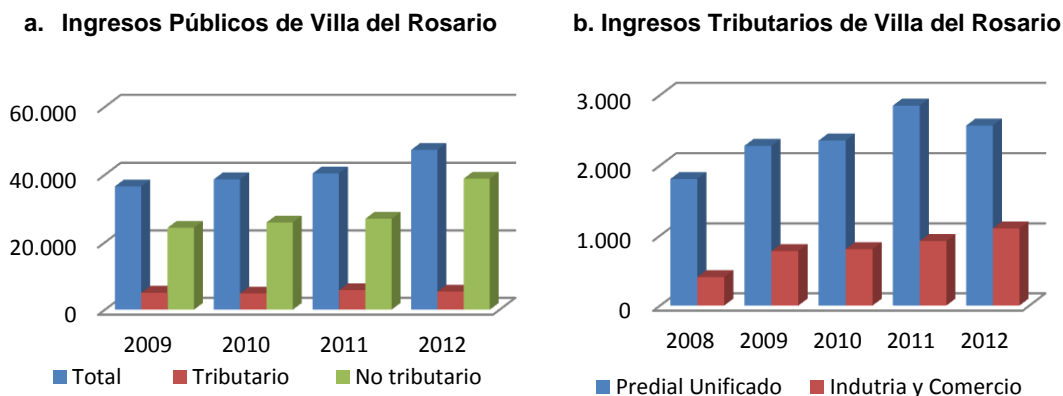
Pese a la grave situación socioeconómica que experimentó la región fronteriza durante el periodo de estudio, los ingresos totales del municipio de Villa del Rosario mantuvieron una tendencia creciente como se evidencia en el Gráfico 4a, aumentando en promedio un 5% hasta el año 2012. Esto es provocado por el aumento del 41,7% de los recursos transferidos por el gobierno nacional dirigido principalmente hacia el mejoramiento de la prestación de servicios básicos para la población.

El recaudo tributario por parte la administración municipal es positivo. El cambio del sistema de información para la administración de los predios y los contribuyentes de los diferentes impuestos fue el determinante de este crecimiento. El constante cobro a los contribuyentes en mora, y la liquidación eficiente del impuesto a pagar por

²⁸ Galvis Diana, Leal Rocío. Análisis de la vulnerabilidad social de pimpineros y vendedores ambulantes-estacionarios en Cúcuta, Los Patios y Villa del Rosario. Villa del Rosario, 2011. Economía. Universidad de Pamplona

cada uno de los 17.000 predios²⁹ que se encuentran en el municipio son las acciones que explican el aumento del 18% en el recaudo del impuesto predial hasta el año 2011. (Ver Gráfico 4b) De igual manera, la labor de incentivar a los comerciantes y empresarios a formalizar sus actividades económicas a través de un censo y una constante fiscalización emprendida a partir del 2008 ha logrado un crecimiento promedio del 13% en los ingresos provenientes del pago del impuesto de industria y comercio por los 1.600 contribuyentes registrados hasta el 2011. (Milán, 2011)

Gráfico 4 Ingresos del municipio de Villa del Rosario



Fuente: Contraloría General del Republica. Cálculos propios
Cifras en millones de pesos

Según la alcaldesa de Villa del Rosario Emperatriz Misse (2011) el deterioro de la capacidad de generar ingresos de los habitantes por el rompimiento de las relaciones comerciales con Venezuela, causó el atraso del pago del impuesto predial unificado y la ausencia del pago del impuesto de industria y comercio, reflejada en las bajas tasas de crecimiento de estos rubros (3,3% y 3,6% respectivamente) en el 2010. (Ver Gráfico 4b)

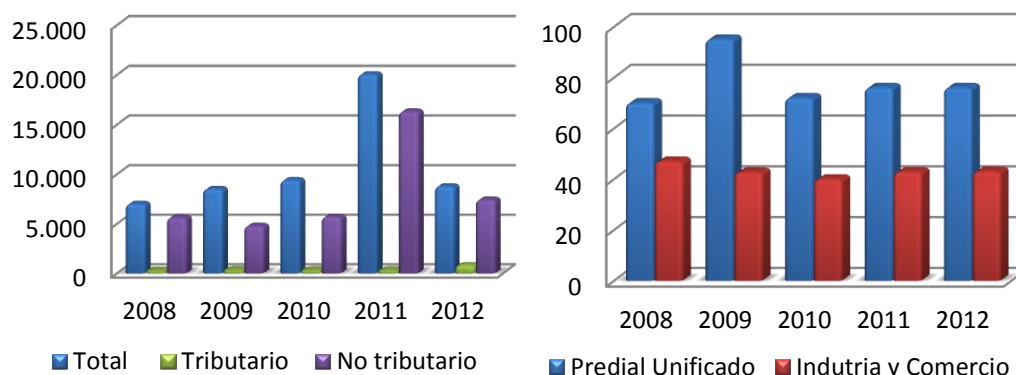
²⁹ Municipio histórico ocupó el puesto 10 de desempeño fiscal . (13 de Septiembre de 2011). Recuperado el 13 de Julio de 2013, de La Opinión: http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=381228&Itemid=126

3.1.1.3 Municipio de Puerto Santander

La disponibilidad de recursos del municipio de Puerto Santander mantuvo un crecimiento durante el periodo de análisis, como se observa en el Grafico 5a, en el 2011 los ingresos totales aumentaron un 113% proveniente del aumento de las transferencias del Programa Colombia Humanitaria destinada a la inversión de infraestructura vial ante el impacto del Fenómeno de la niña sobre la carretera Cúcuta- Puerto Santander, el cual requirió de la acción inmediata del Estado para la construcción y rehabilitación de este tramo al ser una de las principales vías que comunica el mercado interno con la frontera venezolana.³⁰

Gráfico 5 Ingresos del municipio de Puerto Santander

a. Ingresos Públicos de Puerto Santander b. Ingresos Tributarios de Puerto Santander



Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos propios
Cifras en millones de pesos

La capacidad de pago de impuestos de la población disminuyó un 9% al verse afectada la actividad comercial por el cierre de la frontera venezolana en el 2010. El recaudo del impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio se contrajo un 24% y un 6% respectivamente, manifestando la crítica situación socioeconómica de los habitantes, al incurrir en el no pago de los impuestos. (Ver Gráfico 5b)

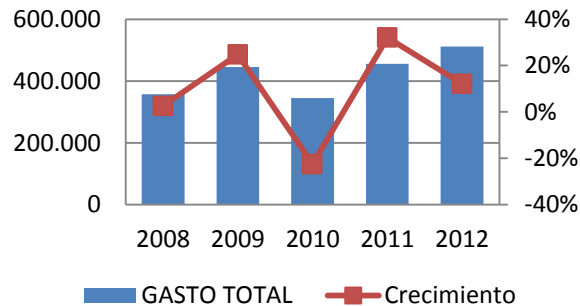
³⁰ Colombia Humanitaria en Norte de Santander. Disponible en: http://www.colombiahumanitaria.gov.co/Prensa/2011/Paginas/rincones_nsantander.aspx

3.1.2 Gastos Totales

3.1.2.1 Municipio de San José de Cúcuta

El gasto público es un elemento importante entre las herramientas con las que cuenta la política fiscal para mantener la estabilidad económica e impulsar el desarrollo de un territorio, puesto que dependiendo del nivel de gasto que realice el gobierno así mismo será el efecto en la economía. En el caso de la Ciudad de Cúcuta, el crecimiento del rubro de los gastos totales dentro de las finanzas públicas se vio interrumpido como consecuencia de la caída en el nivel de ingresos municipales en un 33%. El gasto total registrado en el 2010, fue un 40% menor respecto al año anterior. (Ver Gráfico 6)

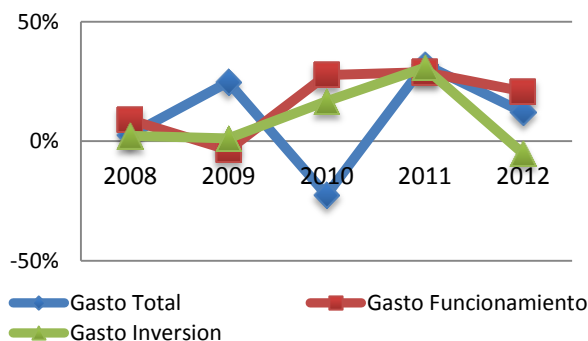
Gráfico 6 Gastos totales acumulados del municipio de Cúcuta (Millones de pesos)



Fuente: Secretaria de Hacienda. Alcaldía de Cúcuta

En el 2010, el gobierno municipal muestra un crecimiento del 17% en el nivel de recursos destinados hacia la inversión en la región a pesar de la reducción de los recursos disponibles. Según el Subsecretario de Despacho de la Secretaria de Hacienda de Cúcuta, Camilo Jáuregui, dentro de las funciones del gobierno local está la de brindar atención humanitaria de emergencia a la población afectada por cualquier fenómeno natural, en Cúcuta, la ola invernal vivida durante este año dejó cerca de 3.100 familias damnificadas que requirieron del apoyo del gobierno ante la pérdida de sus viviendas y demás pertenencias, por lo que fue necesario aumentar un 26% los recursos para la inversión (Ver Gráfico 7)

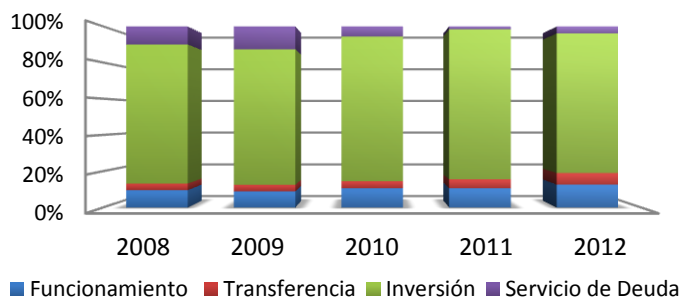
Gráfico 7 Gastos Totales del municipio de Cúcuta (Variación Porcentual)



Fuente: Secretaria de Hacienda. Alcaldía de Cúcuta. Cálculos propios

La participación de la inversión realizada por el municipio ha ganado importancia al abarcar el 80% de los gastos totales entre el 2010 y el 2011, debido a la necesidad de cumplir con los proyectos y programas establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal de este periodo. (Ver Gráfico 8) Así mismo, uno de los compromisos del municipio está orientado hacia el eje ambiental, por lo que se el nivel de transferencias ha crecido, destinando más de 6.000 millones de pesos a las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas de ejecutar los programas y proyectos de protección y restauración del medio ambiente.

Gráfico 8 Composición porcentual de los gastos del municipio de Cúcuta



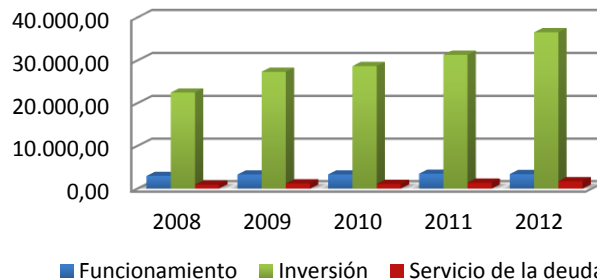
Fuente: Secretaria de Hacienda. Alcaldía de Cúcuta. Cálculos propios

3.1.2.2 Municipio de Villa del Rosario

La tendencia creciente de los rubros del gasto público refleja la poca incidencia de las discrepancias de los gobiernos nacionales de Colombia y Venezuela y el

bloqueo comercial en el 2010. El gasto total del municipio creció un 9,5% a lo largo del periodo de 2009 y 2012 tras el eficiente recaudo de ingresos tanto tributarios como no tributarios realizados por la administración municipal.

Gráfico 9 Gasto público de Villa del Rosario 2008-2012 (millones de pesos)



Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos propios

Los gastos de funcionamiento se mantuvieron estables, alcanzando los 3.456 millones de pesos en el 2011. Pese a esto, su participación dentro de los gastos totales disminuyó en un 2% al finalizar el 2012, ganando importancia los gastos de inversión los cuales representaron el 88% del total del gasto público de Villa del Rosario. (Ver Gráfico 9)

En cuanto a la deuda interna del municipio, los recursos destinados a este rubro mostraron una tasa de crecimiento entre el 25% y el 30%, a excepción del año 2010, donde el bajo recaudo de impuestos no permitió aumentar los recursos para el pago de los créditos. (Ver Gráfico 9) El monto destinado al servicio de la deuda pasó de 906 millones a 1.720 millones entre el 2008 y el 2012, lo que permitió reducir el saldo de la deuda de 4.187 de millones de pesos en el 2007 a 3.546 millones de pesos en el 2010.³¹

La inversión realizada por el municipio aumento un 30,9% entre el 2009-2012, enfocada hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. (Ver Gráfico 9) Los recursos obtenidos por transferencias nacionales y departamentales

³¹ Rosas, Sergio. Informe Financiero y Deuda Pública de Norte de Santander (2011). Contraloría General del Departamento.

se dirigieron principalmente hacia sectores como la educación, vías, salud, agua potable y saneamiento básico. La necesidad de adquirir nuevos contratos de salud y renovar los ya existentes, explica el aumento de 56,2% de los recursos de inversión destinados hacia este rubro, el cual logró la cobertura del 100% para la población del régimen subsidiado desde el año 2011.³²

Así mismo, para el desarrollo de proyectos de infraestructura se requirió el aumento de un 177% de los recursos de inversión en el 2009, los cuales se utilizaron para la rehabilitación y pavimentación de calles principales de los diferentes barrios del municipio y la construcción y adecuamiento de planteles educativos. La habilitación de un sistema de acueducto y alcantarillado para la población fue el proyecto principal de infraestructura, el cual demandó cerca de 5.500 millones en el 2011, de los cuales un 80% provenían de los recursos disponibles para inversión en infraestructura en este año y el 20% restante se obtuvo a través de los recursos de créditos.³³

3.1.2.3 Municipio de Puerto Santander

Como consecuencia de la restricción en el presupuesto municipal en el 2010, el gasto total alcanzó un crecimiento del 4%, 11 puntos porcentuales por debajo del año anterior, debido a las dificultades vividas por el bloqueo comercial con Venezuela por ser zona de frontera. (Ver Gráfico 10)

No siendo suficiente, la fuerte ola invernal que experimentó el país durante este mismo año causó la destrucción de la vía de Cúcuta - Puerto Santander que comunica el interior del país con Venezuela, por lo que fue necesario realizar una inversión superior a los 5.000 millones de pesos para la reconstrucción y

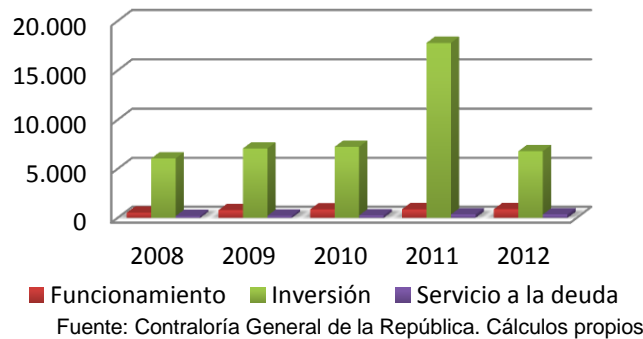
³² Certificación de Cobertura en el Régimen subsidiado 2012. Ministerio de Salud. Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/CoberturasdelR%C3%A9gimenSubsidiado.aspx>

³³ Misse, Emperatriz. (2011) Informe de Gestión. Villa del Rosario

rehabilitación de esta vía, financiada por las transferencias provenientes del Programa Colombia Humanitaria.³⁴

Otro de los sectores afectados por el Fenómeno de la Niña fue el sector educativo, al dejar en grave estado su infraestructura, por tal motivo, el gobierno municipal destinó 3.200 millones para la construcción y reparación tanto de escenarios deportivos como de plantas educativas en el 2011. Así mismo este aumento también se debe a la asignación de 1.500 millones para la Investigación y Desarrollo, dirigidos principalmente hacia el estudio de las posibilidades de inversión en actividades como los servicios recreativos y deportivos en la región.

Gráfico 10 Gasto público de Puerto Santander 2008-2012 (millones de pesos)



Como se pudo observar, el comportamiento de los ingresos y gastos públicos se vio afectado por aspectos políticos como el rompimiento de las relaciones comerciales con Venezuela, al afectar las actividades económicas de la región, principalmente el comercio; y por el Fenómeno de la Niña, el cual dejó miles de familias damnificadas, el daño de infraestructura pública como planteles educativos y carreteras importantes. El impacto de estos fenómenos generó cambios en rubros como los ingresos tributarios, las transferencias y el nivel del gasto de inversión de los municipios, sin embargo las finanzas públicas de cada municipio presentaron en general, un comportamiento estable.

³⁴ *Colombia Humanitaria en Norte de Santander.* Disponible en: http://www.colombiahumanitaria.gov.co/Prensa/2011/Paginas/rincones_nsantander.aspx

3.2 Análisis del Mercado Laboral y la Dinámica Comercial

Esta segunda sección se pretende analizar el comportamiento de las variables más representativas del mercado laboral de Cúcuta y su área metropolitana, para determinar qué tipo de impacto generaron los Decretos de Emergencia Social en la oferta laboral de la región, y por último evaluar la importancia de la intervención estatal en la dinámica comercial, analizando aspectos como la ocupación hotelera, el comercio exterior y la Zona Franca de Cúcuta.

3.2.1 Mercado laboral de Cúcuta y su Área Metropolitana (2008-2012)

La interdependencia social y comercial de la zona de frontera generó la necesidad de intervenir en la economía para mitigar el deterioro en las condiciones socioeconómicas de la región como consecuencia de las discrepancias políticas y económicas entre los gobiernos nacionales que se intensificaron desde el año 2007.

3.2.1.1 Tasa de Desempleo

La tasa de desempleo del Área Metropolitana de Cúcuta aumentó a 14,4%, es decir, que entre el año 2008 y 2010 se registró un alza de 5,12%, situándose por encima del índice nacional. (Ver Gráfico 11) Este comportamiento se debe a los cierres de fronteras y al rompimiento de las relaciones comerciales entre Colombia y Venezuela, que terminaron afectando directamente entre 7.000 y 10.000 personas que se movilizaban en la frontera hacia sus lugares de trabajo. (Carrillo, 2012)

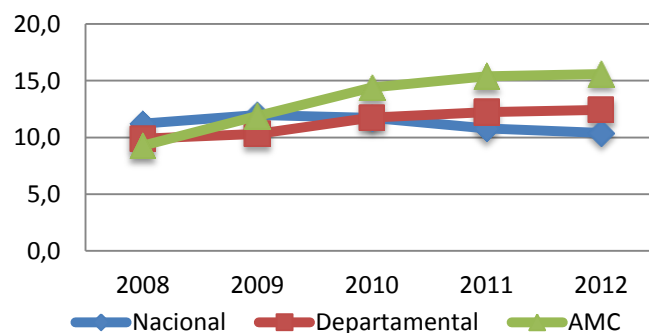
La falta de incentivos hacia la industria del AMC, la dificultad al acceso a créditos bancarios para las pymes³⁵ y la disminución del nivel de exportaciones de las empresas del departamento hacia Venezuela, impidieron que sectores como el

³⁵ Desilusión de empresarios en capacitación de Bancoldex s.f. (2010). Cámara Colombo Venezolana. Disponible en http://www.comvenezuela.com/index.php?option=com_content&view=article&id=476:-desilusion-de-empresarios-en-capacitacion-de-bancoldex&catid=3:en-que-esta-la-camara&Itemid=50

industrial, y de servicios absorbieran el aumento de la oferta laboral que se presentaba en la región por la crítica situación económica de la población.

La eliminación del IVA de algunos productos y la creación de una zona Franca Permanente Especial (Decretos 2694 y 2695 de 2010) pretendían estimular las actividades comerciales para que de esta manera se incrementara la demanda laboral, sin embargo la tasa de desempleo mantuvo su tendencia creciente, debido a la agudización de la situación empresarial de Cúcuta y su área metropolitana ante el bajo precio del bolívar. Para el 2011 se presentó el cierre de 40 empresas en la industria de la arcilla y 300 locales comerciales lo que significó la pérdida de más de 3.000 empleos,³⁶ siendo la tasa de desempleo este año de 15,4%.

Gráfico 11. Tasa de Desempleo del Área Metropolitana de Cúcuta-Departamental y Nacional



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares

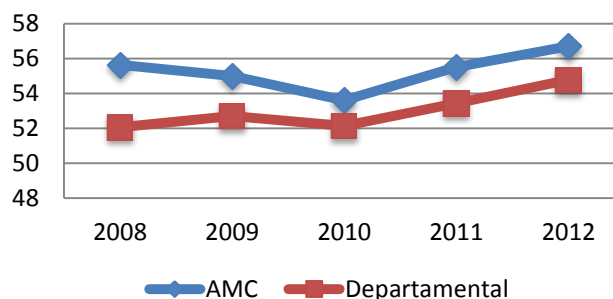
3.2.1.2 Tasa de Ocupación

El impacto de las controversias de Colombia con el vecino país en la economía local, también se evidencia en el comportamiento de la tasa de ocupación del AMC, la cual se redujo en un 1,4% entre el 2009 y 2010, aunque se mantuvo por encima del promedio departamental (Ver Gráfico 12). El bajo nivel de demanda

³⁶ El comercio de Cúcuta se está muriendo. 13 de Marzo de 2011. Caracol. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/el-comercio-de-cucuta-se-esta-muriendo/20110313/nota/1438461.aspx>

laboral se produjo luego de que cerca de 1.500 establecimientos comerciales y empresas exportadoras dejaron de realizar sus actividades económicas.³⁷

Gráfico 12 Tasa de Ocupación AMC-Norte de Santander



Fuente: DANE

La continua devaluación del bolívar hace que los precios de los productos exportados hacia Venezuela sean menos competitivos debido a la doble tasa de cambio que maneja el sistema económico de este país, esto sumado a la desconfianza generada en los exportadores colombianos por la deuda acumulada por Cadivi³⁸, han incidido en el intercambio comercial entre las regiones, como el caso de la industria manufacturera que reportó una caída del 80% en el nivel de exportaciones, significando la reducción de 11 mil puestos de trabajo en el 2010³⁹. (Ver Gráfico 13) Así mismo, la pérdida de valor adquisitivo del bolívar frente al peso colombiano ha aumentado el contrabando y ha ocasionado la caída de precios de productos agroindustriales y manufacturados, deteriorando la competitividad de estos sectores al tener que enfrentarse a los bajos precios de los bienes venezolanos.

La reducción del monto de divisas otorgadas por CADIVI para los viajes al exterior (CEPAL, 2010), además del bajo precio del bolívar desincentivaron al consumidor

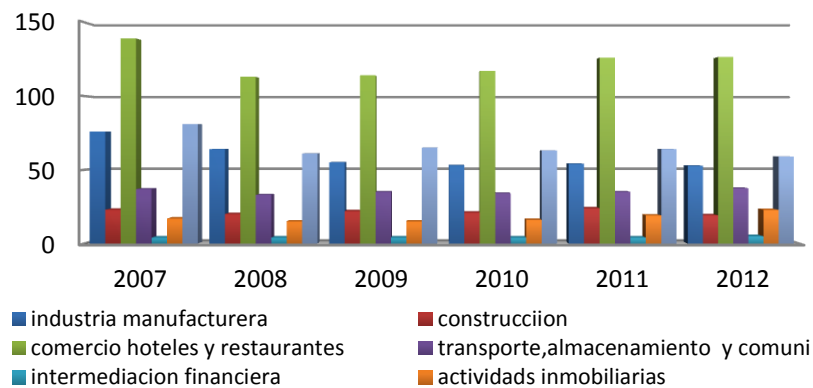
³⁷ García Boris. Investigación diagnóstica sobre la problemática política, económica y social en las ciudades de san José de Cúcuta-san Antonio del Táchira, luego de las tensiones presidenciales del periodo 2007-2010. Tesis de grado (Relaciones Internacionales). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. (2012)

³⁸ Niño Jorge A. "Análisis del efecto de variables económicas y políticas sobre la dinámica general y sectorial de los flujos comerciales Colombo Venezolanos, en su último ciclo de auge y deterioro" (2011). Disponible en: http://www.comvenezuela.com/descargas/monografia_camara.pdf

³⁹ DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional, Norte de Santander 2010, p 21

venezolano de realizar sus compras en el mercado local, incidiendo de manera directa en la rentabilidad económica del sector comercial, al registrarse un disminución del 80% en el nivel ventas y el despido de 27.000 personas al finalizar el 2009. Sin embargo, a partir del año siguiente, año que coincide con la implementación de las medidas fiscales el nivel de ocupación en este sector refleja un comportamiento positivo, al integrar cerca de 3 mil personas a sus actividades.⁴⁰ (Ver Gráfico 13)

Gráfico 13 Población ocupada por ramas de actividad (miles)



Fuente: DANE

El comportamiento del nivel de ocupación en el sector comercial, evidencia la incidencia de los decretos de emergencia social en su dinámica al permitirse incorporar parte de la población desempleada a sus actividades, sin embargo la tasa de ocupación total muestra un crecimiento negativo a finales del 2010, debido a las crisis experimentada en sectores como el industrial, ante la falta de productividad y competitividad que se requiere para reemplazar el mercado venezolano como el principal destino de sus exportaciones.⁴¹

⁴⁰ *Ibíd.*, p 21

⁴¹ García José L, Desarrollo de la ciudad de San José de Cúcuta, en el marco de la integración binacional colombo-venezolana. Trabajo de grado (Magister en estudios Urbano-Regionales). Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Arquitectura. Escuela de Planeación Urbano Regional. Disponible en <http://www.bdigital.unal.edu.co/5283/1/80853725.2011.pdf>

3.2.1.3 Informalidad

El sector informal tiene una alta participación dentro de las estructuras productivas de las economías latinoamericanas, al convertirse en la opción principal para incorporarse a la actividad laboral. En Cúcuta y su área metropolitana, sus características como zona de frontera y la incertidumbre social motivaron la creación de una economía ilícita como respuesta a las necesidades de la población de obtener el sustento diario. A partir del 2007, estas actividades informales han sido más atractivas en la región, pasando de representar el 62% de la población al 75% en el 2012. La depreciación del tipo de cambio de la moneda venezolana frente al peso colombiano, crea amplios diferenciales de precios en bienes como el combustible y los alimentos, lo que convierte el contrabando de estos productos en una actividad en la cual se puede obtener altos márgenes de ganancia.⁴² La cifra de “pimpineros”⁴³ y vendedores ambulantes en Cúcuta, Villa del Rosario y Los Patios alcanzó las 4.151 personas, ante la falta de oportunidades de obtener un empleo formal las familias de la zona ven en estas actividades su principal fuente de ingresos.⁴⁴

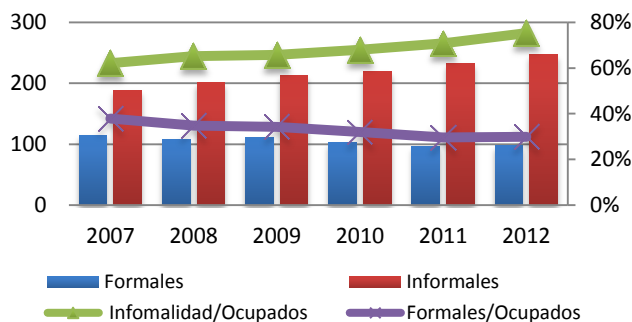
En el Gráfico 14 se observa que cerca de 30 mil personas han ingresado al mercado laboral desempeñando actividades informales entre el 2007 y el 2012, y el nivel de empleos formales de la región se ha reducido aproximadamente en un 6%. Este panorama limita el crecimiento y desarrollo económico de la región, evidencia el deterioro de la calidad de vida de los habitantes del Área Metropolitana y pone en cuestionamiento la efectividad de la política pública adoptada por el gobierno para generar empleo.

⁴² Hurtado Adriana. La Frontera Colombo-Venezolana. Observatorio de Política y Relaciones Internacionales. *Universidad Nacional de Colombia*. 2011. Disponible en: <http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/168-la-frontera-colombo-venezolana.html>

⁴³ Son llamadas así las personas encargadas de distribuir la gasolina que entra de manera ilegal a la región a través de ventas informales.

⁴⁴ Galvis, Diana; Leal Rocío. Análisis de la vulnerabilidad social de pimpineros y vendedores ambulantes –estacionarios en Cúcuta, Los Patios y Villa del Rosario (2011). Tesis no publicada (Economía). Universidad de Pamplona. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Villa del Rosario

Gráfico 14 Población ocupada formales e informales (miles)- Composición Porcentual



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos propios

El comportamiento del mercado laboral en Cúcuta y su área metropolitana durante el periodo de estudio evidencia la vulnerabilidad de la población frente al estado de las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela por la dependencia de la economía local con el intercambio comercial con este país. Por tal motivo, es necesario incentivar la diversificación de sus actividades económicas y de los destinos de exportación de sus productos, hacia el mercado nacional y extranjero, para que de esta manera la región logre mantener sus condiciones socioeconómicas al enfrentarse a situaciones de crisis como la que inició en el 2009 con el país vecino.

3.2.2 Análisis de la dinámica comercial del Área Metropolitana de Cúcuta

La posibilidad de lograr el desarrollo económico de un territorio está ligada al desenvolvimiento de variables económicas como las exportaciones e importaciones, la inversión extranjera, el desarrollo comercial y turístico dentro del mercado local. A continuación se analizará el comportamiento de estas variables, con el propósito de determinar los cambios presentados en la dinámica de mercado del AMC en el periodo de 2008-2012, tras la intervención del Estado ante los altos índices de desempleo en la región en el 2010.

Cabe mencionar, que ante la ausencia de información específica sobre el intercambio comercial entre el Área Metropolitana de Cúcuta y Venezuela, el análisis del sector externo se realiza a nivel departamental, teniendo en cuenta las cifras registradas por el DANE en el periodo de 2008-2012.

3.2.2.1 Sector Externo

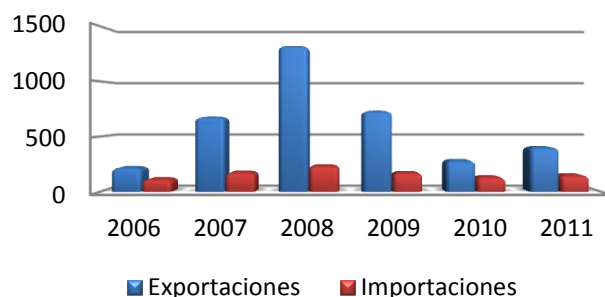
La constante interacción económica, cultural y social entre los habitantes de las zonas de frontera ha creado fuertes lazos de dependencia con Venezuela, haciendo estas regiones vulnerables a las decisiones políticas y económicas del gobierno vecino, por el hecho de que han basado sus economía en el intercambio comercial con este país, lo cual está demostrado, al ser Venezuela el principal país de destino de las exportaciones de Norte de Santander comprendiendo el 96,33% del total de exportaciones en el 2009.

A partir de este mismo año, el comercio bilateral de la región empezó a deteriorarse ante la desconfianza generada en los empresarios colombianos el retraso en los pagos por más de 365 días de CADIVI. La deuda al gremio cañicultor del departamento alcanzó los USD\$ 350.000 dólares, y en el gremio del cuero y el calzado esta cifra superó los 80 millones de dólares al 2010.⁴⁵

En el año 2010 el nivel de exportaciones del departamento se redujo un 88%, al caer el valor de las exportaciones a Venezuela de 620 millones de dólares que se registraban en el 2009 a 68 millones de dólares en este año. (Ver Gráfico 15) Los factores que incidieron en el intercambio comercial del departamento con el país vecino fueron en primer lugar la pérdida de competitividad de los productos nacionales ante la política cambiara de Venezuela. La tasa de cambio fijada por Cadivi a la importación de bienes no prioritarios (4,30 bolívares fuertes por dólar) aumentó el precio de los productos colombianos, siendo poco atractivos para los empresarios venezolanos. (Oliveros, 2012)

⁴⁵ Empresarios de Cúcuta protestan por demora en pago de Cadivi. Cámara Colombo Venezolana. http://www.comvenezuela.com/index.php?option=com_content&view=article&id=699:empresarios-de-cucuta-protestan-por-demora-en-pago-de-cadivi&catid=2:noticias&Itemid=44

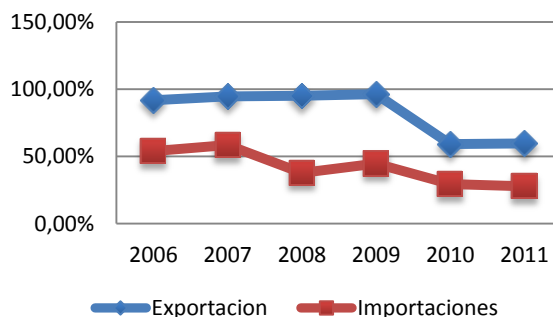
Gráfico 15 Exportaciones e Importaciones Totales de Norte de Santander (millones de dólares)



Fuente: DANE Cálculos propios

Segundo, el rompimiento de las relaciones comerciales con Venezuela⁴⁶ anunciado por el presidente Hugo Chávez a mediados de este año, empeoró el comercio bilateral, representando Venezuela solo el 59,1% de las exportaciones totales del departamento a finales de 2010 (Ver Gráfico 16). La reducción de las exportaciones hacia Venezuela limita los niveles de ingresos del territorio, implicando mayores dificultades para el avance de los procesos de crecimiento y desarrollo económico local, ya que estas aportaban un 4,4% promedio al PIB departamental. (Esguerra, Montes, Garavito, & Pulido, 2010)

Gráfico 16 Tendencia del intercambio comercial entre Norte de Santander con Venezuela



Fuente: DANE. Cálculos propios

⁴⁶ Situación generada por la presentación de pruebas por parte del gobierno colombiano ante la OEA, que demostraban la colaboración del gobierno venezolano con los grupos guerrilleros del país.

El comportamiento de las importaciones totales también refleja el impacto de las problemáticas políticas y económicas con Venezuela, viéndose interrumpida su tendencia creciente en el 2009. En efecto, las importaciones totales del departamento cayeron cerca de un 26%. (Ver Gráfico 16) Analizando los cambios ocurridos en la estructura participativa de los sectores productivos, tomando como referencia el año 2010, las importaciones del sector industrial pierden participación (pasando de 229 millones de dólares en el 2008 a 127 millones de dólares en el 2010), seguido del sector agropecuario, caza y silvicultura que muestran un reducción del 23%.

El comportamiento de la demanda de bienes de origen venezolano es la causa de la reducción en el nivel total de las importaciones del departamento ante el panorama de incertidumbre que se vivía en la región fronteriza por los constantes enfrentamientos entre los gobiernos nacionales como la violación de soberanía en la que incurre el gobierno colombiano en el proceso de captura de Raúl Reyes en el 2008, y que en varias ocasiones interrumpieron el intercambio de productos entre regiones, como sucedió a finales del 2010, tras las acusaciones hechas por el gobierno colombiano sobre la alianza del gobierno venezolano con las FARC, el cierre de fronteras ordenado por Hugo Chávez como represaría, causó la caída del 45,9% de las importaciones desde Venezuela, las cuales solo tuvieron una participación del 29,4% en el total de las importaciones del departamento, 15 puntos porcentuales por debajo de la cifra registrada el año anterior cuando representaban el 44%.(Ver Gráfico 16)

3.2.2.2 Zona franca de Cúcuta

Desde sus inicios, en la década de 1970, las oportunidades de la Zona Franca de Cúcuta de desarrollarse de manera eficientes eran pocas. La carencia de infraestructura vial y el aislamiento de la ciudad con el resto del país, el escaso desarrollo empresarial, la falta de recursos físicos y las limitaciones en los servicios públicos fueron los principales argumentos del estudio de factibilidad realizado por el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (ITT) para decidir la aprobación de crear

una zona franca en esta región. A pesar de estos resultados el Ministerio de Desarrollo Económico aprobó la creación de la Zona Franca Industrial y Comercial de Cúcuta en 1974.⁴⁷

El desarrollo de la Zona Franca de Cúcuta se caracterizó por ser muy lento debido al exceso de requisitos que se exigían para ser un usuario industrial, y la lentitud en el proceso de estudio y aceptación de los participantes. En el 2001, cuando la deuda por el pago de arrendamiento alcanzó los 258 millones de pesos, el gobierno decidió entregar su administración a la zona Franca de Bogotá, la cual realizó esta función hasta el año 2012, cuando le fue entregada a la Central de Inversiones S.A (Cisa) al ser incapaz de cumplir los objetivos fijados en el momento de su instauración como lo era la creación de empleo, el aumento de inversión extranjera y la generación economías de escala en la región. (Mora, 2012)

Algunos de los factores que influyen en la baja productividad y rentabilidad de la Zona Franca de Cúcuta fueron en primer lugar, la inestabilidad que representó la renovación del contrato de arrendamiento con la Zona Franca de Bogotá cada seis meses, la cual impidió que esta entidad realizara inversiones para promocionar los beneficios aduaneros de la región en segundo lugar, se encuentra la disminución progresiva de los usuarios industrial, donde en sus inicios existían más de 50 usuarios y para el año 2012, solo quedan 10 de los cuales 7 se encuentran funcionando, fenómeno causado por los altos costos de operación y de transporte, que representaba, en el caso de la empresa extranjera Mono Block⁴⁸ movilizarse desde el puerto hacia Cúcuta. El tercer factor fue la mala utilización de las instalaciones, las cuales fueron convertidas en bodegas para el almacenamiento de mercancías y no para la producción de bienes y servicios.⁴⁹

⁴⁷ Raynaud Gerardo. La malograda Zona Franca de Cúcuta. 2012

⁴⁸ Filial de Mercedes Benz que se ubicó en la Zona Franca de Cúcuta con el propósito de ensamblar buses con carrocería venezolana, sin embargo para obtener mayores beneficios se traslada a la ciudad de Cartagena. Disponible en:
(http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=400314&Itemid=94)

⁴⁹ Empresarios de Norte de Santander en alerta por pérdida de zona franca. Zona Franca La Cayena. Disponible en:
http://www.zofracar.com/index.php?option=com_content&view=article&id=50%3Aus283-millones-para-obras&catid=2%3Anotas-de-interes&Itemid=70&lang=es

Esta problemática terminó con la entrega de la Zona Franca de Cúcuta a la Gobernación de Norte de Santander y a la Cámara de Comercio de Cúcuta, las cuales se encargaran de estructurar proyectos que garanticen el buen funcionamiento de este instrumento impulsor de desarrollo económico.⁵⁰ No obstante, el panorama no es nada prometedor, debido a la falta de dinamismo de la economía como consecuencia de la disminución del intercambio comercial con Venezuela a raíz de los constantes problemas ocurridos entre ambos países y de la carencia de infraestructura vial que conecte la ciudad con el mercado interno.

3.2.2.3 Ocupación Hotelera

Los datos obtenidos por los hoteles registrados en Cotelco, evidencia el deterioro de la economía local, presentándose un baja presencia de turistas extranjeros y nacionales en la ciudad. Entre el 2008 y 2010, la tasa de ocupación bajó cerca de un 17% en respuesta a las dificultades del entorno comercial del AMC.

El cupo otorgado por CADIVI a los venezolanos desde el año 2003, para realizar compras y viajes en el exterior, favoreció el comercio fronterizo atrayendo al consumidor venezolano al obtener mayores ventajas al realizar sus compras en dólares, debido a la tasa de cambio del dólar, teniendo mayor poder adquisitivo en el mercado colombiano (oscilo entre los 1.600 y 2.500 pesos en el periodo 2003-2007) siendo más rentable si se tiene como referencia el tipo de cambio fijo de Venezuela (2,15 Bfs/dólar hasta el 2009).⁵¹

Como consecuencia de un aumento de la salida de divisas del país vecino, este cupo fue reducido a mediados del 2009, de 5.000 a 2.500 dólares para las compras en el extranjero, lo que provocó la caída de las ventas y la ausencia de la población

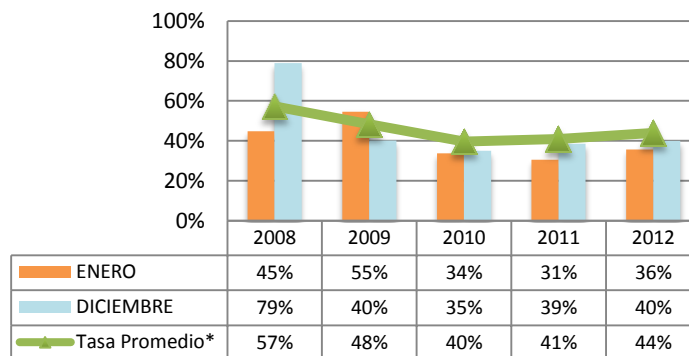
⁵⁰ Plan de mejor para la Zona Franca de Cúcuta. Zona Informativa. Cámara de Usuarios de Zonas Francas. Disponible en:

<http://www.andi.com.co/Archivos/file/Boletin%20Marzo%2022%20%20de%202013.pdf>

⁵¹ Oliveros, Asdrúbal (2012). Crecimiento, inflación y tipo de cambio en Venezuela: 1999-2012. Encuentro de Organizaciones Sociales. Disponible en: <http://www.eosvenezuela.info/wp-content/uploads/2012/02/oliveros.pdf>

venezolana en la región, fenómeno que afecto la tasa de ocupación, disminuyendo un 9%.(Ver Gráfico 17)

Gráfico 17. Ocupación hotelera Enero-Diciembre 2008-2012



Fuente: Cotelco, Cúcuta

*Índice promedio anual de 18 hoteles que forman parte del Área Metropolitana de Cúcuta.

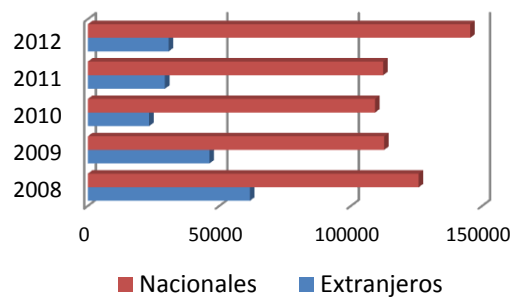
En el 2010, la ciudad es cada vez menos atractiva, el bajo precio del bolívar alcanzo el valor de 20 centavos de peso,⁵² desincentivaron las compras venezolanas, seguido a esto el cierre de fronteras tras el rompimiento de las relaciones diplomáticas con el país vecino aumentaron la desconfianza e incertidumbre de la población nacional y extranjera, lo que demuestra el bajo registro de turistas extranjeros en los hoteles de la ciudad, el cual disminuyó un 50,7 %, y en los nacionales de un 2,6% respecto al año anterior. (Ver Gráfico 18) La tasa promedio de ocupación en este año fue la más baja del periodo, alcanzando solo el 39,71%, a pesar de los incentivos fiscales adoptados para dinamizar el comercio local. (Ver Gráfico 17) El crecimiento del índice de ocupación del AMC durante el 2011 y el 2012, se debe especialmente al aumento de las visitas desde el interior del país, alcanzando en este último año un registro de 134 mil huéspedes nacionales.

La dinámica comercial del AMC muestra claramente la dependencia con el consumidor venezolano, el cierre de frontera vivido como consecuencia del

⁵² Devaluación venezolana, sin efectos en cambistas de la frontera. Universidad ICESI. Disponible en: <http://www.icesi.edu.co/blogs/actualidad/2010/01/14/devaluacion-venezolana-sin-efectos-en-cambistas-de-la-frontera/>

rompimiento de las relaciones bilaterales entre ambos países, y la devaluación del bolívar lograron desestabilizar la economía local, al verse afectado la industria con la disminución de las exportaciones hacia este país, los establecimientos comerciales ante el bajo nivel de ventas y hasta los vendedores ambulantes, los cuales ven obstaculizado la obtención de los bienes de contrabando como el combustibles y alimentos .

Gráfico 18. Número de huéspedes* registrados en el Área Metropolitana de Cúcuta



Fuente: Cotelco, Cúcuta

*Acumulado anual de 18 hoteles registrados en Cotelco en el Área Metropolitana de Cúcuta

Durante el 2010 a pesar de los incentivos fiscales otorgados por el gobierno local, el panorama comercial no logra recuperarse, lo que evidencia los bajos niveles de exportación e importación del departamento y la disminución la tasa de ocupación hotelera al ser poco atractivo el intercambio comercial en la región.

4. PERCEPCIÓN SOCIOECONÓMICA DEL SECTOR COMERCIO DE CÚCUTA ANTE LOS DECRETOS 2694-2695 DE 2010

Para cumplir a cabalidad con los objetivos trazados en la presente propuesta de investigación y así mismo, evaluar las medidas de intervención estatal en el entorno regional para la generación de empleo, como estrategia de desarrollo económico local, se tomaron las empresas del sector calzado, confección, materiales de construcción, electrodomésticos y alimentos de la Ciudad de Cúcuta como campo de referencia para la implementación del instrumento de recolección de datos.

4.1 Metodología de la investigación

4.1.1 Muestra

La ciudad de Cúcuta en el año 2012 presentó un total de 2807 empresas registradas ante la Cámara de Comercio en las actividades económicas de fabricación y comercialización de calzado, confección y comercialización de prendas de vestir, compra y venta de productos de la canasta familiar, comercialización de alimentos, comercialización de electrodomésticos, y venta de materiales de construcción; distribuidas dentro de las 10 comunas de la ciudad como se muestra en la Tabla 1. Para el caso del presente estudio, cada comuna representa un estrato, dadas las características homogéneas de las empresas del sector comercio dentro de cada comuna.

Tabla 1. Distribución por comunas de las empresas que componen el Sector Comercio

Comuna	Número de empresas
1	1268
2	395
3	126
4	192
5	197
6	142
7	224
8	102
9	112

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta.

Haciendo uso del muestreo estratificado, con afijación óptima para proporciones muestrales, y con un nivel de significancia del 95%, se estima la muestra total (n), y la muestra de cada estrato (n_j); teniendo en cuenta que N es la población total, N_j es la población total del estrato j , $\sigma^2_{p_{st}}$ es la varianza de la proporción poblacional, p_j es la proporción muestral del estrato j que fue comprendida en el Decreto 2694 de 2010, q_j es la proporción muestral del estrato j que no fue incluida dentro de este incentivo.

$$n = \frac{\frac{1}{N} (\sum_{j=1}^K N_j \sqrt{p_j q_j})^2}{N \sigma_{p_{st}}^2 + \frac{1}{N} \sum_{j=1}^K N_j p_j q_j}$$

$$n_j = \frac{N_j \sqrt{p_j q_j}}{\sum_{j=1}^K N_j \sqrt{p_j q_j}} \times n$$

Para la muestra total de empresas se estiman 114 empresas del Sector Comercio, distribuidas según lo muestra la Tabla 2.

Tabla 2. Distribución de la muestra por comunas

Comuna	Muestra
1	51
2	16
3	5
4	8
5	8
6	6
7	9
8	4
9	5
10	2

Fuente: Elaboración propia

4.1.2 Herramienta de la investigación

La herramienta de investigación utilizada fue la encuesta social, aplicada a la muestra mediante entrevistas directas con los gerentes, administradores o representantes legales de las empresas seleccionadas. (Ver Anexo D) La encuesta está estructurada en dos partes:

Parte I: Alcance de los Decretos de Emergencia Social

Parte II: Conceptualización de Percepciones

Las principales variables analizadas son la demanda laboral y el nivel de ventas de las empresas en los diferentes sectores. A su vez se tiene en cuenta la percepción del empresario en torno a la situación de la ciudad y a la eficiencia de la intervención estatal para la promoción del desarrollo local de la ciudad de Cúcuta.

4.1.3 Limitaciones

En el desarrollo de la investigación se encontraron varios factores que limitaron el cumplimiento de los objetivos. Una de las principales limitaciones fue la desconfianza y poca receptividad por parte de los gerentes, administradores y representantes legales de las empresas. Asimismo los recursos financieros para la recolección de un tamaño de muestra mayor fue otro de los factores que limitó las fuentes de información.

La inexistencia del registro de empresas inscritas en la Zona Franca Permanente Especial creada por el Decreto 2695 de 2010 restringió la investigación sobre los efectos percibidos por estas empresas, por ende el análisis de este decreto se orientó hacia la identificación sobre el conocimiento y adopción del régimen aduanero y tributario especial por parte de los comerciantes encuestados.

4.2 Presentación de Resultados

La interpretación de los resultados se dividió de acuerdo a la estructura utilizada en la herramienta de investigación. En la primera parte, el análisis de la información obtenida se desarrolló diferenciando cada uno de los sectores incluidos dentro del alcance del Decreto 2694 de 2010 (Tabla 3), teniendo en cuenta la ubicación geográfica y las características socioeconómicas de población que lo conforma. (Ver Anexo E)

Tabla 3 Distribución de la muestra por sectores

Sector	Número de Empresas
Calzado	31
Confección	34
Alimentos	20
Electrodomésticos	13
Construcción	16
Total	114

Fuente: Elaboración propia

En la segunda parte se determina el impacto generado por los Decretos de Emergencia Social frente a la alta tasa de desempleo e informalidad que ha experimentado la región, y la eficacia de la intervención estatal de acuerdo a la percepción de los empresarios y comerciantes encuestados desde el entorno donde se desenvuelven, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población de cada una de las comunas. (Ver Anexo E)

4.2.1 Parte I: Alcances de los Decretos de Emergencia Social

4.2.1.1 Sector Calzado

La determinación de los efectos del Decreto 2694 de 2010 en el Sector del Calzado de Cúcuta, se obtiene a partir de la valoración de los cambios generados en las

diferentes empresas o negocios en torno a aspectos que influyen en la productividad y permanencia de estos.

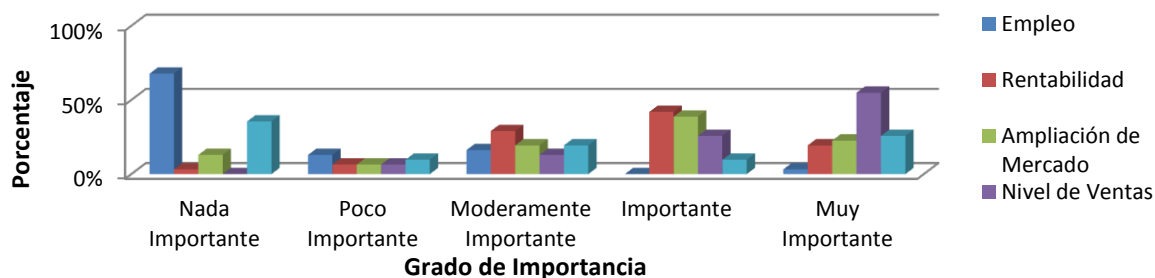
La población de los sectores populares de estratos 1 y 2, como los son la comuna 1, comuna 4 y comuna 9 caracterizadas por desarrollar principalmente la actividad de fabricación y comercialización de calzado⁵³ vieron mejorar sus condiciones económicas. Según los datos recolectados, el 81% de las empresas comercializadoras identifican el alto grado de relevancia que tuvo la intervención estatal en el nivel de las ventas, expresando su conformidad con esta medida. Así mismo el 61% considera importante el efecto sobre la rentabilidad comercial de sus empresas y para el 39% de los encuestados fue importante en el tema de ampliación de mercados. (Ver Gráfico 19)

No obstante la dinamización del mercado laboral en el sector del calzado no se presentó, siendo poco el impacto en la calidad de vida de esta población. Para el 68% de las empresas fabricantes y comercializadoras de calzado la estrategia de exoneración del IVA no incidió sobre el nivel de empleo de sus empresas, ya que no existían garantías sobre la eficiencia del incentivo, solo un 16% de las empresas vio la necesidad de incorporar nuevos empleados durante los tres meses de plazo de este incentivo, sin embargo, cabe mencionar, que el empleo generado en este sector es informal, conformado principalmente por miembros de la misma familia o personas cercanas, careciendo de contrato y por ende del pago de seguridad social y pensión.

El impacto del decreto sobre la reducción de los costos como factor determinante de la rentabilidad de las empresas no tuvo ninguna relevancia, debido a que en el caso de los fabricantes los insumos del calzado no estaban comprendidos dentro de los bienes exentos del IVA.

⁵³ Briceño Luis, Uribe Cirly. (2002) Análisis socioeconómico y propuesta metodológica para los sectores populares de Cúcuta. Informe de Consultoría. Disponible en : <http://ebookbrowse.com/analisis-socioeconomico-sectores-populares-cucuta-2002-pdf-d396471433>

Gráfico 19. Factores de incidencia de los Decretos 2694 de 2010 en el Sector del Calzado



Fuente: Cálculos propios

En cuanto al proceso de adopción del Decreto 2694 de 2010, el 35% de las empresas encuestadas afirmaron haber tenido problemas con la interpretación de la norma, debido a que en un principio no fue muy claro el procedimiento de facturación que se debía seguir. Así mismo, en el caso de las comercializadoras aseguraron que algunos proveedores nacionales no se acogieron a la norma y facturaban el IVA al calzado traído a la ciudad, impidiendo así la disminución en sus precios.

Pese a las dificultades, según los porcentajes se observa que para el sector del calzado el Decreto 2694 de 2010 suplió las expectativas de sus empresas, el 68% de los 31 encuestados manifestaron que los consumidores se motivaron con los bajos precios de los productos saliendo a comprar principalmente en los últimos días del periodo. Para el 29% de los empresarios este decreto no logro el impacto esperado, argumentando que el nivel de sus ventas permaneció estándar.

Por otra parte pertenecer a una Zona Franca Permanente Especial o Uniempresarial ZFPE (Ley 1004 de 2005, artículo 393-3) representa para la empresa de manera individual la oportunidad de gozar de un régimen tributario y aduanero especial en el desarrollo de sus actividades. La incidencia del Decreto 2695 de 2010 en el sector calzado fue nula, el 58% de los fabricantes y comercializadores expresaron no estar interesados, un 32% no recibió información suficiente sobre este incentivo y el 10% afirmaron no tener conocimiento. La baja industrialización no permite que los empresarios obtengan altos niveles de productividad que los lleve ampliar sus mercados al no poder competir con precios y calidad, por tal motivo, los empresarios

no tienen ningún estímulo, ya que son empresas pequeñas sin infraestructura adecuada, que no cumplen con los requisitos exigidos para hacer parte de un ZFPE.

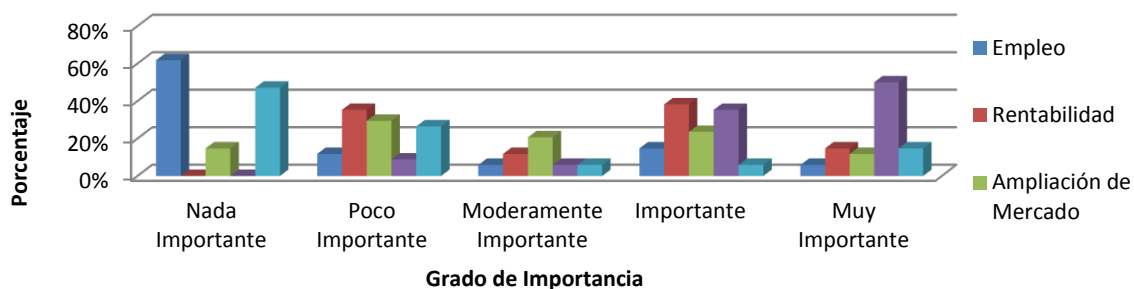
4.2.1.2 Sector Confecciones

Al analizar la influencia de los Decretos de Emergencia Social sobre la dinámica comercial del Sector de Confecciones, se hace evidente los efectos positivos sobre el nivel de ventas y la rentabilidad económica de este sector, así como también se encuentran las falencias que presentó este incentivo en el propósito principal de generar empleo. Como se puede observar en el Grafico 20, el 50% de los empresarios afirmaron que la aplicación de este incentivo fue muy importante para la recuperación de la rentabilidad económica de sus establecimientos debido al aumento de las ventas al ofrecer sus productos a un bajo precio.

Sin embargo, los empresarios y comerciantes de la comuna 8, comuna 7 y comuna 1, regiones donde se concentra mayoritariamente esta actividad económica, y a su vez donde se ubica el 33% de la población cucuteña⁵⁴, no recibieron el estímulo necesario para generar nuevos puestos de trabajo. Durante los tres meses de duración de este incentivo, el 74% de los comercializadores expresaron no haber tenido la necesidad de contratar personal adicional para suplir el aumento de la demanda de estos de bienes, y el 21% contrataron nuevo personal solo por la temporada. (Ver Gráfico 20)

⁵⁴ Gómez Julio (2010) "Determinación de las zonas generadoras de plusvalías y socialización del proceso de ajuste y modificación del POT". Alcaldía de Cúcuta. Disponible en: [http://camacolcucuta.co/sites/default/files/event/cucuta_dts_compilado%20101210\(PLUSVAL%C3%8DA\).pdf](http://camacolcucuta.co/sites/default/files/event/cucuta_dts_compilado%20101210(PLUSVAL%C3%8DA).pdf)

Gráfico 20. Factores de incidencia de los Decretos 2694 de 2010 en el Sector de Confección



Fuente: Cálculos propios

En el sector de confecciones, la mayoría de las empresas implementaron correctamente la exención del IVA en la venta de sus productos, sin embargo un 12% de los encuestados tuvieron problemas en cuanto a la interpretación del decreto al no estar definidas claramente las actividades económicas comprendidas por este incentivo, por lo que los fabricantes locales en principio no estaban excluyendo del IVA los bienes terminados.

Las opiniones sobre la eficacia del Decreto 2694 de 2010 sobre las necesidades de las empresas en el sector de confecciones dependen de la actividad económica que desempeñe. El 68% de los encuestados se sintieron conformes con esta medida, al percibir un aumento de sus ventas y la llegada de nuevos clientes que buscaron aprovechar los descuentos, especialmente los empresarios que se limitan a la comercialización de prendas de vestir, que se ubican en su mayoría en la comuna 1 de la ciudad. El 32% restante expresaron su inconformidad con esta estrategia, en el caso de los comercializadores de prendas de vestir manifestaron no estar recibiendo el descuento del IVA por parte de los proveedores y fabricantes tanto nacionales como locales; y a su vez las empresas de confección y comercialización, las cuales están localizadas en la comuna 7 y comuna 8, explicaban que no podían disminuir los precios a productos que fueron elaborados con materias primas que no estaban exentas de este impuesto. Para los pequeños fabricantes de estrato 1 y 2, la estrategia de eliminación del IVA no significó un ahorro dentro de los gastos de las empresas, situación necesaria para que la rentabilidad de sus empresas aumentara y se diera la oportunidad de crear nuevos empleos.

Por otra parte, el desinterés personal fue la razón más común dentro de los encuestados del Sector Confecciones para explicar la no vinculación a la ZFPE con un 53%, seguido de la desinformación (29%).

4.2.1.3 Sector Alimentos

A pesar de los incentivos establecidos en la economía fronteriza para la dinamización comercial de la región, para el 50% de las comercializadoras del Sector de Alimentos el decreto 2694 de 2010 no tuvo importancia sobre la demanda de estos bienes. El 55% de los gerentes o administradores de supermercados encuestados de la comuna 1, comuna 2 y comuna 3 no están satisfechos con los resultados (55%); coincidieron en que en este sector los clientes a pesar de los descuentos no compran una mayor cantidad de productos de los que normalmente adquieren, por lo que el comportamiento de las ventas de productos de la canasta familiar fue constante. (Ver Gráfico 21)

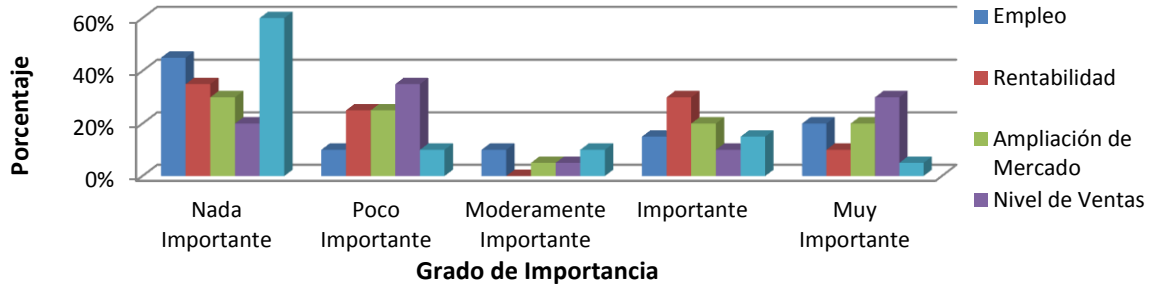
No obstante el 30% de los encuestados, conformado por las empresas productoras y comercializadoras de alimentos, manifestaron que las ventas durante los tres meses de exoneración del IVA reflejaron un comportamiento positivo, por lo que consideran que este incentivo fue muy importante para mejorar la rentabilidad comercial de sus negocios. Por esta razón, el 45% de los encuestados expresaron satisfacción respecto a los resultados obtenidos por su empresa con la eliminación del IVA al verse reflejado en un aumento de las ventas, beneficiando al consumidor final. Para empresas productoras y comercializadoras de productos alimenticios como Freskaleche y Yupi ubicadas en la comuna 5⁵⁵ este incentivo significó la posibilidad de competir en precios con los productos venezolanos que entran a la ciudad a través del contrabando.

La generación de empleo fue un aspecto en el que no se generó ningún avance. El poco estímulo que representó para las ventas de alimentos la adopción de este decreto no creó la necesidad de contratar más personal, el 45% de los empresarios

⁵⁵ Comuna donde predominan las actividades industriales principalmente en el sector de alimentos y de construcción.

mantuvieron fijo el personal ocupado, aunque un 20% logro crear nuevos puestos de trabajo. (Ver Gráfico 21)

Gráfico 21. Factores de incidencia de los Decretos 2694 de 2010 en el Sector Alimentos



Fuente: Cálculos propios

La implementación esta medida en el Sector Alimentos representó para el 25% de los encuestados cierta dificultad. Como han afirmado los empresarios de otros sectores, algunos proveedores no adoptaron esta medida convirtiéndose en una restricción para la disminución de los precios por parte del comerciante. Dos de los cinco encuestados que presentaron dificultades, manifestaron que el problema fue en el tema de facturación, al no haber claridad en un principio del procedimiento.

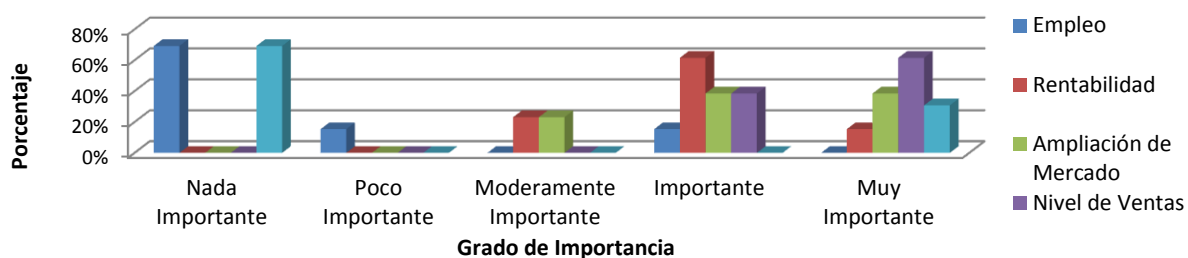
Las iniciativas para pertenecer a la Zona Franca Uniempresarial en el Sector Alimentos fueron nulas, los 20 empresarios encuestados no se cobijaron por ese decreto manifestando 14 de estos que no existía interés, mientras que el 30% argumento no haber recibido información sobre esta medida.

4.2.1.4 Sector Electrodomésticos

Las características de cada sector influyen sobre la eficacia de las estrategias económicas para brindar mejores condiciones en el intercambio comercial. En el caso del Sector Electrodomésticos, el efecto de la eliminación del IVA sobre los precios de los bienes significó altos descuentos atrayendo al consumidor local por lo que la incidencia sobre el nivel de ventas en este sector fue muy importante. Como se observa en el Grafico 22, el 76% de las comercializadoras encuestadas afirmaron

la relevancia que significó este decreto sobre el nivel de ventas y la rentabilidad comercial ante la difícil situación que experimentaban sus negocios.

Gráfico 22. Factores de incidencia de los Decretos 2694 de 2010 en el Sector Electrodomésticos



Fuente: Cálculos propios

El 59% de los encuestados expresaron que a pesar que este decreto no incidió sobre los costos que deben asumir, las empresas vieron mejorar su rentabilidad comercial y lograron ampliar sus mercados, por el atractivo que representaron los bajos precios con los que comercializaban.

En efecto, el Decreto 2694 de 2010 en este sector fue importante; los grandes descuentos que significaba para el consumidor la eliminación del IVA en la compra de electrodomésticos hicieron de estos, los bienes más atractivos del mercado cucuteño. Los comerciantes de electrodomésticos, concentrados en la comuna 1, lograron dinamizar sus negocios y aprovechar los beneficios que este decreto le otorgo, el 94% de los encuestados respondieron estar conformes con la medida implementada. Pese a esto, para el 84% de los empresarios encuestados no hubo razones para aumentar el personal, considerando poco importante la incidencia del decreto sobre el nivel de empleo de sus negocios.

A diferencia de los demás sectores, en el Sector de Electrodomésticos no se presentaron dificultades en lo concerniente a la legalización del incentivo comprendido en este decreto. Todos los encuestados coincidieron en que el proceso se llevó a cabo de manera fácil y sin ningún contratiempo.

En el Sector, el Decreto 2695 de 2010 no fue implementado por ninguna de las empresas de la muestra. La falta de información fue la respuesta más común dentro

de los encuestados, el 71% de los administradores afirmaron que en sus casos no recibieron la suficiente información sobre esta medida y los beneficios que comprendía su adopción. Un 18% mencionó no estar motivados por este tipo de instrumentos, mientras que el 12% restante no tuvo conocimiento sobre este decreto.

4.2.1.5 Sector Materiales de Construcción

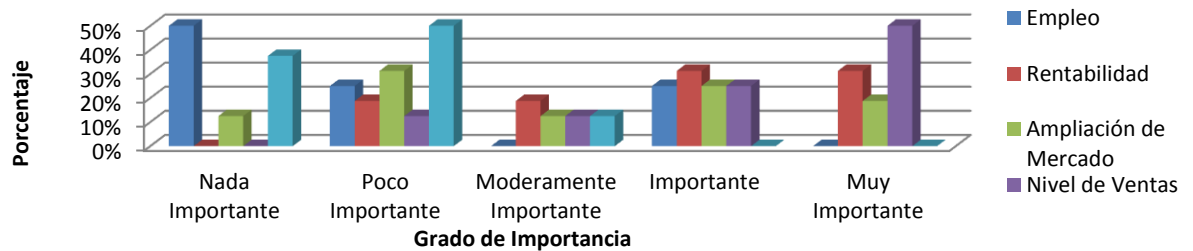
La información recolectada de los comerciantes del sector de la construcción localizados en la comuna 1, comuna 2 y comuna 5 permite determinar que el principal aspecto en el cual se vieron beneficiados sus negocios con la implementación del decreto de exoneración del IVA fue en el nivel de las ventas durante el término de este, como lo afirmaron el 75% de los encuestados. Sin embargo, el 26% de los comerciantes entrevistados, ubicados en sectores apartados del centro de la ciudad como la comuna 4, comuna 7 y comuna 10, no percibieron un crecimiento significativo en sus ventas. (Ver Gráfico 23)

Por lo tanto el efecto generado en este sector se encuentra parcializado, el 61% está conforme con los resultados al provocar la atracción de un mayor número de clientes. Para el 39% de los demás comerciantes entrevistados que tiene sus negocios en barrios de estrato 1 y 2, este decreto beneficio en mayor medida a las grandes empresas ya que estos ofrecen mejores precios a los clientes. La falta de información por parte del consumidor, del grupo de bienes que estaban cobijados por la reducción del impuesto fue otra de las razones que dan los empresarios para argumentar por qué el Decreto 2694 de 2010 no suplió las expectativas de sus empresas.

Las oportunidades de atraer nuevos compradores a través de los bajos precios tuvo poca relevancia, así como la posibilidad de ahorrar costos fueron mínimas. Según los datos, para el 39% de las comercializadoras, el decreto no causó un efecto importante sobre el tamaño del mercado hacia el cual dirigen sus productos, y el 50% de ellos aseguro no haber experimentado reducciones en sus gastos. Por otra parte, cerca del 75% no necesitaron de aumentar su personal de trabajo a pesar del

aumento en el volumen de ventas del sector, y el 25% de los negociantes que incluyeron personal adicional representan las empresas grandes de la comuna 2.

Gráfico 23. Factores de incidencia del Decretos 2694 de 2010 en el Sector de Construcción



Fuente: Cálculos propios

El problema que experimento el Sector de la Construcción para no incorporarse a la ZFPE fue el desconocimiento de la norma, lo que explica porque el 89% de los entrevistados no lograron beneficiarse de este régimen especial. La falta de información también fue uno de los motivos principales con un (28%), seguido del desinterés por parte de los empresarios de algunas empresas (17%).

En síntesis, la aplicación de los decretos de emergencia social en el Sector Comercio de Cúcuta logró estimular a los consumidores por medio de los bajos precios de algunos bienes, pero el objetivo principal sobre el que estaba basado su implementación no se cumplió. El sector con mayor incidencia fue el de Electrodomésticos, seguido del Calzado, Confecciones y Construcción, los cuales son desarrollados en comunidades cercanas al centro de la ciudad como la Comuna 2, comuna 5, comuna 7, comuna 8 y comuna 9. Esto demuestra que el 37% población de estratos 1 y 2 establecidas en zonas alejadas del centro comercial, como la comuna 3, comuna 4, comuna 6 y comuna 10 no experimentaron un impacto significativo, ya que su participación en las actividades comerciales comprendidas en el estudio es baja.

En cuanto a la generación de empleo, el 86% de los empresarios encuestados en las diferentes comunas de la ciudad determinaron la poca efectividad del Decreto 2694 al no provocar ningún cambio en el nivel de demanda de trabajo de sus

negocios, y más aún ratificaron su ineficiencia al aclarar que las pocas oportunidades de empleo creadas se limitaron a empleos temporales e informales, lo que explica el crecimiento de los índices de informalidad y desempleo en la ciudad al finalizar el año 2010.

4.2.2 Parte II: Conceptualización de Percepciones

4.2.2.1 Efectos en el Mercado Laboral

La importancia del empleo en el desarrollo económico de una región radica en el impacto que genera sobre aspectos como la productividad, la estabilidad económica de los hogares, la salud y la educación. Generar empleo fue el objetivo planteado por el Estado y por el cual adoptó los Decretos de Emergencia Social en las zonas afectadas por los enfrentamientos con Venezuela, país sobre el cual han apoyado sus economías.

La comuna 1 se encuentra localizada en el centro de la ciudad Cúcuta, y comprende más del 50% de la actividad comercial (Gómez, 2010), por ende es la región que más genera empleo. Sin embargo, el 51% de los encuestados no percibieron la mejoría en los problemas de desempleo e informalidad de la región, según afirmaron, el aumento de ventas generado por estos incentivos no creó la necesidad de ampliar el personal fijo de sus empresas o establecimientos comerciales, y en el 41% que observaron una mejoría en la contratación, agregan que el personal adicional solo permaneció por el tiempo de duración de los decretos, es decir, los empleos creados fueron transitorios e informales.

Ante la permanencia de estos problemas en la economía local, el 94% de los encuestados consideran que se deben diseñar otro tipo de políticas públicas para vincular la población desempleada al mercado laboral. La implementación de una política cambiaria especial que responda al tipo de cambio de la moneda venezolana y estimule al consumidor de este país a regresar al mercado local favorecería el comercio y aumentaría la estabilidad laboral de la población.

En cambio, la apreciación de los comerciantes entrevistados en la Comuna 2⁵⁶ difiere de la opinión de los demás entrevistados, para el 63% de ellos la intervención estatal en el mercado laboral fue positiva. Los administradores de los diferentes negocios incorporaron nuevo personal y aumentó el número de clientes, indicando una mejor capacidad adquisitiva de la población. Aun así, el 94% está de acuerdo con la aplicación de otro tipo de políticas públicas para crear oportunidades de empleo formal, ya que afirman, los empleos solo se mantuvieron por la temporada de navidad y el desempleo a inicios del 2011 creció considerablemente.

En la comuna 3, comuna 4 y comuna 10, conformadas por comunidades de estratos 1 y 2, ocupadas principalmente en el comercio informal, modistería e industria artesanal, los efectos del Decreto 2694 de 2010 no se evidenció. El total de los entrevistados afirmó no haber percibido mejoría respecto al desempleo y la informalidad, por el contrario, ante la difícil situación que se presentó, el número de personas desocupadas aumentó, y en otros casos las responsabilidades con sus hogares los obligó a realizar actividades informales. Por tal motivo, consideran que el desarrollo de la industria en la región, según los comerciantes, es la tarea principal del gobierno nacional y local, de esta manera, la economía dejaría de depender del consumidor venezolano.

El deterioro de las condiciones de vida de la población, generado por el cierre de la frontera con Venezuela, tras el rompimiento de relaciones entre los gobiernos nacionales, demuestra lo vulnerable que es la economía local frente a problemáticas socioeconómicas y políticas, así lo afirman más del 80% de los empresarios encuestados en la Comuna 5 y Comuna 6, quienes consideran poco efectiva la intervención estatal en su intento de disminuir el desempleo. Ante esto proponen la implementación de políticas que promuevan la diversificación de los mercados hacia los cuales se oriente el intercambio comercial de Cúcuta y el mejoramiento y dotación de infraestructura vial que facilite la conexión con el resto del país. La razón que motiva esta propuesta, es porque en esta parte de la ciudad está ubicada

⁵⁶ La población de la comuna 2 se ubica en los estratos 4 y 5 conformado por los barrios tradicionales de la ciudad. Se desarrollan algunas actividades comerciales, principalmente el comercio al menor de alimentos, calzado y prendas de vestir. En esta zona, también se encuentra ubicado unos de los principales centros comerciales “Ventura Plaza”.

la Zona Industrial donde se realizan actividades como la fabricación y comercialización de alimentos, calzado, entre otros; y el Parque Industrial, por lo tanto la posibilidad de encontrar nuevos mercados beneficia no solo a sus empresas, sino también a la población a través de una mayor demanda laboral.

Por otra parte, en la Comuna 7, Comuna 8 y Comuna 9 las actividades económicas que principalmente desempeñan las comunidades son la fabricación y comercialización de calzado y la confección y comercialización de prendas de vestir; de ahí que, las ideas propuestas por los administradores y gerentes entrevistados coincidan en la necesidad de prestar un mayor apoyo a la pequeña y mediana empresa por medio de incentivos como la disminución o el subsidio de un porcentaje del pago de seguridad social por parte del Estado. Con esto los empresarios tendrían la capacidad de aumentar el número de empleados ofreciéndoles un empleo formal.

Entre las opiniones dadas por los entrevistados tras haber afirmado en su totalidad que las medidas fiscal no mitigaron los problemas de desempleo e informalidad de la región, está la promoción de programas de capacitación para la población desempleada por parte de instituciones como Fenalco, la Cámara de Comercio, Sena, Andi, entre otras, con el propósito de incentivar la creación de nuevas industrias en la ciudad; y la adopción de un régimen arancelario especial que les permita competir con bajos precios y mayor calidad en mercados diferentes al venezolano, así, la economía desplazaría el comercio como principal actividad económica y habría una mayor demanda de trabajo formal.

Para generalizar, el cumplimiento de esta meta observado desde una perspectiva más cercana a la realidad como lo es la de los comerciantes de la Ciudad de Cúcuta no se logró, lo que indica que las medidas fiscales implementadas por el gobierno fueron poco significativas antes la grave situación de la región.

4.2.2.2 Grado de Satisfacción

De la eficacia de la intervención estatal depende la recuperación o estabilización de economía afectada, por lo tanto, las estrategias adoptadas deben ser acordes a las características propias de cada región, las necesidades de la población y las principales falencias de la economía. En el caso de Cúcuta, el gobierno nacional enfocó su intervención hacia el Sector Comercio, ya que es la base económica de la ciudad, y por ende una de las mayores fuentes de empleo, tanto formal como informal.

La eliminación del IVA y la oportunidad de inscribirse como ZFPE no eran los incentivos que requería la economía fronteriza, a pesar del efecto que causó el decreto 2694 de 2010 en el nivel de ventas, más el 50% de los empresarios de cada comuna expresaron su inconformidad respecto a la intervención del gobierno nacional. Los comerciantes consideran que estimular la industrialización de la ciudad es la estrategia más eficiente para generar empleo, reducir la informalidad y principalmente socavar la dependencia de la economía fronteriza con el consumidor venezolano.

Referente al tiempo de duración del Estado de Emergencia, según el gobierno colombiano debe limitarse, al haberse demostrado en otros casos que la prolongación de estos beneficios han agravado las perturbaciones del territorio y han deteriorado la figura del Estado. Ante esto los empresarios manifestaron que los tres meses de duración de los decretos no eran suficientes por lo que el alcance de las medidas fue poco significativo, además el periodo en que fue aplicado terminó afectando la temporada de navidad, ya que la población aprovechó los descuentos e hizo las compras con anterioridad.

Por último, uno de los factores que inciden en la eficiencia de las políticas de intervención estatal son los medios utilizados para su divulgación en determinada región para posteriormente ser implementados. En el caso de los Decretos de Emergencia Social, la población atendió de manera rápida a las estrategias propuestas por el Estado y las puso en marcha. Como lo confirman más del 70% de

los empresarios, que calificaron como eficientes los canales de difusión de estos incentivos.

5. CONCLUSIONES

El desarrollo del trabajo de grado realizado permite evidenciar la importancia que representa la oportunidad de acceder a un empleo en el proceso de desarrollo económico local, al estar ligado a factores como la pobreza, el consumo, la productividad, la salud y la educación. Por tal motivo, el Estado tiene la necesidad de intervenir a través de políticas económicas que estimulen la generación de empleo y garanticen las mínimas condiciones de vida de la población.

La influencia de la política fiscal sobre la demanda agregada, la hacen un instrumento determinante dentro de las políticas económicas con las que cuenta el gobierno. Sin embargo, la intervención estatal no genera un impacto significativo, sino se tiene en cuenta la estructura y características propias del territorio, y las falencias en su economía. En el caso de las zonas de frontera, particularmente la de Cúcuta, es evidente la vulnerabilidad de la economía local frente a las controversias políticas y económicas con Venezuela, al estar basada en las actividades comerciales con el vecino país. Las constantes modificaciones de la política cambiaria venezolana y los enfrentamientos políticos de Venezuela socavaron el comercio afectando directamente el mercado laboral, alcanzando una tasa de desempleo e informalidad de 14,4% y 68% respectivamente al finalizar el 2010.

La implementación de los Decretos 2693, 2694 y 2695 de 2010 a raíz de la situación que enfrentaba esta región, no generó ningún cambio en las finanzas públicas de los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario y Puerto Santander por ser estos instrumentos de orden nacional. Sin embargo, los efectos del deterioro comercial y la ausencia de empleo en la región se evidenciaron en el nivel de recaudo del impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio al finalizar el 2010.

Por otra parte, la incidencia del Decreto 2694 de 2010 fue positiva para el 66% del total de empresas tomadas como muestra en el Sector Comercio de Cúcuta, durante los tres meses del término, al experimentar la disminución de los inventarios por el aumento considerable de las ventas, lo que permitió a su vez que las empresas se recuperaran de la crisis económica a la cual se enfrentaron como consecuencia del cierre de fronteras entre ambos países, en especial para los

sectores de Calzado, Confecciones y Electrodomésticos. Pese a esto, los resultados arrojados también demuestran que los efectos de la eliminación del IVA en el sector de Construcción no fue percibido por los comerciantes de pequeños establecimientos ubicadas en los sectores populares por el contrario este incentivo fue aprovechado principalmente por las grandes superficies pertenecientes a capitalistas nacionales o a empresarios de estratos 4 y 5 ubicados en la Comuna 2, región donde se concentran la comercialización de materiales de construcción.

En cuanto al comportamiento del mercado laboral, no se cumplió el objetivo principal de la intervención estatal. El 81% de los comerciantes que conformaron la muestra seleccionada entre las empresas registradas en la Cámara de Comercio en las actividades comerciales, no contemplaron la posibilidad de ingresar nuevo personal, en algunos casos debido a la aversión a asumir gastos sin tener la seguridad de la eficiencia en la implementación del decreto, y para otros, el aumento de las ventas no fue tan significativo por lo que no necesitaron contratar más personal. Los empresarios que aumentaron su demanda laboral, lo hicieron de manera temporal y sin el pago de seguridad social, como lo demuestran el crecimiento de la tasa de informalidad en la ciudad, registrándose un 70% al finalizar el año 2010.

Dentro de los comerciantes de la ciudad, la oportunidad de formar parte de Zona Franca Uniempresarial es poco atractiva, los empresarios han concentrado sus actividades hacia la comercialización de bienes terminados y han dejado a un lado el desarrollo industrial, principal actividad generadora de empleo formal para la población.

Los resultados del trabajo de investigación permiten establecer que para enfrentar los retos del contexto actual es necesario ejecutar políticas públicas que sean un instrumento efectivo de transformación, que fortalezcan los sectores productivos que jalonan el mercado laboral, que sirvan de herramienta para el desarrollo regional; y no que se conviertan únicamente en medios de difusión política, como lo fue la declaración de Emergencia Social en las zonas de frontera. Por último, se recomienda direccionar las estrategias estatales hacia la estimulación del sector industrial en las zonas de frontera, con el propósito de mitigar la vulnerabilidad socioeconómica como consecuencia de la dependencia con el comercio fronterizo.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (2002). Desarrollo Económico Local y Cooperación Descentralizada para el desarrollo. En *Desarrollar lo local para una globalización alternativa*.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina . *Revista de la Cepal N° 82*, 157- 171.
- Albuquerque, F. (2004). El Enfoque del Desarrollo Económico Local. *Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*.
- Bravo, T. M. (2010). Colombia y Venezuela: encuentros y desencuentros . *Escenarios XXI*, 33-47.
- Carrillo, B. G. (2012). *Investigación diagnóstica sobre la problemática política, económica y social en las ciudades de San José de Cúcuta-San Antonio del Táchira, luego de las tensiones presidenciales del período 2007-2010*. Bogotá D.C: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Relaciones Internacionales.
- Cepal. (2009). *Inversión, crecimiento y política fiscal*. Santiago.
- CEPAL. (2010). República Bolivariana de Venezuela. En *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009* (págs. 175-181). Chile.
- CIENFI. (2006). *10 años de la Ley Paez. Impacto Económico. Resumen Ejecutivo*. Universidad Icesi.
- Constain, M., & Rouvinski, V. (2012). El espectáculo político del acuerdo humanitario y la mediación de Hugo Chávez durante el segundo mandato de Álvaro Uribe. *Colombia Internacional. Universidad Icesi* , 229-257.
- Cortes, J., & Aguilar, J. C. (2012). *Crisis Colombia- Ecuador*. Tarragona: III Congreso Internacional de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación "Comunicación y Riesgo".

- Cos, P. H., & Ortega, E. (s.f.). El Analisis de la politica fiscal. 241-268.
- EIU ViewsWire. (30 de Julio de 2009). Colombia/Venezuela politics: Andean tension spike again. *Oxford Daily*.
- Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Estados Unidos . (2009). *Implicaciones regionales del nuevo acuerdo militar colombo-estadounidense*. Washington D.C.
- Esguerra, M. d., Montes, E., Garavito, A., & Pulido, C. (2010). El comercio colombo-venezolano: características y evolución reciente. *Borradores de ECONOMÍA*.
- Espinosa, A., & Villegas, A. M. (2000). *Los incentivos a las exportaciones en Colombia frete a los compromisos asumidos ante la OMC*. Bogotá .
- Fundación Ethos. (2012). *Los gastos fiscales como herramienta para el desarrollo económico* . México.
- Garay, L. J. (1997). *Colombia: estructura industrial e internacionalizacion 1967-1996*. Bogotá.
- Garay, L. J. (2004). Sistemas especiales de importación y exportación: Plan Vallejo. En L. J. Garay, *Colombia: Estructura industrial e internacionalizacion 1967-1996*. Biblioteca Virtual del Banco de la República .
- Garcia, R. P. (1993). Colombia y Venezuela. Integración: la nueva dimensión de las relaciones bilaterales . *Colombia Internacional* , 3-10.
- Gómez, J. C. (2010). *"Determinación de las zonas generadoras de plusvalías y socialización del proceso de ajuste y modificación del POT"*. San José de Cúcuta: Departamento Administrativo Área de Planeación Corporativa y de Ciudad.
- Gracia, O., Manguashca, M., Mejia, L., Yanovich, D., Cortes, S., Galindo, G., y otros. (2010). *La ley de fronteras y su efecto en el comercio de combustibles líquidos*. Bogota .

- Guerra, J., & Pineda, J. (2000). *Trayectoria de la política cambiaria en Venezuela* . Banco Central de Venezuela .
- Guerra, J., & Pineda, J. (2004). Trayectoria de la política cambiaria en Venezuela . En J. Guerra, & J. Pineda, *Temas de política cambiaria en Venezuela* (págs. 63-106). Caracas .
- Gutiérrez, A. (2001). La integración colombo-venezolana y el crecimiento del comercio intraindustrial agroalimentario. *Cuadernos del Cendes* , 123-153.
- Gutierrez, A. (2007). Hacia una redefinición de las relaciones comerciales entre Venezuela y Colombia . *Revista BCV. Volumen XXI*, 23-75.
- Hernández, A. M. (2001). Colombia-Venezuela: entre la tensión y la integración. *Aldea Mundo*, 36- 46.
- Hurtado, A. M. (2011). *La frontera colombo-venezolana* . Bogotá : Observatorio de Política y Relaciones Internacionales (OPRIC) Universidad Nacional de Colombia .
- ICTSD. (2010). Devaluación en Venezuela: efectos sobre el comercio y la integración en América del sur. *Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible*, International Centre for Trade and sustainable development. 9-10.
- Llisterri, J. (2000). *Competitividad y Desarrollo Económico Local*. España : Banco Interamericano de Desarrollo .
- Lugo, E. G. (2009). Visiones encontradas de las relaciones colombo - venezolanas: Análisis y Documentos. *Aldea Mundo* , 73 - 79.
- Maldonado, A. (2000). *Descentralización y Desarrollo Económico Local: Una vision general del caso de Colombia*. Santiago, Chile: Cepal, Division de Desarrollo Economico.
- Mazza, J., Márquez, G., Paris, A., & Ripani, L. (2005). *El BID y la creacion de empleo en las Américas*. Mar de Plata, Argentina: Division de Desarrollo Social.

- Milán, E. M. (2011). *Informe de Gestión* . Villa del Rosario .
- Mojica, A., & Paredes, J. (2004). *La economía colombo-venezolana y su impacto en la region de frontera. 1999 - 2003*. Bucaramanga : Centro Regional de Estudios Económicos del banco de la República.
- Montilla, A. (27 de Septiembre de 2000). El Plan Colombia.Dos consideraciones. *El Nacional* .
- Mora, L. N., & Muñoz, N. M. (2008). Determinantes de la integración colombo-venezolana y perspectivas ante la dimisión de Venezuela a la CAn. *Equidad y Desarrollo N° 9*, 47-59.
- Mora, R. (Julio de 21 de 2012). Venturas y desventuras de la Zona Franca de Cúcuta. *La Opinión*.
- OCDE. (2011). *Mejores políticas para el desarrollo: perspectivas OCDE sobre Chile*.
- OIT. (2012). *La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo*.
- Olaya, A. (2009). *Las relaciones comerciales colombo-venezolanas en el periodo 2004-2008*. Bogotá .
- Oliveros, A. (2012). *Crecimiento, inflación y tipo de cambio en Venezuela 1999-2012*.
- Ordoñez, F. (1989). Política fiscal y financiamiento del desarrollo regional . *Revista EURE*, 5-23.
- Ovalle, J. A. (2011). *"Análisis del efecto de variables económicas y políticas sobre la dinámica general y sectorial de los flujos comerciales Colombo Venezolanos, en su último ciclo de auge y deterioro"*. Bogotá .
- Petras, J. (2005). *Colombia, Estados Unidos y la amenaza a la soberanía venezolana*. CEME- Archivo Chile .

- Quintero, S. K. (2010). *Análisis de la incidencia de las exenciones decretas en la Ley Páez en el Gasto Público*. Bogotá.
- Ramírez, S. (2007). "Colombia y Venezuela: ¿de una aguda tensión a una asociación geoestratégica". En S. Ramírez, *Retos de Convivencia* (págs. 23-24).
- Ramírez, S. (2008). Las zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos N°32*, 135-169.
- Ramírez, S., & Vieira, E. (2006). La relación colombo-venezolana tras el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina. En *La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante*. Bogotá.
- Riaño, E. A. (2011). *Análisis de las relaciones bilaterales colombo-venezolanas, a partir del rearme de los dos estados entre el periodo 2004 y 2009*. Bogotá.
- Rodríguez, M. F. (2012). *Análisis de las tensiones diplomáticas entre Venezuela y Colombia y su incidencia para el comercio binacional entre el Táchira y Norte de Santander durante el periodo 2007 a 2010*. Bogotá : Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario .
- Romero, J. E. (2004). El Plan Colombia: nueva definición de sujetos hegemónicos en Latinoamérica y su impacto sobre el proceso venezolano. *Ciencias Sociales. Universidad del Zulia* , 51-69.
- Rosales, M. (2011). *Situación reciente del comercio binacional agroalimentario Venezuela-Colombia*. Merida : Universidad de los Andes, Venezuela.
- Sanjuan, R. P. (2005). Crisis y Derecho Internacional. A propósito del caso Granda (Venezuela/Colombia). *International Law. Universidad Javeriana*, 567-611.
- SELA . (2011). *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América Latina y del Caribe*. Caracas, Venezuela : Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe .

Shifter, M. (2010). Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque . *Estudios de Política Exterior* .

Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un marco conceptual*. Santiago, Chile: Cepal.

ANEXOS

ANEXO A. Decreto 2693 de 2010

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Decreto 2693
27-07-2010

Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social.

El Presidente de la República de Colombia

En uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, y

Considerando:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia;

Que, históricamente, la República Bolivariana de Venezuela se ha constituido en uno de los más importantes socios comerciales para Colombia, siendo el destino del 16.2% del total de las exportaciones colombianas en el año 2008;

Que el desarrollo de las economías locales de los territorios limítrofes con el vecino país de Venezuela, depende en gran medida del comercio binacional;

Que las relaciones entre Colombia y Venezuela se han venido deteriorando progresivamente con consecuencias negativas en el comercio entre los dos países, afectándose el intercambio, y la economía de los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela. Por ejemplo, en los últimos meses se ha registrado una fuerte reducción de las exportaciones colombianas hacia ese país. En Cúcuta, la tasa de desempleo en la ciudad ha aumentado y se han reducido las matrículas y renovaciones del registro mercantil. Así mismo las importaciones de Norte de Santander han caído, mientras que a nivel nacional han aumentado.

Que el día 22 de julio de este año, con ocasión de la sesión extraordinaria solicitada por Colombia a la Organización de Estados Americanos OEA el país dio a conocer pruebas sobre la presencia de grupos terroristas en territorio de la República Bolivariana de Venezuela y que delinquen en Colombia. Ese mismo día, Venezuela, de manera abrupta, rompió relaciones diplomáticas con Colombia. Estos hechos son de público conocimiento;

Que estas situaciones, presentadas en el curso de la última semana, afectan aún más, entre otros, el clima de negocios y la libre circulación de personas y

mercancías, lo cual amenaza con perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social de los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela;

Que, por las anteriores circunstancias se han presentado situaciones que amenazan con perturbar gravemente la economía de los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, generándose así una grave e inminente afectación al orden social, repercutiendo especialmente en el empleo, en el ingreso y en la calidad de vida de los habitantes de dichas entidades territoriales;

Que, en consecuencia, se necesita tomar medidas inmediatas, con fuerza material de ley, que ayuden a contrarrestar el efecto negativo que sobre el orden social y económico de los territorios antes mencionados, tiene la ruptura de relaciones con Colombia, anunciada por ese país;

Que, en ese orden de ideas, es necesario modificar, excluir y reducir impuestos nacionales para algunos bienes que se venden en los municipios que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de aliviar la situación económica de sus habitantes, así como de generar una mayor demanda nacional de los productos que se ofrecen en dichos municipios para reemplazar la pérdida de compradores provenientes de Venezuela;

Que, igualmente, es necesario tomar medidas que estimulen el empleo y el desarrollo económico, tendientes a restablecer el orden social y económico perturbado por la situación descrita en los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela;

Decreta:

Artículo Primero. Con el fin de conjurar la situación a que hace referencia la parte motiva del presente decreto, declarase el Estado de Emergencia Social en los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, descritos en el Anexo No. 1, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de esta declaratoria.

Artículo Segundo. El Gobierno Nacional ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 1° del presente decreto, por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de la declaratoria.

Artículo Tercero. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y Cúmplase

Dado en Bogotá, a los **27-07-2010**.

El Ministro del Interior y de Justicia
FABIO VALENCIA COSSIO

El Ministro de Relaciones Exteriores,
JAIME BERMUDEZ MERIZALDE

Ministro de Hacienda y Crédito Público
OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR

El Ministro de Defensa Nacional,
GABRIEL SILVA LUJÁN

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
ANDRÉS DARIO FERNANDEZ ACOSTA

El Ministro de Protección Social,
DIEGO PALACIO BETANCOURT

El Ministro de Minas y Energía
HERNÁN MARTINEZ TORRES

Ministro de Comercio, Industria y Turismo
LUIS GUILLERMO PLATA PÁEZ

La Ministra de Educación Nacional
CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,
CARLOS COSTA POSADA

El ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,
DANIEL ENRIQUE MEDINA VELANDA

El Ministro de Transporte,
ANDRES URIEL GALLEGU HENAO

La Ministra de Cultura,
PAULA MARCELA MORENO ZAPATA

Anexo 1

Decreto 2693 de 2010. Municipios que Constituyen los Territorios Limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela

MUNICIPIOS CON FRONTERA FISICA VENEZUELA IGAC MAPA DE ENTIDADES TERRITORIALES		
1	Boyacá	Cubará
2	Cesar	Agustín Codazzi
3	Cesar	Becerril
4	Cesar	Chiriguana
5	Cesar	Curumaní

6	Cesar	La Jagua de Ibérico
7	Cesar	Manaure
8	Cesar	La Paz
9	La Guajira	Albania
10	La Guajira	Barrancas
11	La Guajira	El Molino
12	La Guajira	Fonseca
13	La Guajira	Hatonuevo
14	La Guajira	La Jagua del Pilar
15	La Guajira	Maicao
16	La Guajira	San Juan del Cesar
17	La Guajira	Uribe
18	La Guajira	Urumita
19	La Guajira	Villanueva
20	Norte de Santander	.<Modificado por el <u>Decreto 2799 de 03-08-2010</u> > Área metropolitana de Cúcuta
21	Norte de Santander	Convención
22	Norte de Santander	El Carmen
23	Norte de Santander	Herrán
24	Norte de Santander	Puerto Santander
25	Norte de Santander	Ragonvalia
26	Norte de Santander	Teorama
27	Norte de Santander	Tibú
28	Norte de Santander	Toledo
29	Norte de Santander	Villa del Rosario
30	Arauca	Arauca
31	Arauca	Araquita
32	Arauca	Cravo Norte
33	Arauca	Saravena
34	Guainía	Inírida
35	Vichada	Puerto Carreño
36	Vichada	La Primavera
37	Vichada	Cumaribo

ANEXO B. Decreto 2694 de 2010

Ministerio de Hacienda y Crédito Público Decreto 2694 27-07-2010

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica en los municipios que limitan con la República Bolivariana de Venezuela.

El Presidente de la República de Colombia

En uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, de acuerdo con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 2693 de 2010.

Considerando

Que mediante el Decreto 2693 de 2010 el Gobierno Nacional declaró el estado de Emergencia Social en los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de contrarrestar los efectos negativos que sobre dichas zonas tiene la abrupta ruptura total de relaciones con Colombia por parte del Gobierno de ese país;

Que, en el marco de dicho estado de excepción, se hace necesaria la adopción de medidas inmediatas, con fuerza material de ley, que ayuden a contrarrestar el efecto negativo que sobre el orden social y económico de los municipios que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, tiene la ruptura de relaciones con Colombia, anunciada por ese país, el cierre de las fronteras y el consecuente agravamiento de la situación del comercio binacional;

Que, en ese orden de ideas, es necesario modificar impuestos nacionales para algunos bienes producidos o comercializados en las zonas de frontera que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, de tal manera que se incentive la demanda de dichos bienes;

Que, igualmente, se requiere la adopción de medidas de carácter legal que permitan aliviar la situación económica y social de los contribuyentes domiciliados en los municipios que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, permitiendo la dación en pago por concepto de deudas con la DIAN, todo lo cual está encaminado a superar los efectos de la crisis que motivó la Emergencia Social decretada por el Gobierno Nacional

Decreta:

Artículo Primero.<Modificado por el Decreto 2799 de 03-08-2010> Por un término de ciento veinte (120) días calendario contados a partir de la promulgación del presente Decreto, los siguientes bienes que se encuentren gravados a las tarifas del 16% o del 10% del impuesto sobre las ventas, se excluyen del mismo y, por consiguiente, su venta dentro de los municipios a que se refiere el artículo 1 del Decreto 2693 de 2010, no causa este gravamen:

- a) Alimentos
- b) Calzado
- c) Prendas de vestir
- d) Materiales de Construcción
- e) Electrodomésticos y gasodomésticos.

Para estos efectos, se aplicará el siguiente tratamiento:

Al momento de facturar la operación de venta, el responsable deberá liquidar el impuesto sobre las ventas correspondiente y en la misma factura detraer como descuento efectivo no condicionado, el valor equivalente al impuesto, de acuerdo con la tarifa a la que se encontraban gravados los bienes con anterioridad a la expedición del presente decreto.

El descuento efectivo debe ser identificado en la factura a través de cualquier medio electrónico, sello o anotación, mediante una leyenda que indique: "Descuento Decreto 2694 de 2010".

El valor del impuesto liquidado se llevará a la declaración bimestral del impuesto sobre las ventas como un impuesto generado a la tarifa que corresponda y el valor aplicado como descuento efectivo, será llevado por el responsable como impuesto descontable, sin perjuicio de los demás impuestos descontables a que tenga derecho. Si resultare saldo a favor, no podrá ser solicitado en devolución y/o compensación, pero podrá ser imputado en las declaraciones de los periodos siguientes.

El tratamiento previsto en este artículo se aplicará solamente a las ventas realizadas por responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas, inscritos en el Registro Único Tributario -RUT-, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de Comercio en cualquiera de los municipios señalados en el anexo No. 1 del Decreto 2693 de 2010.

Los bienes que a la fecha de expedición de este decreto tengan la condición de exentos o excluidos del impuesto sobre las ventas continuarán con el tratamiento correspondiente a dicha calificación previsto en el Estatuto Tributario.

Para efectos del tratamiento previsto en este artículo, los bienes a comercializar deberán encontrarse físicamente dentro del territorio de los municipios especificados en el anexo No. 1 del Decreto 2693 de 2010. Tanto la venta como la entrega de los bienes deberán realizarse dentro del plazo de ciento veinte (120) días calendario establecido.

Parágrafo. Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, se entenderá por:

- a) Alimentos: Cualquier producto sólido o líquido ingerido por el hombre y los animales con fines nutricionales. Se entienden incluidos en esta categoría los insumos agropecuarios.
- c) Prendas de vestir: Cualquier prenda que utilice el hombre para cubrir su cuerpo, sin importar su material de elaboración.
- d) Materiales de construcción: Aquellos que son necesarios para erigir o reparar una

construcción.

<Modificado por el **Decreto 3148** de 23-08-2010> e) Electrodomésticos y gasodomésticos incluidos los cilindros para gas, necesarios para el funcionamiento de estos últimos.

<Adicionado por el **Decreto 3148** de 23-08-2010 >**Parágrafo 2.** El tratamiento previsto en el presente artículo se aplicará igualmente en el caso de las ventas efectuadas desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas, inscritos en el Registro Único Tributario – RUT, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el anexo No. 1 del Decreto 2693 de 2010.

Para tal efecto, los proveedores deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Acreditar que la venta se efectuó a un responsable del régimen común del impuesto sobre las ventas, inscrito en el Registro Único Tributario – RUT, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el anexo No. 1 del Decreto 2693 de 2010, para lo cual deberá exigirle la entrega de una copia del mismo.

b) Comprobar que las mercancías vendidas se trasladaron físicamente al territorio de los municipios especificados en el anexo No. 1 del Decreto 2693 de 2010, mediante guía de transporte, factura del servicio de transporte de carga y documento de recepción de la mercancía.

El incumplimiento de uno cualquiera de los anteriores requisitos dará lugar al desconocimiento como impuesto descontable, del descuento efectivo no condicionado a que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la aplicación de la sanción por inexactitud contemplada en el Estatuto Tributario, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Parágrafo 3. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales implementará mecanismos de información a través de sus sistemas informáticos electrónicos, para los responsables del IVA a que se refiere el presente Decreto, con el fin de realizar los cruces que permitan verificar la realidad de la operación.

Artículo Segundo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá autorizar la cancelación de deudas propias por concepto de impuestos, sanciones e intereses, mediante la dación en pago de bienes inmuebles y muebles producidos en la zona que, previa evaluación, satisfagan la obligación, la cual se materializará mediante la transferencia del derecho de dominio a favor de la Nación.

Este mecanismo únicamente podrá aplicarse para solicitudes presentadas dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la publicación del presente decreto, y sólo aplica respecto de deudas de contribuyentes cuyo domicilio fiscal en el Registro Único Tributario – RUT a la fecha de publicación del presente decreto, corresponda a alguno de los municipios a que se refiere el artículo 1 del Decreto 2693 de 2010.

Los bienes recibidos en dación en pago podrán ser objeto de remate en la forma establecida en el Estatuto Tributario o destinarse a otros fines, según lo indique el Gobierno Nacional.

La solicitud de dación en pago no suspende el procedimiento administrativo de cobro. El Gobierno Nacional reglamentará la presente disposición.

Artículo Tercero. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y Cúmplase

Dado en Bogotá, a los **27-07-2010**.

El Ministro del Interior y de Justicia
FABIO VALENCIA COSSIO

El Ministro de Relaciones Exteriores,
JAIME BERMUDEZ MERIZALDE

Ministro de Hacienda y Crédito Público
OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR

El Ministro de Defensa Nacional,
GABRIEL SILVA LUJÁN

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
ANDRÉS DARIO FERNANDEZ ACOSTA

El Ministro de Protección Social,
DIEGO PALACIO BETANCOURT

El Ministro de Minas y Energía
HERNÁN MARTINEZ TORRES

Ministro de Comercio, Industria y Turismo
LUIS GUILLERMO PLATA PÁEZ

La Ministra de Educación Nacional
CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,
CARLOS COSTA POSADA

El ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,
DANIEL ENRIQUE MEDINA VELANDA

El Ministro de Transporte,
ANDRES URIEL GALLEGO HENAO

La Ministra de Cultura,
PAULA MARCELA MORENO ZAPATA

ANEXO C. Decreto 2695 de 2010

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Decreto 2695
27-07-2010

Por el cual se modifica el Decreto 1197 de 2009.

El Presidente de la República de Colombia

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, la Ley 6 de 1971, la Ley 7 de 1991, la Ley 1004 de 2005 y oído el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior.

Decreta

Artículo 1. Adicionase con el siguiente artículo el Decreto 1197 de 2009, modificado por los Decretos 1142 y 2595 de 2010.

“Artículo 6.1. Las disposiciones previstas en el presente Decreto, también aplicarán a las zonas francas permanentes especiales que se constituyan en los municipios que limitan con la República Bolivariana de Venezuela descritos en el Anexo No. 1 del presente decreto, en los términos contemplados en el Decreto No. 2693 de 2010, siempre y cuando quien pretenda ser el usuario industrial de la zona franca permanente especial presente solicitud ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- antes del 31 de diciembre de 2011.

Artículo 2. Adicionase con el siguiente artículo el Decreto 1197 de 2009, modificado por los Decretos 1142 y 2595 de 2010.

“Artículo 6.2. No podrá declararse la existencia de zonas francas permanentes especiales a las que se refiere el presente decreto, en las áreas geográficas del territorio nacional aptas para la exploración, explotación o extracción de los recursos naturales no renovables definidos en el Código de Minas y en el Código de Petróleos. Tampoco se podrá declarar la existencia de esta clase de zonas francas cuya actividad se encuentre relacionada con el procesamiento industrial o beneficio de los hidrocarburos o minerales”.

Artículo 3. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y Cúmplase Dado en Bogotá, a los **27-07-2010**.

Ministro de Hacienda y Crédito Público
OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR

Ministro de Comercio, Industria y Turismo
LUIS GUILLERMO PLATA PÁEZ

ANEXO D. Herramienta de Investigación



INFORMACIÓN GENERAL

I. DATOS DE CONTROL

1. Nombre comercial: _____

2. Actividad económica: _____

3 Razón social: _____

II. DATOS PERSONALES

4. Nombre y Apellido: _____

5. Cargo: _____ Fecha: _____

6. Teléfono: _____

ALCANCE DE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA SOCIAL

1. En una escala de 1 a 5, siendo 1 POCO importante y 5 MUY importante, indique el grado de importancia que representó para su empresa el Decreto 2694 de 2010 , el cual comprendía la eliminación del IVA a bienes como los alimentos, calzado, prendas de vestir, materiales de construcción y electrodomésticos, en los siguientes aspectos:

Aspectos	Escala				
	1	2	3	4	5
a. Generación de empleo	1	2	3	4	5
b. Rentabilidad comercial	1	2	3	4	5
c. Ampliación de mercado	1	2	3	4	5
d. Incremento de las ventas	1	2	3	4	5
e. Reducción de costos	1	2	3	4	5
g. Otro, cuál: _____	1	2	3	4	5

2. ¿Experimentó su empresa alguna dificultad en el proceso de adopción e implementación de este decreto?

Si No ¿Cuál?

3. ¿Su empresa integró la Zona Franca Permanente Especial creado por el gobierno como mecanismo para generar empleo y atraer inversión nacional y extranjera hacia la región (Decreto 2695 de 2010)?

Si No (Si la respuesta fue negativa conteste la pregunta 3)

4. ¿Alguno de los aspectos mencionados a continuación fueron la razón para no gozar de los beneficios que brinda pertenecer a una Zona Franca Permanente Especial o Uniempresarial?

- a. Desinterés personal
- b. Desinformación
- c. Desconocimiento
- d. Falta de capital
- e. Dificultad para la acreditación de requisitos
- f. Otro, cuál :

CONCEPTUALIZACIÓN DE PERCEPCIONES

5. ¿Considera usted que lo establecido en los decretos 2693, 2694 y 2695 suplió las expectativas de su empresa?

Si No ¿Porque?

6. ¿Cree usted que la intervención estatal fue significativa ante la necesidad de mitigar los problemas socioeconómicos como el desempleo, informalidad que experimentaba la región?

Si No ¿Porque?

7. A continuación te pedimos que valores de forma general algunas afirmaciones sobre los decretos de emergencia social, a una escala de 1 a 5, en la que 1 es TOTALMENTE EN DESACUERDO, 2 EN DESACUERDO, 3 NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO, 4 DE ACUERDO y 5 TOTALMENTE DE ACUERDO.

	1	2	3	4	5
a. Las medidas fiscales implementadas fueron suficientes para disminuir la dependencia de la economía local con el consumidor venezolano					

b. El tiempo de duración de estos beneficios fue suficiente para el cumplimiento de los objetivos					
c. Las medidas implementadas no eran las indicadas para enfrentar las problemáticas de la región					
d. Los medios de difusión de estos incentivos fueron eficientes					

8. ¿Considera su empresa necesaria la implementación de otra política pública que incentive la vinculación laboral de la población desempleada?

Si No ¿Cuál?

OBSERVACIONES

ANEXO E. Resultados Estadísticos

- Por Sectores

INCIDENCIA DEL DECRETO 2694					
CALZADO	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	68%	13%	16%	0%	3%
Rentabilidad	3%	6%	29%	42%	19%
Ampliación de Mercado	13%	6%	19%	39%	23%
Nivel de Ventas	0%	6%	13%	26%	55%
Costos	35%	10%	19%	10%	26%

CONFECCIÓN	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	62%	12%	6%	15%	6%
Rentabilidad	0%	35%	12%	38%	15%
Ampliación de Mercado	15%	29%	21%	24%	12%
Nivel de Ventas	0%	9%	6%	35%	50%
Costos	47%	26%	6%	6%	15%

ALIMENTOS	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	65%	15%	10%	5%	5%
Rentabilidad	35%	25%	0%	30%	10%
Ampliación de Mercado	30%	25%	5%	20%	20%
Nivel de Ventas	50%	10%	0%	10%	30%
Costos	60%	10%	10%	15%	5%

ELECTRODOMÉSTICOS	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	69%	15%	0%	15%	0%
Rentabilidad	0%	0%	23%	62%	15%
Ampliación de Mercado	0%	0%	23%	38%	38%
Nivel de Ventas	0%	0%	0%	38%	62%
Costos	69%	0%	0%	0%	31%

CONSTRUCCIÓN	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	50%	25%	0%	25%	0%
Rentabilidad	0%	19%	19%	31%	31%
Ampliación de Mercado	13%	31%	13%	25%	19%
Nivel de Ventas	0%	13%	13%	25%	50%
Costos	38%	50%	13%	0%	0%

Sector	Implementación. Decreto 2694 de 2010	
	SI	NO
Dificultad		
CALZADO	35%	65%
CONFECCIÓN	12%	74%
ALIMENTOS	25%	75%
ELECTRODOMESTICOS	0%	100%
CONSTRUCCIÓN	13%	87%

Sector	Adopción Decreto 2695 de 2010	
	SI	NO
CALZADO	0%	100%
CONFECCIÓN	0%	100%
ALIMENTOS	0%	100%
ELECTRODOMESTICOS	0%	100%
CONSTRUCCIÓN	0%	100%

Motivos de no implementación	Sector				
	Calzado	Confección	Alimentos	Electrodomésticos	Construcción
Desinterés personal	58%	53%	70%	15%	19%
Desinformación	32%	29%	30%	69%	31%
Desconocimiento	10%	12%	0%	15%	25
Falta de capital	0%	0%	0%	0%	0%
Dificultad para la acreditación de requisitos	0%	0%	0%	0%	0%

Sector	Cumplimiento de Expectativas	
	SI	NO
CALZADO	68%	29%
CONFECCIÓN	68%	32%
ALIMENTOS	45%	55%
ELECTRODOMESTICOS	92%	8%
CONSTRUCCIÓN	56%	38%

- Por Comunas

INCIDENCIA DEL DECRETO 2694					
Comuna 1	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	43%	16%	14%	16%	12%
Rentabilidad	2%	18%	10%	43%	27%
Ampliación de Mercado	10%	16%	14%	27%	33%
Nivel de Ventas	2%	8%	4%	31%	55%
Costos	39%	12%	14%	8%	27%

Comuna 2	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	25%	0%	0%	56%	19%
Rentabilidad	6%	6%	19%	50%	19%
Ampliación de Mercado	19%	0%	19%	44%	19%
Nivel de Ventas	0%	13%	6%	19%	63%
Costos	44%	19%	13%	13%	13%

Comuna 3	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	40%	40%	0%	20%	0%
Rentabilidad	20%	20%	40%	0%	20%
Ampliación de Mercado	40%	20%	0%	20%	20%
Nivel de Ventas	20%	0%	20%	40%	20%
Costos	80%	20%	0%	0%	0%

Comuna 4	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	38%	25%	25%	13%	0%
Rentabilidad	13%	13%	0%	63%	13%
Ampliación de Mercado	25%	13%	25%	38%	0%
Nivel de Ventas	13%	13%	0%	13%	63%
Costos	63%	13%	0%	0%	25%

Comuna 5	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	75%	13%	0%	13%	0%
Rentabilidad	25%	13%	13%	38%	13%
Ampliación de Mercado	13%	38%	0%	38%	13%

Nivel de Ventas	38%	0%	13%	0%	50%
Costos	50%	38%	0%	13%	0%

Comuna 6	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	83%	0%	0%	0%	17%
Rentabilidad	17%	50%	0%	33%	0%
Ampliación de Mercado	17%	50%	17%	0%	17%
Nivel de Ventas	33%	17%	0%	33%	17%
Costos	67%	17%	17%	0%	0%

Comuna 7	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	78%	11%	0%	11%	0%
Rentabilidad	0%	67%	22%	11%	0%
Ampliación de Mercado	22%	44%	22%	11%	0%
Nivel de Ventas	11%	11%	22%	11%	44%
Costos	44%	44%	11%	0%	0%

Comuna 8	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	100%	0%	0%	0%	0%
Rentabilidad	0%	0%	25%	75%	0%
Ampliación de Mercado	0%	25%	75%	0%	0%
Nivel de Ventas	0%	0%	0%	75%	25%
Costos	50%	25%	0%	25%	0%

Comuna 9	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	100%	0%	0%	0%	0%
Rentabilidad	0%	0%	80%	20%	0%
Ampliación de Mercado	0%	0%	20%	80%	0%
Nivel de Ventas	0%	0%	0%	60%	40%
Costos	60%	20%	20%	0%	0%

Comuna 10	Nada Importante	Poco Importante	Moderadamente Importante	Importante	Muy Importante
Empleo	50%	50%	0%	0%	0%
Rentabilidad	50%	0%	50%	0%	0%
Ampliación de Mercado	50%	50%	0%	0%	0%

Nivel de Ventas	50%	0%	50%	0%	0%
Costos	50%	50%	0%	0%	0%

Comuna	Disminución de Desempleo e Informalidad	
	SI	NO
1	51%	41%
2	63%	31%
3	0%	100%
4	13%	88%
5	13%	88%
6	17%	83%
7	0%	100%
8	0%	100%
9	0%	100%
10	0%	100%

Comuna	Implementación de otra política pública	
	SI	NO
1	94%	6%
2	94%	6%
3	100%	0%
4	100%	0%
5	100%	0%
6	100%	0%
7	100%	0%
8	100%	0%
9	100%	0%
10	100%	0%

OPINIÓN GENERAL					
Comuna 1	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	41%	16%	16%	24%	4%
Tiempo de duración suficiente	59%	16%	16%	8%	2%
Medidas no indicadas	2%	8%	16%	35%	39%
Medio de difusión eficientes	8%	14%	14%	35%	29%

Comuna 2	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	56%	13%	25%	6%	0%
Tiempo de duración suficiente	63%	19%	6%	13%	0%
Medidas no indicadas	6%	6%	19%	19%	50%
Medio de difusión eficientes	6%	13%	6%	50%	25%

Comuna 3	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	60%	0%	20%	20%	0%
Tiempo de duración suficiente	80%	20%	0%	0%	0%
Medidas no indicadas	0%	20%	20%	0%	60%
Medio de difusión eficientes	20%	20%	0%	20%	40%

Comuna 4	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	50%	25%	13%	13%	0%
Tiempo de duración suficiente	75%	25%	0%	0%	0%
Medidas no indicadas	0%	13%	38%	25%	25%
Medio de difusión eficientes	0%	0%	13%	50%	38%

Comuna 5	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	50%	25%	13%	13%	0%
Tiempo de duración suficiente	50%	38%	13%	0%	0%
Medidas no indicadas	0%	0%	13%	38%	50%
Medio de difusión eficientes	0%	0%	0%	63%	38%

Comuna 6	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	67%	17%	17%	0%	0%
Tiempo de duración suficiente	50%	17%	33%	0%	0%
Medidas no indicadas	0%	0%	0%	33%	67%
Medio de difusión eficientes	17%	17%	0%	17%	50%

Comuna 7	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	56%	44%	0%	0%	0%
Tiempo de duración suficiente	67%	33%	0%	0%	0%
Medidas no indicas	0%	0%	22%	67%	11%
Medio de difusión eficientes	11%	0%	0%	56%	33%

Comuna 8	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	50%	25%	25%	0%	0%
Tiempo de duración suficiente	75%	0%	0%	0%	25%
Medidas no indicas	0%	0%	25%	50%	25%
Medio de difusión eficientes	0%	0%	0%	75%	25%

Comuna 9	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	60%	40%	0%	0%	0%
Tiempo de duración suficiente	100%	0%	0%	0%	0%
Medidas no indicas	0%	0%	20%	40%	40%
Medio de difusión eficientes	0%	0%	0%	40%	60%

Comuna 10	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Disminución dependencia con Venezuela	100%	0%	0%	0%	0%
Tiempo de duración suficiente	100%	0%	0%	0%	0%
Medidas no indicas	0%	0%	0%	100%	0%
Medio de difusión eficientes	0%	0%	0%	50%	50%

Matriz de Relación

A continuación se presenta las relación encontrada en la información recolectada dentro de los comerciantes de la región, al tener en cuenta la incidencia del Decreto 2694 de 2010 en cada comuna según la actividad económica en que se especializa, siendo:

1. Nada Importante
2. Poco Importante
3. Moderadamente Importante
4. Importante
5. Muy Importante

Sector / Comuna	Calzado															Confección																								
	Empleo					Ventas					Rentabilidad					Empleo					Ventas					Rentabilidad														
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5										
1	x	x	x								x	x		x		x	x	x	x		x	x							x	x				x		x		x	x	x
2				x							x	x							x										x	x										x
3																																								
4	x	x	x								x	x							x																					
5																																								
6																																								
7																																								
8																																								
9	x										x	x																												
10																																								

Sector / Comuna	Electrodomésticos															Construcción																								
	Empleo					Ventas					Rentabilidad					Empleo					Ventas					Rentabilidad														
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5										
1	x	x	x								x	x		x		x	x												x	x				x		x		x	x	x
2	x										x	x																	x	x										x
3																																								
4																																								
5																																								
6																																								
7																																								
8																																								
9																																								
10																																								

Sector / Comuna	Alimentos														
	Empleo					Ventas					Rentabilidad				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1	x	x	x						x	x		x			x
2															
3	x	x						x	x			x	x		
4															
5	x	x		x		x			x	x	x				x
6	x					x			x			x			x
7															
8															
9															
10	x					x					x				