

Rocío Rubio / Carlos Salgado Araméndez / Enrique López Enciso

Absalón Machado / coordinador

La academia y el sector rural 3



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Sede Bogotá
Facultad de
Ciencias Económicas

CID

Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo

La academia
y el sector rural 3

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Marco Palacios Rozo

Rector general

Alexis Hjalmar Alberto de Greiff Acevedo

Vicerrector general

Lisímaco Parra París

Vicerrector académico

Ramón Fayad Nafah

Secretario general

Fernando Viviescas Monsalve

Vicerrector sede Bogotá

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Luis Ignacio Aguilar Zambrano

Decano

Édgar Bejarano Barrera

Vicedecano académico

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID)

Jorge Iván González Borrero

Director

Edna Cristina Bonilla Sebá

Subdirectora

Patricia Umaña Gaitán

William Guartos Burgos

Álvaro Herrera Ramírez

Coordinadores área de soporte académico-administrativo

Rocío Rubio / Carlos Salgado Araméndez / Enrique López Enciso

Absalón Machado / coordinador

La academia y el sector rural 3

Machado Cartagena, Absalón de Jesús, *La academia y el sector rural*
/Rocío Rubio, Carlos Salgado Araméndez, Enrique López Enciso,.
-- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Centro de
Investigaciones para el Desarrollo, 2004.

256 p. (La academia y el sector rural ; 3)

1. Academia 2. Sector rural 3. Colombia I. Rubio- , Rocío II.
Salgado, Carlos III. Estudios económicos IV. Serie : Universidad
Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro
de Investigaciones para el Desarrollo. La academia y el sector
rural ; 3

© UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID)

Carrera 50 n° 27-70

Edificios Camilo Torres, bloque B4

Bogotá-Colombia

Teléfonos (57 1) 316 51 23 / 316 50 00, extensiones 18 705, 18 697

Fax (57 1) 316 50 00, extensión 18 714

Oficina de comunicaciones, extensión 18 698

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, diciembre de 2004

ISBN 958-701-xxx-x

EDICIÓN

Luisa María Navas Camacho

Alberto Supelano

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Vargas / Tiza Orión Editores EU

FOTOGRAFÍA DE LA CARÁTULA

Juan Andrés Valderrama

IMPRESIÓN

Servigraphic Ltda.

CONTENIDO

Presentación.....	11
Introducción.....	13

DESCENTRALIZACIÓN
UNA APROXIMACIÓN A LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA
Y A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS **1986-2003**

Rocío Rubio

Introducción.....	19
1. Las políticas públicas.....	21
2. La academia.....	35
Referencias bibliográficas.....	59
Anexo 1. Régimen de competencias sectoriales entre nación y entidades territoriales.....	67
Anexo 2. Descentralización y ajuste institucional Gobierno de César Gaviria (1990-1994). Distribución de funciones por entidad territorial.....	91
Anexo 3. Desarrollos legislativos.....	95



Anexo 4. Valoración de las transferencias, según su objetivo	96
Anexo 5. Marco de referencia del proceso de descentralización	97

ORDENAMIENTO TERRITORIAL.
REVISIÓN DE LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA
Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 1986-2003

Rocío Rubio

Presentación	99
1. Las políticas públicas	102
2. La academia	131
Referencias bibliográficas	149

ESTADO DEL ARTE SOBRE DESARROLLO RURAL
Carlos Salgado Araméndez

1. El estado del arte en el contexto internacional	157
2. El estado del arte en el contexto nacional	177
Bibliografía	192


AGRICULTURA Y DESARROLLO: REVISIÓN DE LA LITERATURA
Enrique López Enciso

1. Agricultura y desarrollo. Antecedentes teóricos y de orientación de política	198
2. La nueva teoría del desarrollo	201
3. La visión actual de la agricultura y el desarrollo	212



4. Organización rural	226
5. Política	227
6. Conclusiones	242
Bibliografía	245
Siglas	255

PRESENTACIÓN



El Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia es una unidad de la Facultad de Ciencias Económicas dedicada a la investigación y a la asesoría en temas económicos, sociales e institucionales. Su propósito es contribuir con mayores conocimientos y en la elaboración de propuestas de política pública que fortalezcan el debate académico y se orienten a solucionar los grandes problemas estructurales del país.

Ese espíritu se materializa en la entrega de una colección de ensayos llamada *La academia y el sector rural*. En ella se quiere transmitir la idea de que las personas dedicadas a la labor académica siguen desarrollando trabajos de investigación sobre ese sector y propuestas para que tengan en cuenta los diseñadores de políticas públicas.

Esta colección hace parte del proyecto *Prospectiva del desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia*, cofinanciado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas (Colciencias) y por el International Development Research Centre (IDRC), del Canadá. La pretensión de este proyecto es entregar una propuesta prospectiva sobre las posibilidades de desarrollo rural y agrario para Colombia, en una etapa futura de posguerra y sobre la factibilidad de fomentar investigaciones que tengan impacto en la formulación e implementación de políticas públicas rurales y agrarias para la construcción de la paz.

Los ensayos constituyen una revisión del estado del arte de temas que el proyecto identificó como relevantes en la problemática agraria y rural del país, desde el punto de vista de la prospectiva y de las circunstancias que deberá enfrentar Colombia en las próximas décadas. Son siete grandes temas con sus respectivos subtemas: reforma agraria y conflicto, desarrollo rural, desarrollo institucional, medio ambiente, estructura productiva, economía campesina, descentralización y desarrollo territorial.



Una variedad de disciplinas aporta de manera significativa al conocimiento de la realidad rural. No obstante, los temas escogidos se abordan solamente desde sus aspectos socioeconómicos y políticos. Se omite la revisión desde la mirada de la geografía, la historia, la etnografía, la antropología, las ciencias físicas y otras.

Junto a los estados del arte, se hace una revisión analítica de los documentos de la Misión de Estudios del Sector Rural Agropecuario de 1988-1990; de la Misión Rural de 1997-1998 y de los Cuadernos Tierra y Justicia, publicados por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, en el año 2002. También se presentan los principales trabajos realizados en la perspectiva de visiones de largo plazo sobre la agricultura colombiana y sobre las políticas en el sector rural.

La coordinación y orientación de los documentos que se publican en esta serie estuvieron a cargo del profesor Absalón Machado y su elaboración, en manos de profesionales colombianos, profesores de la Universidad Nacional y estudiantes de pregrado y postgrado de la misma universidad. Se trata de un trabajo académico que con su calidad quiere llamar la atención acerca de los esfuerzos que todavía se requieren, en especial de parte de las universidades públicas y de las regiones.


El CID quiere divulgar con esta publicación lo que hace la academia, con el ánimo de que sea útil para lograr un mayor acercamiento entre investigadores y los sectores público y privado, de manera que el conocimiento se utilice con más intensidad en la solución de nuestros grandes problemas.

Agradecemos la colaboración y el estímulo de Colciencias y el IDRC de Canadá para el desarrollo de este proyecto y de su publicación.

Jorge Iván González

Director del CID

INTRODUCCIÓN



Este tercer volumen de la serie *La academia y el sector rural* recoge cuatro documentos que tratan dos grandes temas: la descentralización y el ordenamiento territorial, por una parte, y el estado del arte sobre el desarrollo rural y las corrientes de pensamiento sobre el desarrollo, por la otra. Los dos primeros documentos tratan problemáticas internas que se relacionan muy estrechamente; los segundos vinculan el análisis latinoamericano y colombiano sobre el desarrollo rural con las tendencias analíticas más generales sobre el desarrollo, provenientes de centros de estudio ubicados en los países más avanzados.

En Colombia, las reformas que abrieron los procesos de descentralización administrativa, fiscal y política marcaron una tendencia hacia la descentralización en el municipio, lo que desvalorizó la instancia intermedia de gobierno, salvo algunos intentos tímidos de planeación regional o esquemas de ciudad-región. La Constitución de 1991 no resolvió ese vacío y los compromisos institucionales en materia de recursos para apoyar ese proceso empezaron a frenarse durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002). Rocío Rubio hace una presentación de la marcha de estos procesos y nos refresca la memoria sobre los principales hechos que han marcado el esquema de la descentralización en el país.

Advierte Rocío que los gobiernos post-Constitución de 1991 tenían el mandato de poner en práctica la descentralización, cuya mayor responsabilidad recayó en el gobierno de César Gaviria (1990-1994), que se inclinó por una descentralización de mercado, como se evidencia en las regulaciones en salud, servicios públicos, educación, desarrollo agropecuario, pesquero o forestal, reforma agraria, entre otras materias. En algunas de estas regulaciones se crearon choques de competencias y disputas territoriales por los recursos, que entorpecieron el proceso, además de que se transfirieron responsabilidades sin contar con la capacidad de las entidades territoriales, o sin un soporte de recursos adecuados, en algunos casos. La dinámica no fue gradual y atendió poco las diferencias regionales; en muchas oportunidades, la descentralización



ocurrió sin armonizar lo territorial con lo sectorial, como, por ejemplo, en el sector agropecuario.

La autora compara las políticas de la descentralización en cada uno de los gobiernos. Eso permite al lector formarse una idea muy apropiada de los avances y retrocesos, de las incidencias de la crisis fiscal de fines del siglo pasado y de comienzos del veintiuno y de la actualidad de un proceso que todavía no muestra una línea ascendente, sino más bien ondulatoria.

Algunos académicos hacen un balance sobre la descentralización en los ochenta. Señalan que fue producto de la necesidad de re-legitimar al Estado, hacer más eficiente la prestación de los servicios a su cargo y canalizar el descontento social de la época. También dedican un buen espacio a las experiencias descentralizadas de planificación del desarrollo rural, con participación del campesinado, especialmente la del PNR y la del programa DRI. Describen la descentralización política como el cambio más significativo en todo este terreno y anotan que implicó una reforma en la Constitución Política del país, para dar vía libre a la elección popular de alcaldes, la reglamentación de figuras de representación popular como las Juntas Administradoras Locales y la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Otros estudios académicos se ocupan de la planeación municipal y muestran que ella estuvo en manos de las entidades territoriales, sin que muchas de ellas estuvieran preparadas para asumir esas responsabilidades. Estos análisis siempre terminan haciendo propuestas sobre criterios y temas que debieran considerarse, pero que no salen, por lo general, de los ámbitos académicos.

Algunos más se concentran en el problema político y fiscal de la descentralización y a sus efectos no deseados: la persistencia del clientelismo e inmediatez burocrático, el fraccionamiento del bipartidismo sin alternativas serias y la influencia de los narcotraficantes en la política local. Poca atención se ha dado a lo rural.

Los balances sobre la descentralización han permitido formular una serie de preguntas para el análisis, diseminadas en los textos revisados por Rocío Rubio. Son cuestiones relacionadas con los efectos de la descentralización sobre la modificación de las relaciones sociedad civil-Estado y economía-política, el tipo de régimen que expresa, sus rasgos y el tipo de intervenciones estatales. En una evaluación posterior del proceso se afirma que la descentralización fue la respuesta a la crisis del régimen provocada por el Frente Nacional y a los imperativos de las políticas de globalización y apertura económica de los noventa

Analistas más recientes insisten en proponer a la región como el nivel intermedio y como el escenario adecuado para orientar el desarrollo e incorporar

las características culturales. Y se advierte la necesidad de articular la descentralización con el ordenamiento territorial.

En una evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación se señala que la descentralización no es una estrategia contra la pobreza, pero afecta a los pobres en la vía del acceso a bienes y servicios (no en la de los ingresos). Además, se indica que la descentralización por sí sola no cambia las condiciones del mercado, ni garantiza la reducción de las desigualdades, como tampoco evita la concentración del capital. Su éxito depende del diseño institucional que se adopte.

Otros autores señalan también que la descentralización no ha sido inmune al conflicto armado del país y a la relación contradictoria que tiene la insurgencia con ella. En principio, la consideró un mandato para negociar su desmovilización y su reinserción a la vida civil; luego, ha oscilado entre amenazar las jornadas político-electorales y convivir con ellas, en una suerte de clientelismo armado.

Desde otras vertientes se critica el modelo de descentralización por carecer de selectividad y gradualidad, lo que condujo a un abandono del campo, sin pensar en la inestabilidad que se podía generar. La descentralización en el agro no ha avanzado lo que se esperaba. Se ha concentrado sólo en las Umata y en los CMDR. Además, se observa que, en términos municipales, presenta asimetrías serias entre las zonas urbanas y las rurales.

Señala Rocío que buena parte de los analistas consideran que el manejo público en el sector agropecuario es esencialmente centralista y de carácter productivista. Tampoco hay armonía en los servicios productivos entre sí, ni, menos, con los del desarrollo rural. Eso obedece a las disfunciones de las diversas instituciones participantes, en términos de tiempos, presupuestos y de una compleja trama de decisiones y gestiones que registra cada entidad.

En el segundo documento, Rocío Rubio hace una revisión de los trabajos académicos sobre el tema del ordenamiento territorial. La organiza de acuerdo con dos grandes categorías: la primera, concerniente al ámbito del diseño y de la implementación de las políticas públicas y la academia. La segunda, centrada en la Constitución de 1991, en la que se indaga por el modelo que dicha norma buscó construir sobre ordenamiento territorial.

Sus conclusiones preliminares son muy útiles para la reflexión:

- ✳ Falta mucho camino teórico por recorrer en materia de ordenamiento territorial.
- ✳ La mayoría de los estudios que la apuestan a la región como instancia intermedia carecen de una definición de la misma.



- ✦ La academia tiende a satanizar al *departamento*, en cuanto instancia intermedia del modelo de ordenamiento territorial, por caduco y obsoleto y por generar un sinnúmero de patologías.
- ✦ Es muy fértil el terreno de producción de textos que de-construyen normativas, es decir, que señalan sus incoherencias internas o sus vacíos, aunque carecen de propuestas.
- ✦ Hay sesgos en las denuncias sobre la falta de armonización territorial de las políticas sectoriales, pero la academia no se ha preocupado del tema ni de la influencia de las políticas macroeconómicas sobre nuevas entidades territoriales; tampoco se analiza cómo el conflicto armado va configurando o redefiniendo nuevos territorios y cómo las intervenciones estatales responden a estas configuraciones desde una lógica de ordenamiento territorial.

Hay una gran riqueza en esta revisión del estado del arte sobre ordenamiento territorial. Invitamos al lector a disfrutar de su lectura, en un tema en el que Colombia todavía está lejos de acordar y definir un esquema que le permita ordenar el territorio en términos de desarrollo, de solución de sus problemas estructurales y con una visión de futuro. La lectura que hace Rocío de los intentos de tener una ley de ordenamiento (LOOT) y sobre los planes de ordenamiento territorial (POT) es muy ilustrativa de esta inquietud. Pareciera que la política del gobierno actual de insistir más en los procesos asociativos de orden territorial y en la lógica de reestructuración del aparato estatal, va por la vía de no darle curso a la ley. Estos puntos parecen no ser un asunto de urgencia en la agenda gubernamental.

El otro tema incluido en este volumen es el desarrollo rural, basado en la revisión realizada por el economista Carlos Salgado. Gran relevancia tiene para los colombianos, por diversas razones: la situación social y económica que afrontan los pobladores rurales a raíz de la acentuación de las violencias, la apertura económica, la crisis económica nacional, la consolidación de las políticas proteccionistas de los países más desarrollados, los cambios en las políticas internas, la caída de la inversión pública en el campo, la desaparición del programa DRI, al auge de los cultivos ilícitos y el tratamiento que el Estado le ha dado al problema, las perspectivas de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos. No obstante, tampoco este punto es relevante en las agendas de los académicos y en las gubernamentales recientes.



Lo poco que la academia colombiana ha producido en el tema del desarrollo rural está por lo general ligado con la integración del campesinado a los esquemas modernos de la agricultura. Bien lo señala Salgado, como si quisiera expresar con ello que a la estrategia general de crecimiento económico en el campo le hiciera falta el complemento de la participación campesina para constituir el desarrollo. La atención se ha puesto más en el seguimiento y evaluación de las políticas para el sector y en los estados del arte sobre las tendencias y enfoques teóricos sobre el desarrollo de la agricultura.

La academia ha realizado estados del arte centrados en las visiones y concepciones sobre el problema agrario tanto internacional como nacional y el énfasis se ha colocado en el análisis de las concepciones neoclásicas, estructuralistas, las concepciones marxistas en sus diversas visiones, las neoestructuralistas, las neoliberales y las visiones desde la economía política y neoinstitucionalistas. También se ha tratado de desarrollar un enfoque global del desarrollo agrario desde la perspectiva de los sistemas agroindustriales.

Son variados los enfoques de tratamiento de los problemas del desarrollo rural. Van desde las visiones neoclásicas, hasta las recientes sugerencias sobre el desarrollo territorial. Pasan por la agricultura ampliada, el desarrollo rural integrado, el desarrollo sostenible y la agroecología, la nueva ruralidad y otros enfoques de corte holístico.

En Colombia, hay miradas que abordan la cuestión del desarrollo rural con enfoques globales o de manera muy específica, como los de la Misión Rural, preocupada por ubicar lo rural dentro de un «proyecto nacional», para significar con ello que la cuestión rural le atañe a toda la sociedad; en otros tratamientos, como el del DRI, se entiende el desarrollo rural como un tema ligado a la integración parcial del campesinado dentro de los esquemas de la modernización agrícola. Esto también ocurre en aquellos enfoques que centran su preocupación en la dinámica de las economías campesinas y explican con solvencia las estrategias de producción y reproducción del campesinado.

Ligada a lo anterior está la revisión hecha por Enrique López sobre las visiones desde la academia internacional sobre la agricultura y el desarrollo, que revelan un hecho trascendental: la economía de la agricultura ha sufrido una verdadera revolución que proviene del vigoroso avance de la teoría del desarrollo. Los temas de la agricultura se han vuelto los temas del desarrollo y por ello se tiene actualmente una visión renovada en la academia internacional.

Lo más relevante y notorio es que la economía del desarrollo dejó de ser una disciplina centrada en los aspectos macroeconómicos y se introdujo en



los análisis de carácter microeconómico y de las instituciones, ante el fracaso de las políticas puramente macroeconómicas, cuando no se corresponden con los intereses de los agentes socioeconómicos.

La nueva microeconomía del desarrollo se acompaña de los avances de la teoría del crecimiento en el plano macroeconómico, a partir de la introducción en el análisis del llamado crecimiento endógeno. Este incorpora el conocimiento como un elemento determinante del progreso técnico, lo que cambia de manera sustancial el análisis de la función de producción agregada.

En el campo de la agricultura y el desarrollo, se encuentran los análisis de la relación de la agricultura con la macroeconomía, referida a los impactos mutuos del sector y de la economía en sus desempeños. En esta vertiente, los análisis han derivado hacia lo siguiente: la agricultura y el crecimiento, el declive de la agricultura, la macroeconomía y la agricultura, agricultura e instituciones y agricultura y contratos en los países en desarrollo.

El otro campo de desarrollo académico internacional es el de la organización rural. Este enfoque muestra que los mercados imperfectos o perdidos (*missing*) tienen la propiedad de ser contagiosos. En este enfoque se muestra cómo funcionan los mercados y las instituciones del sector y se destaca la relación entre los mercados de tierras, de trabajo, de seguros y de crédito o capital, a partir de la importancia de la información asimétrica, los incentivos inadecuados y los límites de los contratos.

Otra área de estudios es la de la política agrícola, en la que los temas relevantes son: Estado y mercados, tributación y desarrollo, tierra y política de tierras, crédito, comercio y agricultura, tecnología y crecimiento, desarrollo rural y desarrollo sostenible y agricultura.

La revisión realizada por López es un punto de referencia muy esclarecedor sobre el divorcio que existe entre los énfasis de los análisis de los académicos colombianos y aquellos que se están desarrollando en los centros académicos de los países más industrializados. Sin exagerar, podríamos decir que el parroquialismo todavía pesa mucho en los análisis de la mayoría de nuestros investigadores. También se evidencia que estamos más ubicados en el campo de la economía aplicada, copiando e imitando lo que nos viene de afuera, que en el campo del desarrollo teórico. Eso hace la diferencia.

Absalón Machado

Coordinador

DESCENTRALIZACIÓN.
UNA APROXIMACIÓN A LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA
Y A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 1986-2003

Rocío Rubio

*Antropóloga, con maestría en Estudios Políticos
IEPRI, Universidad Nacional de Colombia*



INTRODUCCIÓN

Este documento se aproxima a los estudios académicos y a las políticas públicas sobre la descentralización en Colombia, que se producen entre 1986 y 2003. El ejercicio tiene como fin indagar en qué medida las visiones de la academia y sus propuestas han estado presentes en el mundo de la política y sus regulaciones. El objetivo descrito nos indica una estrategia narrativa del siguiente orden: producción académica, políticas públicas y el respectivo balance de las relaciones entre los dos ámbitos. Sin embargo, tal estrategia no es factible. En efecto, existe una dificultad narrativa que se expresa a continuación.

Dado los límites temporales del documento (1986-2003), nos encontramos con una extensa producción de políticas públicas sobre descentralización que, precisamente, tomaron forma a partir 1986. Indagar por las tesis de la academia presentes en la formulación de las políticas públicas sobre la materia implicaría dirigir la atención hacia años anteriores. Esta tarea excede nuestros límites. Así pues, nos encontramos con un escenario en el que sus protagonistas principales son las reformas constitucionales en materia de descentralización y sus respectivos desarrollos legislativos.



Con lo anterior, se advierte al lector que no es posible alcanzar a cabalidad el propósito central del documento. Es decir, no pueden extraerse los argumentos académicos que causaron impacto en la producción de políticas públicas sobre descentralización en los años ochenta. En el período revisado, la producción académica aparece especialmente con un carácter evaluador de las políticas en marcha. Evaluación que señala éxitos, advierte peligros y genera propuestas o reformas a desarrollar, que no son del todo acatadas, o bien, apropiadas por los diseñadores de la política pública en el país.

El texto que sigue se divide en dos grandes bloques. El primero trabaja las políticas públicas diseñadas y ejecutadas desde la segunda mitad de los ochenta, aunque se realiza una breve reseña de algunos intentos descentralizadores previos a estos años. La narrativa mezcla regulaciones constitucionales, propósitos de gobierno y legislaciones sectoriales, que se presentan en orden cronológico.

Es preciso aclarar que dado el alcance del trabajo –más aproximación que profundización– se seleccionaron las políticas públicas de mayor impacto. Al final de este ejercicio se presenta una suerte de síntesis crítica del proceso.

El segundo bloque se interesa por la producción académica relacionada con la descentralización. Aquí se reseñan las evaluaciones que la academia ha realizado sobre el proceso en diferentes etapas y sobre algunas temáticas. La producción se agrupa en dos momentos, diferenciados por el hito constitucional. Primero se presentan evaluaciones previas a la Carta Política de 1991 y luego, las efectuadas luego de su promulgación.

En ambos momentos se señalan las perspectivas con las que se hicieron las evaluaciones, sus resultados más significativos y el tipo de propuestas o recomendaciones que surgen de los estudios. Al final, también se presenta una síntesis que indica los intereses académicos, sus acentos y sus vacíos. Nótese que la lectura de estas evaluaciones se rigió a su vez por la pregunta sobre la descentralización y los escenarios rurales del país.

Este balance tiene como correlato un segundo documento que, entre otros aspectos, expresa algunas de las implicaciones de haber descentralizado sin definir o sin tener un consenso mínimo, a propósito del ordenamiento territorial del país. Conviene anunciar también que en el país se proyectan películas simultáneas de descentralización y ordenamiento, con tramas disímiles y sin un telón de fondo que las enmarque y les dé coherencia ante el espectador interesado¹.

1 Ciertamente, ha estado ausente la visión compartida sobre el ordenamiento territorial, muy a pesar de los esfuerzos técnicos del Departamento Nacional de Planeación [DNP 2001]. Esfuerzos que, sin duda, deberían ir de la mano de los políticos y los sociales.



En todas esas películas reina el silencio con respecto al campo y, en general, en relación con el sector rural. Contrasta la excesiva centralización en el sector rural con la amplia normatividad descentralizadora en otros sectores. Aún hoy, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de ser el que toma las decisiones estratégicas referentes al campo y ejecuta los principales instrumentos para su desarrollo, como se verá más adelante. Sin más preámbulos, se invita a la lectura de las páginas que vienen a continuación.

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Asomos de descentralización en Colombia

La Constitución Política de 1886 estableció una organización estatal centralizada. Esta fue la respuesta al esquema federal que se ensayó y terminó en un sinnúmero de conflictos de diverso orden. La Carta Magna subordinó las entidades territoriales a la Nación; por ende, estas carecían de autonomía. Así mismo, consagró la centralización política y una descentralización administrativa que, en la práctica, no operó.

En 1968, el gobierno de Carlos Lleras adelantó una reforma constitucional que incluyó el concepto de *descentralización técnica* o *descentralización por servicios*. Así, se creó la figura del Situado Fiscal, a través de la cual la Nación transfería recursos a los departamentos para estimular el gasto en educación y salud. Sin embargo, persistía un manejo centralizado del tema a través de los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud. En este mismo año se expidió la ley 33, que estableció la cesión de un 10% del impuesto sobre las ventas a los municipios.

En 1974, Alfonso López Michelsen intentó sin éxito tramitar una reforma constitucional en pro de la descentralización. Se trataba de una reforma de corte municipalista que buscaba establecer una descentralización administrativa y financiera. Con ella, los municipios se encargarían de prestar los servicios públicos, mientras que los departamentos ejercerían funciones de supervisión-coordinación (de los municipios y de la policía), al igual que la representación del gobierno nacional².

² De acuerdo con Gaitán y Moreno [1992], la reforma apuntaba a crear *distritos municipales* con una estructura administrativa, lo que a la vez que facilitaba economías de escala haría que los departamentos quedaran, en la práctica, sin funciones.



En 1978, se crearon los Comités Sectoriales Departamentales a través del decreto 2275. Su función era armonizar la planeación regional con la municipal. En este año también se expidió la ley 61, que regulaba el desarrollo urbano–regional.

En 1981, la ley 38 incorporó las regiones en el proceso del Plan Nacional de Desarrollo; antecedente que dio vida a las Regiones de Planificación y a los Consejos Regionales de Planeación (Corpes). Para Gaitán y Moreno [1992], la iniciativa buscaba revivir la participación del Congreso en la discusión y elaboración del Plan, materia que había eliminado la reforma de 1968.

En cuanto a los Corpes, se estima en algunos círculos que esta figura nació con debilidad técnica y administrativa. De ahí que su muerte estuviera anunciada. En otros, que esta norma produjo efectos reconcentradores, “reforzados por la aparición de los institutos descentralizados, que produjeron [...] no pocos choques entre las administraciones departamentales, municipales y nacionales” [Espinosa y Salazar 2003].

La Misión de Finanzas Intergubernamentales Bird-Wiesner de 1981 agregó a “los términos de descentralización administrativa y técnica las discusiones de descentralización fiscal, con énfasis en el desarrollo municipal, la eficiencia del gasto público y la generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno” [Varios autores 2002a, 35]. De ahí la expedición de la ley 14 de 1983, que buscaba la autonomía tributaria de las entidades territoriales, así como la modernización y ampliación de sus bases gravables³. De algún modo, la Misión fue el preludio al impulso municipalista de la descentralización, que se inició con el gobierno de Belisario Betancur.

1.2 El impulso municipalista

En la segunda mitad de la década del ochenta se aceleró la descentralización. Esta se presentó como el antídoto por excelencia para superar la crisis política de la época, solucionar las asimetrías regionales y corregir la ineficiencia de la administración central. Y se describió como el proceso idóneo para fortalecer la democracia local, ganar gobernabilidad, prestar mejor los servicios

3 Otras normas en la materia: el decreto 3541 de 1983 (modificaciones al régimen del IVA), la ley 50 de 1984 (referente al impuesto predial para municipios pequeños), la ley 22 de 1985 (régimen administrativo de las intendencias y comisarías), la ley 47 de 1986 (creación del Fondo DRI), la ley 57 de 1985 (de participación ciudadana), la ley 76 de 1985 (creó Fondos de Inversiones Regionales y los Corpes), la ley 130 de 1985 (delegación de funciones sobre inversión en vivienda popular a los municipios).



a cargo del Estado y pacificar el país. El plan de desarrollo de Belisario Betancur, *Cambio con Equidad* [1982-1986], compartió esta visión.

Cambio con Equidad afirmó el compromiso del gobierno por profundizar la descentralización sectorial en salud y educación. Así mismo, manifestó su interés por fortalecer los fiscos departamentales y municipales, con miras a proveer la descentralización y la autonomía regional, mediante la modernización y tecnificación de diferentes impuestos.

El gobierno de Betancur buscaba que la descentralización expresara la desconcentración del poder y la construcción de una plataforma para la participación ciudadana. Además, articuló la descentralización con el proceso de la apertura democrática, al igual que con la necesidad de fortalecer la dimensión simbólica y política del Estado para compensar su precaria e insuficiente cobertura [Gaitán y Moreno 1992].

El gobierno de Virgilio Barco Vargas [1986-1990] continuó con el proceso de descentralización propuesto por su antecesor. Sin embargo, introdujo una innovación a través de su plan de desarrollo (*Economía Social*): un esquema urbano-regional que intentó articular la descentralización con un modelo de ordenamiento territorial. El Plan contenía dos capítulos sobre la materia: Desarrollo territorial y Modernización de la administración pública.

La política de *desarrollo territorial* buscaba superar la marginalidad en la que se encontraban áreas y poblaciones con respecto al desarrollo económico y ponerle límites al desbordado crecimiento urbano. Para lograrlo, la política proponía capitalizar las ventajas comparativas de las regiones, racionalizar el uso del suelo en las ciudades, vía procesos de densificación urbanística, y configurar un sistema urbano-regional que ordenara el gasto público y, así, corrigiera los desequilibrios regionales. Su ejecución estuvo en cabeza del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR⁴, y de programas como el Desarrollo Rural Integral (DRI), Ciudades Alternas y Asentamientos Humanos, cada uno con acciones en lo económico, lo social y lo institucional⁵.

Por otra parte, la *modernización de la administración pública* buscaba fortalecer la capacidad de gestión de los departamentos y, sobre todo, la de

4 Se articuló la ejecución por parte del PNR de la política de descentralización con la política de paz de Barco. Así, la descentralización se convirtió en una de las estrategias de pacificación del país. Esta buscaba atacar las llamadas causas objetivas de la violencia, evitar, a través de la participación comunitaria, la intermediación de los actores armados en el diálogo comunidades marginales-Estado y, por ende, restarle legitimidad a la violencia [Gaitán y Moreno 1992].

5 Otras acciones de la política tenían que ver con el plan de fronteras, los programas de manejo ambiental y desarrollo turístico, los planes regionales de ordenamiento ambiental y el Programa Nacional de Atención de Desastres y Calamidades.



los municipios, para que asumieran las funciones delegadas y ejecutaran de manera idónea las transferencias fiscales. Así mismo, fortalecer la planeación en los niveles nacional, seccional y local, al igual que mejorar el funcionamiento interno del aparato administrativo del Estado y los procedimientos de la gestión pública a través de diez programas⁶.

Bajo los gobiernos de Betancur y de Barco entraron en vigencia las principales normativas a favor de la descentralización con un marcado énfasis municipalista. La más significativa fue el acto legislativo No. 1 de 1986, que estableció la Elección Popular de Alcaldes, EPA, reglamentada por la ley 78 de 1986, la ley 49 de 1987 y, posteriormente, por el decreto 1001 de 1988⁷.

Sin duda, la reforma fue el hito en materia de descentralización política. La EPA rompió con la tradición centralista de designación de los alcaldes por parte del gobernador, quien a su vez era designado por el presidente de la República. Sin embargo, es preciso advertir que la elección popular de alcaldes no es, necesariamente, descentralización política. Se trata de un paso significativo, mas no el único, para transitar un largo camino que lleve a la construcción de autonomías locales y regionales, así como a la participación de las entidades territoriales en la toma de decisiones estratégicas con carácter vinculante.

En los gobiernos de Betancur y Barco se diseñaron y entraron a regir (respectivamente) las leyes 11 y 12 de 1986. La primera estableció el régimen municipal, ordenó la participación de las comunidades en el manejo de los asuntos locales, estableció condiciones para los organismos de control y permitió la división interna de los municipios, en forma paralela a la creación de las Juntas Administradoras Locales (JAL).

La segunda fortaleció los municipios en materia fiscal, para que asumieran las nuevas funciones a través de la cesión del Impuesto a las Ventas (IVA)⁸.

6 Estos eran: definición de competencias institucionales, mejoramiento de la eficiencia interna de las entidades, fortalecimiento de la planeación, promoción del desarrollo científico y tecnológico, desarrollo de sistemas de información para la gestión pública, desarrollo de la informática, articulación entre la planeación y el presupuesto, simplificación de los trámites y procedimientos, modernización de la gestión y participación comunitaria en la gestión pública.

7 Normas acompañadas por la ley 15 de 1988 que regulaba la composición de los consejos municipales.

8 Entre las nuevas funciones están la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, la construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura del primer nivel de atención médica, la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria, la adjudicación de baldíos en coordinación con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), la planeación del desarrollo rural integrado, la adecuación de terrenos, la administración de monumentos nacionales y un paquete extenso de áreas de cofinanciación.



Un año después se expidió la ley 43, que realizaba ajustes a las transferencias del IVA.

En aras de un fortalecimiento fiscal municipal entró en vigencia el acto legislativo No. 2 de 1987, que estableció como propiedad exclusiva de las entidades territoriales sus bienes y rentas. Se expidieron en el mismo año el decreto 2447, que establecía procedimientos para el pago oportuno del impuesto de ventas a los municipios, y la ley 57, que fijaba la política de crédito para fortalecer la descentralización.

En virtud del nuevo marco normativo, se expidieron en 1986 los decretos sobre el régimen departamental y municipal (1222 y 1333, respectivamente), sobre la organización administrativa de las Corporaciones Autónomas Regionales (3152), sobre la creación de los Consejos de Rehabilitación (3270) y sobre la reglamentación de la participación ciudadana, en calidad de control y vigilancia, en los servicios públicos (3446). En 1987, se expidieron los decretos-ley 78, 79, 80 y 81, que, respectivamente, transferían a los municipios la facultad de expedir permisos para la construcción de vivienda, mejorar las condiciones municipales, reglamentar el servicio público de transporte y contar con la colaboración del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, en la atención de niños y ancianos.

Debe citarse, también, el decreto-ley 77 de 1987, que permitió la creación de comités veredales, municipales, distritales y departamentales, a través de los cuales el DRI concertaba los proyectos a ejecutar. Además, estableció las prioridades de la inversión municipal y los requisitos para participar en los mecanismos de cofinanciación.

Por último, se expidieron la ley 29 de 1989, que organizaba la descentralización del sector educativo, y el decreto 951 del mismo año, que reglamentaba la descentralización en materia de servicios públicos.

1.3 Carta Política de 1991: ¿nuevo marco para la descentralización?

El gobierno Barco intentó, con muchos obstáculos, reformar el régimen político y territorial del país. El Congreso truncó sistemáticamente los intentos de reforma. Sin embargo, el candidato presidencial y luego presidente César Gaviria Trujillo⁹ adoptó la iniciativa. Este hecho se sumó a un sentimiento ciudadano que argumentaba la necesidad de una reforma constitucional para eliminar los vicios de la llamada politiquería; pero también, a la necesidad

9 Ministro de Gobierno de la administración Barco.



de refrendar una nueva carta política, tras los acuerdos de paz con el M19. Estos fueron, a grandes rasgos, los factores que determinaron el proceso conocido como la Séptima Papeleta. Proceso que llevó a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.

La Constituyente presentó una conformación pluralista. Había representantes nostálgicos del centralismo, otros que señalaban las inconveniencias de descentralizar en medio del conflicto, o bien, quienes clamaban que *descentralizar* era sinónimo de *pacificación* para el país. También, se encontraban representantes de los movimientos cívicos y sociales de corte regional y municipalistas a ultranza. ¿El resultado?: todas estas posturas impregnaron, de alguna manera, la redacción de la nueva Constitución Política; su primer artículo reza lo siguiente:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo afirmó acertadamente que “a partir de lo establecido en el tema constitucional, era posible construir un Estado unitario y centralista o bien, avanzar hasta los territorios del federalismo” [Varios autores 2001, 24]¹⁰. Sin duda, ello es así y buena parte de la definición de esta tensión se delegó al Legislador, tema que se tocará más adelante. Por ahora, concentremos la atención en lo consagrado por la nueva Constitución en materia de descentralización.

La Constitución de 1991 consagra la descentralización, pero sin un énfasis tan municipal como el de la década anterior. En su título XI, *De la Organización Territorial*, establece cuatro entidades territoriales con autonomía para su gestión, de acuerdo con los límites legales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas [artículos 286 y 287]. A renglón seguido, consagra que la ley orgánica será la encargada de distribuir competencias [artículo 288]. También aclara que los distritos se equiparan a los departamentos en materia de transferencias de la Nación y que el Distrito Capital de Bogotá goza de un régimen especial.

Este título dedica todo un capítulo al *Régimen Departamental*. Aquí decreta la transformación de los antiguos territorios nacionales en departamentos y establece las condiciones para la conformación de nuevos departamentos, su

10 A esta afirmación le hacen eco los análisis de Trujillo [2001].



órgano de representación política y la elección popular de gobernadores, así como la posibilidad de alianzas interdepartamentales para la prestación de servicios y la construcción de Regiones Administrativas y de Planificación, RAP. En cuanto a las funciones departamentales, la Constitución consagra lo siguiente:

Los departamentos ejercerán funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga [artículo 298].

Más adelante complementa:

La Ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ello en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas [artículo 302].

Con respecto al *régimen municipal*, la Constitución consagra al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del país, establece sus órganos de gobierno con sus respectivas funciones y designa como su responsabilidad:

construir las obras que demande el progreso social, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley [artículo 311].

El título XII define el *Régimen Económico y de la Hacienda Pública*. En su capítulo cuarto, fija la distribución de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales mediante el Situado Fiscal para los departamentos y distritos y mediante la “participación en los ingresos corrientes de la Nación” por parte de los municipios. Gracias a estos recursos se financia buena parte de la inversión social de orden territorial. Conviene precisar que este esquema se modificó durante el gobierno de Andrés Pastrana a través del acto legislativo No. 1 de 2001.

Sin duda, lo consagrado por la nueva Carta Política es contradictorio. De alguna manera, el impulso municipalista se frenó con la resurrección de los departamentos.



1.4 A la sombra de la Constitución: ¿avances o retrocesos de la descentralización?

La descentralización que vivía el país fue tomando forma bajo los esquemas de *descentralización de mercado*, en el gobierno de César Gaviria [1990–1994]. Así, de una parte se reordenaron las funciones del Estado en los tres niveles territoriales para “fortalecer las que por su carácter debe ejecutar” y de otra, se trasladaron al sector privado “aquellas que no le competen y que de esta forma serán desempeñadas de manera eficaz” [Gaviria 1991, IV, 520]. En su plan de desarrollo, Gaviria formuló el marco general para la descentralización, vía la distribución de funciones entre los niveles nacional, departamental, municipal y los intermedios. Adicionalmente, estableció las orientaciones para la asignación de funciones por sectores y las estrategias para la descentralización fiscal y el ajuste institucional (véase anexo 2).

Bajo las directrices del Plan (*La Revolución Pacífica*) se efectuaron los principales desarrollos legislativos de los mandatos de la nueva Carta Política, (Véase anexo No. 1 y No. 3) tanto en el ámbito de lo territorial como en lo sectorial. Además, se dictaron las medidas para fortalecer la política de descentralización administrativa (decreto 1881 de 1990).

El siguiente gobierno, la descentralización se describió como la capacidad de mejorar la respuesta estatal, la posibilidad de acercar al ciudadano al poder político y administrativo del Estado y como garantía de una mayor gobernabilidad y legitimidad del Estado (*El Salto Social* 1994 -1998). Los objetivos del gobierno Samper en la materia fueron:

- ✱ Impulsar el desarrollo institucional.
- ✱ Crear el Ministerio del Interior.
- ✱ Consolidar el ordenamiento territorial.
- ✱ Lograr el fortalecimiento fiscal.

El primero comprendía el reordenamiento institucional, de manera que se alcanzara una ejecución eficiente de las competencias, y el fortalecimiento de la capacidad de gestión, gracias a la puesta en marcha del programa *Impulso al desarrollo institucional de la Nación y las entidades territoriales*. El segundo buscaba transformar el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior, para articular la política territorial y consolidar el proceso de descentralización. Se trataba de crear una suerte de *cancillería de asuntos internos*. El tercero tenía como propósito concreto formular y ejecutar el programa de coordinación, seguimiento y evaluación de la descentralización. Y el



cuarto pretendía fortalecer el sistema de financiación territorial a través de ocho ejes de acción¹¹.

Finalmente, a la política de descentralización la acompañaba una política relativa a la promoción de la participación ciudadana, mediante el fortalecimiento de la sociedad civil, la sociedad política y la gestión pública. El desarrollo legislativo en materia de descentralización durante el gobierno Samper no fue tan productivo como en el de su antecesor (Gaviria). Las regulaciones se dan en el terreno de lo sectorial, en temáticas como transporte, deporte y recreación, turismo, cultura y juventud.

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), la descentralización se describió como un mecanismo adecuado para dar poder real a la base, desarrollar el principio constitucional de planeación participativa y construir capital social. Adicionalmente, se afirma que la descentralización es una estrategia de Estado que propicia más participación, mayor inclusión y, por ende, más paz. Su plan de desarrollo, *Cambio para Construir la Paz*, contiene una estrategia para profundizar la descentralización, a través de cinco líneas de política:

- ✦ Ordenamiento territorial: compromiso por expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), para dar sentido a la dispersa legislación sectorial.
- ✦ Fortalecimiento fiscal territorial, mediante el ajuste fiscal de las entidades territoriales, la optimización de los impuestos (expedición del estatuto tributario territorial¹²) y ajustes a los ingresos de origen nacional (reforma al régimen de transferencias, al de regalías, a la ley 60 de 1993 y desmonte de los esquemas de cofinanciación).
- ✦ Fortalecimiento de la gestión territorial, gracias a la redefinición de competencias entre instancias de gobierno, a la modernización de la gestión pública municipal, al fomento del desarrollo económico territorial y al fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales.
- ✦ Seguimiento y evaluación del proceso de descentralización.
- ✦ Promoción de la sociedad civil en la gestión pública.

11 Reforma y modernización de la estructura tributaria, mejoramiento en el recaudo de tributos propios, reforma al sistema intergubernamental de transferencias, reglamentación del Fondo Nacional de Regalías para corregir asimetrías, adecuación del sistema de cofinanciación, mayor capacidad de gestión en las entidades pequeñas, controles en el crédito territorial y promoción de la eficiencia en el gasto.

12 Reforma que no se llevó a cabo.



Según la administración Pastrana, la descentralización no fue gradual, no reconoció la diversidad territorial del país y amenazaba la estabilidad fiscal y macroeconómica de la Nación. Además, criticó la Constitución de 1991 por su esquema de transferencias automáticas, pues sus técnicos concebían que ésta reportaba ineficiencia e inestabilidad. De ahí la urgencia de una reforma en la materia.

La administración Pastrana inició entonces un proceso de reformas constitucionales y legales. Las primeras que entraron en vigencia fueron la ley 489 de 1998, la 549 de 1999 y la ley 550 del mismo año. Estas normas regulaban el funcionamiento de entidades estatales y la participación y control interno de la administración pública, en lo pertinente a las entidades territoriales, el pasivo territorial y la intervención estatal en la economía de las entidades territoriales, respectivamente.

Le siguió la ley 617 de 2000, conocida como Ley de Ajuste Fiscal o de racionalización del gasto público en las entidades territoriales¹³. Esta norma tiene, entre otros, objetivos, los siguientes: generar ahorro corriente desde el punto de vista financiero, depurar las rentas de destinación específica, establecer límites a los gastos de funcionamiento, clasificar a las entidades de acuerdo con la capacidad de generar ingresos propios y fijar límites salariales para las corporaciones públicas y órganos de control. También, endurece los requisitos para la creación de municipios y obliga a que los mismos se financien cada vez más con recursos propios, “so pena de perder su categoría o en casos extremos de declarar su muerte administrativa” [Zapata y otros 2002, 210]. Todas estas medidas tienen el propósito de garantizar la viabilidad fiscal y financiera de las entidades territoriales.

En su exposición de motivos, se plantea como necesaria la ley 617, a raíz del déficit fiscal de las entidades territoriales. Dicho déficit se liga a la naturaleza de sus ingresos y gastos, los segundos, muy superiores a los primeros, debido al pasivo pensional, la dinámica del gasto de funcionamiento y el acelerado crecimiento de la deuda territorial. Los primeros, dependientes en su mayoría de las transferencias y sin capacidad de generar ingresos propios [Rodríguez 2001].

Algunos analistas afirman que la ley fue producto del acuerdo del gobierno con el Fondo Monetario Internacional, FMI, entidad que estableció para el país metas altas en materia de reducción del déficit fiscal. Al igual que las dos normas que se reseñan a continuación.

13 Ley que reformó en parte a la 136 de 1994 o del Régimen Municipal.



El acto legislativo 01 de 2001 reformó el régimen de transferencias que estableció la Constitución de 1991, a través de sus artículos 356 y 357. Creó el Sistema General de Participaciones (SGP), que, a su vez, reemplazó el Situado Fiscal (de departamentos y distritos), la participación (de los municipios) en los Ingresos Corrientes de la Nación, ICN, y el Fondo de Crédito Educativo. La reforma desliga también el monto de las transferencias de los ICN hasta 2008 y establece que la suma de lo transferido se incrementará en 2% entre 2003 y 2006 y en 2,5% entre 2006 y 2008. Luego de estos años, las transferencias volverán a depender de los ICN.

La reforma al régimen de transferencia implicaba, a su vez, la reforma de la ley 60 de 1993, que fijaba competencias en educación, salud, prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico, cultura y recreación, entre otras materias, y distribuía los ingresos del Situado Fiscal y de la participación en los ingresos corrientes de la Nación (ICN). Esta reforma se hizo a través de la ley 715 de 2001, que establece nuevas fórmulas para la distribución de recursos.

Hacia un Estado Comunitario es el plan de gobierno del actual presidente, Álvaro Uribe Vélez. En términos generales, el plan de Uribe se compromete con las reformas gestadas en el gobierno Pastrana y es notorio el desequilibrio que presenta entre los cuatro objetivos que lo conforman, a favor del de seguridad democrática. En su último objetivo, *incrementar la transparencia y eficacia del Estado*, presenta la estrategia “descentralización y desarrollo territorial”, que contiene tres programas.

- ✦ Fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública. Este programa pretende consolidar procesos organizativos, esquemas de rendición de cuentas y la gobernabilidad territorial. Además, tiene como fin promover y consolidar los famosos *consejos comunales* que adelanta el presidente, definidos como espacios para la concertación estratégica entre la ciudadanía, las autoridades locales y el gobierno nacional.
- ✦ Profundización de la descentralización administrativa y fiscal. El programa busca dar sostenibilidad al ajuste fiscal de nivel territorial, emprendido por la administración Pastrana. En procura de lograr su objetivo, el programa propone racionalizar el sistema tributario y fortalecer la capacidad de gestión consolidando sistemas de información y evaluando de manera permanente la descentralización. Propone también que las entidades nacionales deleguen competencias a las de nivel intermedio, de modo que se avance en el proceso de racionalización burocrática.



- ✦ Ordenamiento y desarrollo territorial. En este programa se aprecia más la voluntad política de promocionar dinámicas asociativas de orden territorial, que la de sacar adelante la LOOT. Además, el interés de apoyar el primer proceso a través de la reestructuración del aparato estatal.

1.5 Síntesis del proceso

La descentralización carece de un telón de fondo donde proyectarse; es decir, se expresa sin que el país haya tomado decisiones sobre su ordenamiento territorial. No ha gozado de un proceso coherente que la profundice. Su gestación ha tomado tiempo. Se debate, por lo menos en lo administrativo, entre la desconcentración, la delegación o la devolución de competencias y recursos, y la recentralización¹⁴.

La descentralización se ha desarrollado, paradójicamente, sin cambiar el régimen político, que se caracteriza por un marcado presidencialismo y una concentración de las decisiones estratégicas en el centro. Este aspecto determina el tipo de descentralización que puede vivir el país.

Sí, la descentralización ha tomado tiempo. A pesar de estar consagrada en el terreno de lo administrativo en la Constitución de 1886, solo con la reforma de 1968 se empieza a trabajar la llamada descentralización técnica. Y luego de casi cien años, se realizan las primeras reformas para dar vida a la descentralización administrativa, fiscal y política. La tendencia consistía en descentralizar en el municipio. La instancia intermedia de gobierno poco aparece, salvo quizás por algunos intentos tímidos de planeación regional o en esquemas de ciudad–región.

En cuanto a la descentralización política, la elección popular de alcaldes permite, sin duda, que las localidades expresen su voluntad. Ello, en contravía de la tradicional interpretación ejercida por los gobernadores y el presidente de la República. Aquí se permitieron expresiones de autonomía que sumadas a las propuestas de participación ciudadana son significativas. Sin embargo, es preciso preguntarse (de nuevo) si la toma de decisiones estratégicas, la capacidad real de incidir y el poder están descentralizados. La respuesta es negativa, en buena medida por la relación entre el régimen político, el electoral y el territorial.

¹⁴ Una revisión conceptual de los términos desconcentración, delegación y devolución se encuentra en [Varios autores 2002a].



Si el corazón de la descentralización llevaba décadas latiendo por el municipio, era de esperarse que el orden fundado por la Carta Política del 1991 correspondiera a esta tendencia y reconfigurara a partir de ella el ordenamiento territorial. Lo cierto es que la nueva Constitución preserva en lo fundamental el esquema territorial de la de 1886. Solo hay dos salvedades: la posibilidad que tienen los resguardos indígenas de conformar entidades territoriales, aunque estas dependen de los municipios, y la posibilidad de que regiones y provincias sean entidades territoriales en virtud de lo que determine el Legislador.

A propósito, es prudente anotar el amplio juego que la Constitución da al Legislador en la materia. Una figura que se conforma de acuerdo con lógicas departamentales, a pesar de la nueva circunscripción nacional para su cámara alta (el Senado). Así pues, no es extraño el reencauche del departamento, sus nuevas funciones y la elección popular de su órgano ejecutivo. Aun más, la puesta en escena de nuevos departamentos a partir de los antiguos territorios nacionales casi por decreto, sin que mediara proceso alguno, sin estar presente principios como el de *gradualidad y proporcionalidad*.

Entonces, resulta menos extraño que los desarrollos legislativos mantengan artificialmente vivos a los departamentos, a pesar de su crisis endémica y de la posibilidad de otras instancias intermedias (regiones o provincias). Tales desarrollos han creado, de paso, duplicidad o colisión de competencias entre departamento y municipios.

Sin duda, el impulso municipalista de la descentralización evidenciaba la necesidad de una instancia intermedia, tema que debió resolver la Constitución. Pero evadió la tarea y con ello abrió posibilidades antagónicas, como la coexistencia de un régimen centralista y uno federalista, parafraseando a Restrepo. Así pues, en el terreno de la descentralización, Colombia se ha debatido en escenarios intermedios, luego de promulgada la Constitución de 1991. Sin embargo, para hacer justicia, es preciso resaltar el compromiso constitucional en materia de recursos para la descentralización. Aunque algunos argumentos señalan la disminución de los montos, lo cierto es que existe un relativo consenso sobre la participación creciente de los recursos a transferir. No obstante, este proceso cambió con la reforma del gobierno Pastrana.

Ahora bien, los gobiernos posteriores a la promulgación de la Constitución de 1991 tenían el mandato de desarrollarla. La responsabilidad mayor recayó en el de Gaviria. Este se inclinó por una descentralización de mercado, tal y como se evidencia, entre otras, en las regulaciones en materia de salud, servicios públicos, educación, desarrollo agropecuario, pesquero o forestal y reforma agraria. A partir de estas regulaciones hubo choque de



competencias y disputas territoriales por los recursos, lo que entorpeció el proceso.

Adicionalmente, en muchas oportunidades se transfirieron responsabilidades sin contar con la capacidad de las entidades territoriales o sin un soporte de recursos adecuados. Así pues, el proceso que se inició no fue gradual y poco atendió las diferencias regionales. La descentralización, en no pocos casos, se realizó sin armonizar lo desarrollado en materia territorial con lo avanzado en ámbitos sectoriales; un ejemplo: lo referente al sector agropecuario.

La febrilidad legislativa de Gaviria contrasta con la pobreza relativa del siguiente gobierno en ese aspecto. Esto obedeció, en parte, al vencimiento de términos dados por Constitución para algunos desarrollos legislativos y, en parte también, a la crisis política que afrontó Ernesto Samper por la financiación de su campaña presidencial con dinero de dudosa procedencia. Las regulaciones normativas tuvieron más un carácter sectorial y su descentralización territorial adquirieron un carácter más consultivo. No obstante, es preciso resaltar su apuesta por transformar el antiguo Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior y por establecer su misión como *cancillería de asuntos internos*. Así mismo, el compromiso político por diseñar y ejecutar un esquema de evaluación de la descentralización.

En síntesis, la producción normativa de Gaviria y Samper “obedece a criterios sectoriales que dificultan la integración adecuada y particular a las realidades territoriales” [Echeverri 1996b, 21]. Además, con esa producción,

se carece de estímulos efectivos para que las entidades territoriales asuman las competencias y no se contemplan criterios de *gradualidad* que discriminen de acuerdo con las capacidades diferenciales de gestión de las entidades. El espíritu y el articulado de las principales leyes y decretos sectoriales aún no encuentran una integración adecuada y suficiente con las prioridades territoriales [Echeverri 1996b, 21].

De otra parte, el gobierno de Andrés Pastrana se caracterizó por una enunciación (formal) en favor de la descentralización, pero también por una práctica (real) en pro de una re-centralización, con argumentos de corte fiscal. Eso explica el cambio en el régimen de transferencias y la ley que regula competencias nación-entidades territoriales¹⁵. Así, a partir de la ley 617 se da vía libre a la alta tecnocracia nacional para que declare la muerte de municipios,

15 Una rigurosa crítica a la reforma del régimen de transferencias se encuentra en Castro y otros [2001].



bajo consideraciones exclusivamente fiscales, sin que medien argumentos sociales, políticos, o de presencia y control territorial del Estado.

Es muy temprano para hacer apreciaciones sobre el gobierno de Álvaro Uribe en materia de descentralización. Por ahora es claro que continúa con lo propuesto por su antecesor. Sin embargo, la reestructuración del Ministerio del Interior (hoy del Interior y Justicia) es un retroceso en términos de descentralización territorial y nexos con la Nación, igual que lo es la pérdida de liderazgo para expedir la LOOT¹⁶.

Finalmente, preocupa la confusión de creer que el apoyo a la resistencia civil es apoyo a la descentralización. Lo uno no implica, necesariamente, lo otro. Así mismo, inquieta la confusión de considerar los *consejos comunales* como espacios de concertación Nación–autoridades locales–comunidad. Su desarrollo indica una relación directa gobierno nacional–comunidades locales que, en cierto modo, desdibuja las instancias descentralizadas y regularizadas para la tramitación de las demandas ciudadanas.

Hasta aquí, la síntesis del proceso. Demos paso a las evaluaciones realizadas por la academia.

2. LA ACADEMIA

2.1 Evaluaciones anteriores a la Constitución de 1991

Blanquer y Fajardo [1991] fueron los primeros académicos que realizaron un balance de la descentralización de los ochenta. Según estos autores, la descentralización fue producto de la necesidad de relegitimar el Estado, hacer más eficiente la prestación de los servicios a su cargo y canalizar el descontento social de la época. La describen como un barco que buscaba el equilibrio entre lo administrativo y lo financiero a partir de un motor político. En su estudio, se dedican al análisis de las experiencias de planificación descentralizada del desarrollo rural, en las que hubo participación del campesinado.

En cuanto marco para la descentralización administrativa, citan las siguientes normas: ley 3 de 1986, ley 11 de 1986 y ley 49 de 1987, así como sus decretos reglamentarios: 77, 78, 79, y 80 de 1987. Dichas normas transfirieron a los municipios la administración y prestación de los servicios públicos de la Nación. La descentralización financiera se realizó al amparo de las leyes

16 Sería conveniente examinar la reforma de Estado, particularmente en el sector agropecuario, en términos de descentralización.



14 de 1983, 12 de 1986, 57 de 1989 y 94 de 1990, normas que buscaban dar respaldo financiero a las funciones que la Nación delegó en los municipios, con un énfasis preferencial en los pequeños.

Blanquer y Fajardo describen la descentralización política como el cambio más significativo de todo el proceso. Ella implicó una reforma en la Constitución que dio vía libre a la Elección Popular de Alcaldes (EPA), a la reglamentación de figuras de representación popular como las Juntas Administradoras Locales (JAL) y a la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, con los que se pretendía generar sistemas de control sobre las autoridades locales, a propósito de las nuevas funciones que asumían.

Con respecto a las experiencias de planificación en el escenario rural, los autores mencionan dos programas: el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). El propósito del PNR era llevar la acción estatal a regiones agrarias pobres, con conflictos sociales y/o afectadas por la violencia política. El Plan las dividió según las siguientes categorías: zonas de colonización espontánea, zonas de enclave, de agricultura comercial y de comunidades indígenas. Tal división buscaba que hubiera actuaciones estatales diferenciadas, fomentar la participación ciudadana y afianzar las relaciones Estado-comunidad.

El DRI implementó una política de participación ciudadana y de autogestión comunitaria descentralizada, a través de los comités veredales. En estos se expresaban necesidades y se definían prioridades de inversión local. Conviene precisar que el DRI no contaba con una estructura, pero sí con una inversión, descentralizada, hecha mediante el modelo de cofinanciación¹⁷.

Blanquer y Fajardo señalaban el riesgo de desarrollar la descentralización solo en el terreno de los servicios públicos, sin pensarla en términos de desarrollo rural y regional, con su respectiva armonización. Anotaban que a pesar de los hitos de la descentralización política, las decisiones estratégicas estaban altamente centralizadas y advertían que no podía ser una descentralización tipo mercado, pues los desequilibrios regionales sin intervención estatal conducían a una reestructuración administrativa, más que a una *descentralización abierta a la participación activa de los pequeños productores y campesinos*.

Junto al trabajo descriptivo, los autores formulan una serie de propuestas y recomendaciones. La más general se refiere a entender que la descentralización

17 El decreto 77 de 1987 lo definió como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



es un proceso que va más allá de la dotación de servicios. Es decir, que alude al fortalecimiento real de los municipios en términos económicos, políticos y socioculturales.

Entre las recomendaciones más puntales se encuentran: acompañar la descentralización con una política de acceso a los factores productivos, establecer en cabeza del Ministerio de Gobierno la conducción del proceso, buscar el equilibrio regional y fomentarlo a través de la consolidación de los Corpes, profesionalizar la función pública y racionalizar la producción normativa. En materia de descentralización política, el estudio proponía: ampliar el período de las alcaldías a cuatro años, fortalecer las JAL y mejorar las condiciones para la participación ciudadana.

La ampliación del período de alcaldes fue paulatina y quince años más tarde se materializó la idea. Las JAL, sin duda, se fortalecieron con la Constitución del 1991 y con sus desarrollos legales. En materia de participación, aunque existe una norma específica, los avances no se pueden generalizar a todas las entidades territoriales.

No es posible afirmar que las recomendaciones influyeron de inmediato en la formulación de las políticas. Sin embargo, esos tres aspectos sí se desarrollaron después de promulgada la Constitución de 1991. En contraste, el desequilibrio regional continúa, la descentralización oscila entre momentos de fortalecimiento y procesos de recentralización, el Ministerio del Interior ejerce o no un papel protagónico, lo que depende del gobierno correspondiente, y solo el Corpe de la Costa Atlántica muestra éxitos (y muy tímidos).

La preocupación por la planeación municipal también está presente en el estudio de Alberto Maldonado [1989], consultor del DNP. Para este autor, la planeación adquiere importancia con la descentralización, a la que define como la asignación que se hace a los municipios de funciones y recursos de la Nación. En este contexto, considera la planeación como el mecanismo idóneo para lograr la eficiencia de los recursos y la coordinación de la inversión pública en (y de) los diferentes niveles territoriales. Define una serie de componentes para una correcta planeación y ejecución de la inversión¹⁸.

A renglón seguido, examina las normas que regularon la planeación en las décadas del setenta y el ochenta. Concluye entonces que la planeación

18 Entre los componentes que nombra están los siguientes: diagnóstico (conocimiento de la realidad donde se va a actuar), definición (campos de acción de la actuación), información (datos sobre la realidad y los campos), objetivos (fines a alcanzar), toma de decisiones y armonización presupuestal.

municipal se reglamentó desde una perspectiva urbana, de manera que se desconoció, por lo demás, la condición rural de la mayoría de municipios del país. Prueba de eso fue el decreto 1333 de 1986 sobre el régimen municipal, que excluyó el desarrollo rural. Maldonado lo define como una suerte de norma orgánica sobre desarrollo urbano, más que sobre desarrollo municipal.

Anota, además, que las entidades territoriales asumieron la planeación municipal sin que muchas de ellas estuvieran preparadas para ejercerla. De allí que se elaboraran planes de desarrollo municipal sin diagnóstico previo. La responsabilidad se transfirió sin una política nacional seria de fomento y fortalecimiento al respecto. Por ende, se presentó una colisión entre la planeación municipal, la sectorial y la regional. Concluye que la planeación municipal no está articulada con el Sistema Nacional de Planeación y, menos aún, presente en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

A partir de su evaluación, Maldonado [1989] hizo varias recomendaciones de índole administrativo e institucional, para adecuar y mejorar el proceso de planeación municipal, en virtud de los componentes señalados. Propuso que se inscribiera en la perspectiva de desarrollo económico y social, consignada –en aquel entonces– en la ley 38 de 1981. Entre las medidas puntuales que sugirió estaban: la creación de un comité nacional consultivo para la planeación municipal, la conformación de un grupo especializado en el DNP, cuya misión sería el análisis del proceso de descentralización; la coordinación de las actividades desarrolladas en el marco de este proceso y la formulación de un plan de acción, al igual que el fortalecimiento de la capacidad municipal de diagnosticar, estudiar y analizar su realidad.

En los dos estudios señalados (el de Blanquer y Fajardo y el de Maldonado), se advierte la preocupación por que la planeación municipal sea el esquema soporte de la descentralización administrativa y fiscal desencadenada en la segunda mitad de los ochenta. Sin embargo, el primero la asume desde una perspectiva cuyo énfasis está en la política, mientras que el segundo lo hace desde una lógica cercana a la de la gestión pública.

En los dos estudios se señala también la ausencia de reconocimiento del escenario rural. En ese sentido, el primero cuestiona la descentralización entendida solo en términos de prestación de servicios, mientras el segundo formula su conclusión en virtud del análisis normativo. Esta veta podría haberse desarrollado aún más. Finalmente, los dos enuncian la falta de articulación y armonización de los procesos de descentralización territorial, sectorial y presupuestal.

Gaitán y Moreno [1992] también evalúan la descentralización de los ochenta. Su interés no es la planeación, sino los asuntos políticos y fiscales. Su



estudio comienza con la pregunta acerca de los factores o rasgos esenciales que permiten que corrientes académicas distantes entre sí y actores sociales antagónicos se apropien de la descentralización y finaliza con un balance del proceso en Colombia en esos términos.

Su estudio presenta las principales corrientes académicas (entre ellas la neoconservadora, la sociología de la acción, la politicista y la derivacionista) con sus respectivos autores. Critica la tendencia que hay de formular una correlación simple entre descentralización y democracia y aclara que la una no necesariamente implica a la otra, además de que se reduce la segunda a una cuestión de formas de la administración pública.

Gaitán y Moreno advierten el *fetichismo institucional* que embarga esas corrientes; es decir, su creencia de que basta con cambios normativos e institucionales para alcanzar el desarrollo, sin necesidad de modificar las relaciones productivas y de poder en la sociedad y el Estado. Cuestionan su consideración de que poder local es sinónimo de poder popular, con lo que olvidan que en lo local también existen centros y periferias. Así mismo, las ideas en torno a las transferencias como sinónimo de políticas redistributivas.

Finalmente, señalan la idea errónea de que la descentralización implica automáticamente autonomía local y ponen en entredicho la tesis de que en este proceso juegan un papel decisivo los movimientos sociales. Precisan que la descentralización se inscribe en un contexto mundial de transformaciones estructurales, en la necesidad de los Estados latinoamericanos de reestructurar su regulación política y económica y en una dinámica que se construye tanto de arriba a abajo como de adentro hacia afuera y viceversa.

Gaitán y Moreno señalan que con la descentralización en Colombia se pretendía alcanzar una *modernización* del país sin *modernidad*¹⁹. Con esta formulación expresan su crítica al proceso. Observan que la descentralización tiende a reducirse a una respuesta estatal ante las imposiciones externas y a una reorganización de Estado y la administración pública. Esta no logra contrarrestar la debilidad estatal e incorporar a la sociedad civil subalterna en la toma de decisiones políticas y económicas.

En materia política, los autores señalan tres efectos no deseados de la descentralización: la persistencia del clientelismo y el inmediatez burocrático, el fraccionamiento de los partidos tradicionales sin que haya al tiempo

19 En este campo citan, por ejemplo, el aplazamiento o cancelación de las reformas urbana y agraria, la exclusión en los programas gubernamentales de las políticas redistributivas y la puntualidad y precariedad de las políticas sociales.



alternativas serías (a lo sumo surgen candidaturas cívicas) y la influencia de los narcotraficantes en la política local. Afirman que las reformas políticas y de participación ciudadana no tienen mucho sentido si no se traducen en una relativa capacidad decisoria sobre el funcionamiento y la vida municipal.

De otra parte, indican las incoherencias administrativas y fiscales en la descentralización colombiana. Así pues, mientras la ley 11 de 1986 definía funciones atendiendo a las características administrativas y financieras de los municipios, la ley 12 del mismo año delegaba y asignaba funciones, sin siquiera prever el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios. Además, plantean que el problema fiscal ha sido el Talón de Aquiles de la descentralización: la asignación de transferencias no era racional pues no lograba que las entidades financiaran sus gastos y logaran equilibrios fiscales. Por su parte, la ley 12 de 1986 establecía un sistema de *transferencias condicionadas*; es decir, las entidades territoriales no tenían autonomía en el gasto y dependían en buena medida de las finanzas y la planeación nacional.

En consecuencia, Gaitán y Moreno formulan algunas recomendaciones. En términos políticos, que la descentralización produzca mayores autonomías locales y permita la participación ciudadana (asfixiada por el clientelismo en el período de la evaluación). En este contexto, debe desencadenar una reforma al ordenamiento territorial en la que se incluyan figuras como las provincias y las regiones, ya que están más acordes con el orden político y económico del país. En términos fiscales y administrativos, recomiendan que la descentralización procure una mejor reasignación de funciones y competencias. Estas deben ser respaldadas financieramente y atendiendo a la diversidad de entidades del país y la capacidad de gestión.

2.2 Evaluaciones posteriores a la Constitución

2.2.1 *Descentralización: entre el mercado y el Estado*

Darío Restrepo [1996] estudia la descentralización emprendida desde los ochenta. Formula, entre otras, las siguientes preguntas de investigación: ¿en qué medida y cómo la descentralización modifica las relaciones sociedad civil-Estado y economía-política? ¿Qué tipo de régimen expresa? ¿Cuál es su rasgo fundamental? Para absolver estas inquietudes, inicia con la descripción del proceso.

Dice Restrepo que en el país la descentralización es del tipo *mercado*, que sigue en buena medida los postulados neoliberales. Señala que con ella se pretende generar ahorros a la Nación y avanzar en la privatización de los servicios en los municipios.



El Estado central, añade el autor, transfiere una serie de funciones y competencias a los municipios y con ello traslada las demandas ciudadanas de un ámbito territorial al otro. La reforma descentralista no hace desaparecer los conflictos sino que desplaza su lugar de expresión y, así, protege al gobierno nacional. Su intervención cambia, pues ahora está por encima de los conflictos. Su papel es ser mediador entre ciudadanía, usuarios de los servicios públicos, representantes políticos y autoridades locales.

En esta dinámica, el Estado guarda para sí las decisiones estratégicas, las principales definiciones de los planes de desarrollo local y la capacidad tutelar sobre los municipios, en la medida en que las *transferencias* son *condicionadas*. La autonomía de las entidades territoriales queda cuestionada, al igual que la participación ciudadana en el proceso, pues esta es más un apéndice institucional de consulta.

Restrepo observa que, al final, se perpetúa el orden centralista, paternalista y servilista en las relaciones políticas entre la Nación, las entidades territoriales y sus pobladores. En este sentido, es crítico del postulado de *descentralizar para pacificar*, argumento político que justificó la reforma. Dice que es una ficción mientras no se avance realmente en la consolidación de la democracia local. Denuncia que esta se reduce al *fetichismo institucional* de las formas o la participación ciudadana.

Para Restrepo, la verdadera democratización de lo local habla de autonomía política de los representantes elegidos y de soberanía popular, condiciones ausentes en la descentralización emprendida en el país. Esta no tiene relación inmediata con la democracia y establece límites a la autonomía económica, política y administrativa de las entidades territoriales.

De otra parte, define la descentralización como un proceso regresivo en lo social y no equitativo en términos territoriales, pues los municipios pequeños y pobres no tienen la capacidad de costear su desarrollo. Careció de visión territorial de Estado y se dio a partir de un municipio tipo, que no se compadece con la mayoría de municipios del país. Estos no contaban con la infraestructura física, económica, técnica e institucional necesaria para llevarla a cabo.

La descentralización, entonces, ha sido un *sálvese quien pueda y tenga los medios para ello*; además, su énfasis en el tema de servicios no es garantía de desarrollo, afirma Restrepo [1996]. El autor advierte que la descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para democratizar las relaciones entre la economía, la política, la administración y los ciudadanos. Por ello, recomienda que tenga un marco de ordenamiento territorial del Estado. Aquí el *departamento* surge como receptor de las transferencias y articulador del gasto y las provincias, como espacio de planeación intermunicipal.



La descentralización debe entenderse, pues, más que en términos municipales y/o departamentales, como un principio de organización del Estado para penetrar todos los niveles territoriales. Debe propiciar autonomía política, administrativa y presupuestal. Y, concluye Restrepo, la descentración no significa que el Estado puede delegar su rol de garante de la justicia social y de desarrollo.

En una evaluación posterior, Restrepo [2001] presenta un resumen del proyecto de investigación adelantado en la Universidad Nacional y titulado *El proceso de descentralización en la encrucijada: entre el cambio del modelo de desarrollo y la crisis del régimen político*. En él afirma que la descentralización fue la respuesta a la crisis del régimen provocada por el Frente Nacional y a los imperativos de las políticas de globalización y apertura económica de los noventa.

En este estudio insiste en su definición del proceso de descentralizador como una *descentralización de mercado*. Este enfoque,

[implica] que el Estado se comporte exactamente como el sector privado, el cual se supone eficiente; (2) privatiza el máximo de funciones y empresas estatales y (3) [señala que] aquellas funciones y recursos que quedan a cargo del Estado deben ser lo más permeables posible a las leyes del mercado [Restrepo 2001, 365].

De ahí que la descentralización estimule la competencia de los gobiernos locales por los recursos a transferir, permita las privatizaciones mencionadas, conduzca a los gobiernos locales a participar de los costos financieros y políticos de la administración de los servicios, traslade a la ciudadanía el precio real de los bienes y servicios consumidos, promueva la competencia entre las empresas públicas y privadas, propicie el control ciudadano sobre ellas y las ajuste a la realidad de los mercados [Restrepo 2001].

Restrepo aprecia un efecto de la descentralización administrativa que merece atención: la reproducción de las clases políticas locales, pues a través de la prestación de servicios se multiplican las prácticas clientelistas que las perpetúan. Es una apreciación interesante, pero el autor no la desarrolla a cabalidad y, por lo demás, se contrapone a otro efecto que él señala: la descentralización en lo político ha debilitado el bipartidismo. Esto es cierto si sus fuentes son las alcaldías locales y el aval de los candidatos. No obstante, deja de serlo si la mirada se amplía a las corporaciones públicas y tras el aval se examina la historia política de los candidatos.

Finalmente, Restrepo formula tres reformas necesarias: la primera llama a descentralizar más allá de la política social, en pro de la “descentralización de la política fiscal y productiva, la política de generación de empleo y



las decisiones de infraestructura, las competencias en la reforma agraria y urbana [...]”. Añade al respecto que,

Los gobiernos locales no puede ser apenas administradores de los servicios y bienes prestados por el Estado a nombre de la política social, sino que también deben tener la posibilidad de convocar las inversiones públicas y privadas, nacionales y extranjeras dentro de estrategias de desarrollo productivo regional [Restrepo 2001].

En este contexto, la segunda propuesta es un *pacto federativo*, a través del cual “los poderes regionales acuerden en el nivel nacional una garantía de las competencias, funciones y políticas de descentralización” [2001, 376]. Por último, propone que dicho pacto se dé en torno al modelo de desarrollo nacional. Concluye el autor que estas propuestas son un camino más serio para encontrar la pacificación del país.

2.2.2 ¿Descentralización o desconcentración?

Evaluar la descentralización de los últimos años en Colombia en términos de eficiencia económica y adecuación institucional es el objetivo central del estudio de Clemente Forero y de su equipo. Para tal efecto, sigue las tesis del *federalismo fiscal*. Esta corriente relaciona la organización del Estado, las preferencias ciudadanas y la distribución de decisiones entre los diferentes órdenes de gobierno. De esta relación se espera una asignación eficiente de recursos y una óptima provisión de bienes y servicios.

El estudio comparte las tesis de Restrepo [1996 y 2001] sobre el carácter *de mercado* de la descentralización. Añade que se caracteriza por una *desconcentración subordinada*, es decir, que las entidades territoriales actúan en función de la racionalidad central. En términos de *federalismo fiscal*, observa que la descentralización en el país no logra incorporar las preferencias ciudadanas, pues carece de un proyecto completo y coherente de participación ciudadana y no contempla la autonomía de los gobiernos locales. De ahí que la descentralización no haya contrarrestado los desequilibrios regionales en el país; por el contrario, las normativas en la materia los han profundizado.

Sobre la base de ese diagnóstico, Forero y su equipo proponen que la descentralización se dé en tres niveles de gobierno. La región sería el nivel intermedio y escenario adecuado para orientar el desarrollo económico e incorporar las características culturales, además de que generaría ahorro en los costos de administración y permitiría agregar preferencias.

El proceso debe acompañarse de mecanismos reales que permitan reconocer los gustos y preferencias ciudadanas. Así pues, se requiere que la



descentralización vaya más allá de la elección popular de los órganos de representación y propicie que la ciudadanía haga parte en la toma de decisiones sobre gasto e ingreso públicos. Para ello es necesario eliminar las asimetrías de información entre los ciudadanos, estimular espacios de discusión (Estado-ciudadanía) y establecer mecanismos efectivos de control de los representantes políticos por parte de los ciudadanos.

Por último, debe generar un sistema alternativo al actual en materia de finanzas intergubernamentales. Este sistema debe generar eficiencia, equidad y transparencia en materia fiscal. De ahí que conviene minimizar las transferencias de un nivel de gobierno a otro, reducir la evasión, producir acuerdos de acción colectiva entre niveles de gobierno, redistribuir la riqueza entre municipios pobres y ricos y crear fondos de carácter regional y mecanismos más idóneos de control a las finanzas públicas.

2.2.3 *Una exégesis constitucional*

Augusto Trujillo [2001] hace una interesante exégesis de la Constitución Política en relación con la descentralización, la regionalización y la autonomía local. Muestra que la Carta Magna es contradictoria al respecto: mientras en algunos de sus artículos consagra autonomías territoriales, en otros condiciona los recursos y limita su destinación, sin siquiera consultar las preferencias territoriales.

Trujillo considera que la descentralización se aborda en tres terrenos: el desarrollo, la transformación institucional y la administración de gestión, con un énfasis normativo guiado por los postulados de la *descentralización de mercado*. Con respecto al ámbito administrativo, la Constitución permite una descentralización territorial (que se expresa en los artículos 307, 319 y 321), una funcional por servicios (presente en el artículo 150 y 209) y una por colaboración (artículo 210).

Tras este ejercicio, Trujillo advierte la necesidad de articular la descentralización con el ordenamiento territorial. Plantea que urge este debate, pero no enfrentando a centralistas con federalistas. Su propuesta plantea mediar en la tensión política y la ambigüedad constitucional, por la vía de la organización territorial del Estado, a través un modelo regional o autonómico.

En ese contexto, dice el autor, la descentralización va más allá de la transferencia de competencias y recursos. Busca construir autonomías y profundizar la democracia. Es, a su vez, una política de ordenamiento territorial, uno de cuyos derroteros es recuperar lo rural para, de paso, lograr un equilibrio urbano y no alimentar su desbordado crecimiento actual, fruto *de la avalancha de*



campesinos, ciudadanos de segunda, analfabetos, desarraigados hacia unas ciudades que no están en condiciones de integrarlos debidamente. Así pues, la descentralización debe ser una estrategia para lograr una ocupación cabal del territorio.

2.2.4 Una evaluación en el límite: entre la academia y la consultoría

El DNP, con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia alemana para la cooperación técnica (GTZ), contrató una serie de consultorías y grupos regionales, con el fin de evaluar diez años de descentralización en Colombia. Dicha evaluación se realizó, fundamentalmente, en términos de provisión de servicios y democratización de la política local. Para su desarrollo, contó con una muestra de 148 municipios, con ocho valoraciones de carácter sectorial y cinco de corte regional (véase cuadro 1). Llama la atención la ausencia de un balance de la descentralización en el sector agropecuario, que en los noventa vivió una profunda crisis. Los resultados de esta empresa se consignaron en tres tomos.

El primer tomo contiene un marco conceptual en torno a la descentralización y la define como el proceso mediante el cual se transfieren poder de decisión y responsabilidades, o un proceso de reorganización del Estado. Establece tipos de descentralización: espacial, de mercado y político-administrativa. Trabaja y define la descentralización administrativa como la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión. Plantea que esta descentralización tiene las siguientes modalidades: *desconcentración*, *delegación* y *devolución*. La descentralización administrativa en Colombia se expresa, según el estudio, a través de la *devolución*; es decir:

la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. El principal rasgo que distingue la devolución de la delegación es el hecho de que la entidad territorial cuenta con autonomía política para elegir a sus gobernantes y tomar sus decisiones sobre sus políticas de desarrollo. La devolución es una modalidad de descentralización que se configura principalmente en los países federales [...], pero también se desarrolla en países unitarios, cuando mediante normas constitucionales y legales, se confiere un elevado grado de autonomía política a las entidades territoriales. Por tanto, para poder hablar de la existencia de devolución, es preciso que se haya cumplido previamente con el requisito de descentralización política [Varios autores 2002, 17]²⁰.

20 Conviene citar que la desconcentración se “produce al interior de una misma organización, con unidad de mando y dirección y con la misma identificación legal o razón jurídica y es un proceso que puede producirse en una organización de cualquiera de los niveles territoriales” [Varios autores 2002a, 17].



En cuanto a las transferencias, también se elabora una breve conceptualización acudiendo a la literatura internacional especializada en la materia. Se anotan como puntos neurálgicos de las políticas públicas la definición de competencias y los objetivos de las transferencias (compensatorios, condicionados y redistributivos²¹), y paralelamente, si estas exigen o no contrapartida, de acuerdo con sus objetivos. No obstante, se señala que en la literatura especializada se presentan las transferencias con contrapartidas como el mejor modelo.

Luego de las definiciones, en el primer tomo se discute la relación entre descentralización y pobreza. Se indica que la primera no es una estrategia contra la segunda, aunque sí afecta a los pobres por la vía del acceso a bienes y servicios (no por la de los ingresos). Adicionalmente, y desde los postulados del federalismo fiscal, se señala que la descentralización permite que los gobiernos locales se acerquen a las necesidades locales y obtengan mayor información, de tal suerte que diseñan políticas más adecuadas. Así mismo, que los servicios públicos sean “provistos y sus costos compartidos en línea con la preferencia de los residentes beneficiarios de la correspondiente región” [Varios autores 2002a, 21].

Aclara el estudio que la descentralización por sí sola no cambia las condiciones del mercado, ni garantiza la reducción de las desigualdades, como tampoco evita la concentración de capital. Su éxito depende del diseño institucional que se adopte; es decir, de la organización de responsabilidades, recaudos, créditos, transferencias, articulación de elementos, entre otras variables. Este proceso es más difícil de llevar a cabo en los países en vía de desarrollo, pues sus instituciones, capacidad e información son débiles.

De otra parte, el primer tomo presenta el marco de referencia para la evaluación realizada y su metodología. El primero se configura a partir de los problemas que buscaba atacar la descentralización, de sus estrategias en lo político, fiscal y financiero, los resultados esperados y los factores incidentes. Además, diseñó un formulario general para captar la información de fuentes institucionales y estableció indicadores de desempeño sectorial en los municipios para siete variables (véase anexo 5).

Los principales resultados del ejercicio de la evaluación del DNP se presentaron por sectores y se muestran en el cuadro 1.

21 Véase anexo 4.

CUADRO 1

EVALUACIÓN DEL ESTUDIO DNP. PRINCIPALES RESULTADOS POR SECTORES

Educación
<p>EVALUACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Notorio aumento de cobertura, en particular entre 1985 y 1997. ◆ Problemas de eficiencia y equidad en la distribución inter e intradepartamental. ◆ Rigidez en la administración del personal docente²². ◆ Cobertura y calidad limitada en zonas rurales. ◆ Diferencias municipales. Bogotá es el municipio modelo en la materia. ◆ Los aumentos en cobertura no están necesariamente relacionados con la planta docente. <p>Recomendación de reformular la relación alumnos-docente²³.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Mayor gasto no significa mayor calidad. Se presenta en muchos casos por accesos en el escalafón. Propuesta de reforma en la materia²⁴.
Salud
<p>EVALUACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumentos significativos de la cobertura (se pasó del 67% al 91% en la atención prenatal, entre 1990 a 1999). ◆ Aumento de los recursos a razón de las transferencias. ◆ El 65% del régimen subsidiado se financia con recursos de transferencias. ◆ Se avanzó en la expansión de la red pública de servicios (se pasó del 35% al 63%, entre 1990 a 1999). ◆ Aumento del gasto descentralizado en salud (de 1,39 a 3,72 del PIB, entre 1988 a 1999). ◆ Mayor cobertura en municipios pobres y menores tasas de mortalidad infantil. ◆ En general, el servicio de salud ha mejorado, aunque presenta resultados muy diferentes entre municipios. <p>EN MATERIA DE NORMAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ La ley 100 aumentó coberturas. ◆ La ley 60 aumentó recursos, pero trago consigo un desbalance en la asignación de los mismos.

Continúa

22 Uno de los argumentos para la reforma de la ley 60 de 1993 y la expedición de la ley 715 de 2001.

23 De alguna manera, presente en la ley 715 de 2001.

24 Se expresó en la ley 715 de 2001.



Continuación

Agua potable y saneamiento básico

EVALUACIÓN

- ◆ Se avanzó en la implementación de planes de gestión y resultados. Sin embargo, la gestión se ha caracterizado por ser laxa, débil e ineficaz.
- ◆ Poca participación ciudadana en el sector.
- ◆ Condiciones de salubridad y ambientales, lejos de ser óptimas.
- ◆ Menos del 40% de los municipios de la muestra han creado fondos de solidaridad.
- ◆ En las zonas rurales, tan sólo el 10% de los usuarios disponen de agua de buena calidad. En lo referente al servicio de alcantarillado, solamente el 16,6 % de la población dispone las aguas servidas en condiciones sanitarias aceptables.
- ◆ “Los usuarios rurales enfrentan mayores deficiencias en las coberturas y calidad de los servicios: en la mayoría de los casos consumen agua sin ningún tratamiento, disponen las excretas en pozos sépticos o directamente en corrientes superficiales y arrojan las basuras a cielo abierto” [2002, 101].
- ◆ Bajo nivel técnico y administrativo.
- ◆ A mayor municipalidad, mejor servicio.
- ◆ Recomendación general: mejorar el desempeño, para mejorar la provisión.

Descentralización política y participativa

EVALUACIÓN

- ◆ Avances en la elección popular de alcaldes y gobernadores y en mecanismos de participación.
- ◆ Poca información en las áreas rurales para la participación.
- ◆ Mayor participación electoral para alcaldías.
- ◆ Nuevas fuerzas políticas y liderazgos.
- ◆ Impulso a diversas experiencias participativas.
- ◆ Deficiencias en el diseño de las normas de participación política que dificultan su aplicación.
- ◆ “Problemas de gestión”.
- ◆ “Problemas de contexto como la carencia de actores fuertes desde la sociedad civil que exijan la participación; ausencia de una cultura política de la participación: continúan predominando aunque con fisuras esquemas clientelistas de participación y el conflicto armado que condiciona la operación de criterios e instituciones básicas de la democracia” [Varios autores 2002,108].

Continúa

Desempeño fiscal

EVALUACIÓN

- ♦ Mejores resultados en el Eje Cafetero y Antioquia, lo que contrasta con los precarios resultados de la Costa Atlántica.
- ♦ A mayor aglomeración, se encuentran mejores desempeños.
- ♦ “Los ingresos tributarios han mejorado en términos reales, aunque de manera diferente según el tamaño del municipio: las transferencias también han aumentado, aunque su importancia en los ingresos totales ha sido mayor en los municipios pequeños (que son la mayoría); los gastos de funcionamiento y la inversión también han crecido en términos reales, aunque el crecimiento de la segunda variable ha sido más dinámico” [Varios autores 2002, 112].
- ♦ Los grandes municipios han mejorado su capacidad fiscal.
- ♦ “No es sostenible la conclusión sobre la evidencia de pereza fiscal relativa. La razón es que los municipios de mayor dependencia de las transferencias son los más pobres (los que registran mayores índices de NBI), de manera que su capacidad de generación de recursos propios es limitada, dado que sus bases económicas son escasas. No es plausible calificar a este tipo de municipios como perezosos fiscalmente cuando las condiciones para aumentar sus recursos fiscales no están dadas” [Varios autores 2002, 116]²⁵.

Capacidad de gestión

EVALUACIÓN

- ♦ La formación de mandatarios locales no ha mejorado.
- ♦ Hipertrofia de gastos de funcionamiento (argumento para la ley 617 de 2002).
- ♦ Se han presentado arreglos organizacionales locales, experiencias que no son generalizables.
- ♦ La planeación se ha institucionalizado como práctica.
- ♦ Los proyectos son una cultura, pero su eficiencia es limitada.
- ♦ Poca sistematización de las experiencias.
- ♦ Débiles sistemas de evaluación y seguimiento.
- ♦ Se realizan apuestas sectoriales o de programas, pero sin permanencia y propósitos sostenibles.
- ♦ Se aprecia que a mayor población, mayor gestión.

Promoción y mejoramiento del desarrollo económico

EVALUACIÓN

- ♦ El desempeño generalizado es desalentador.
- ♦ Del 40% al 60% se encuentra en un estado intermedio
- ♦ La evaluación por sectores agregada arrojó que el 53% está en un nivel medio, el 5%, en uno aceptable; el 40%, en uno bajo y el 1%, en muy bajo.

Elaborado sobre la base de Varios autores [2002a].

25 A pesar de la evaluación, la pereza fiscal fue uno de los argumentos esgrimidos para la reforma constitucional al régimen de transferencias.



Dos de las conclusiones más generales de la evaluación de la descentralización municipal son:

- ✦ La descentralización aumentó la disponibilidad de recursos para el gasto social. Sin embargo, estos no se han reflejado proporcionalmente en mejor atención y cobertura de las poblaciones a las que se dirigen los recursos.
- ✦ Los aumentos en coberturas no se han traducido en mayores niveles de desarrollo.

2.2.5 Descentralización: ¿entre la gobernabilidad y el conflicto?

Ante las reacciones re-centralistas que ha vivido el país en los últimos años, bajo argumentos de corte fiscal y de corrupción administrativa a en lo territorial, surge una tendencia que defiende la descentralización de carácter municipal. Uno de sus principales promotores es Jaime Castro, quien ahora se expresa desde la academia²⁶.

Castro [2001, 1998] es enfático en afirmar que el problema fiscal de la Nación no se deriva de la descentralización y, por ende, no se originó con el régimen de transferencias consagrado en la Constitución de 1991.

Dice Castro que la Nación crece *sin medida ni control*. Crece, pues fue incapaz de reducir su estructura en forma paralela al proceso de descentralización. Crece, porque ante las crisis de gobernabilidad nacional ha comprado apoyos políticos, aumentando su gasto público vía –por ejemplo– los fondos de cofinanciación, o reviviendo los auxilios parlamentarios sepultados por la Constitución²⁷, a discrecionalidad del Ejecutivo. Estos mecanismos tienen como correlato la pérdida de gobernabilidad y autonomía en lo local, amén del fortalecimiento de prácticas clientelistas de los representantes territoriales.

Observa, sin embargo, que en la descentralización ha existido una doble asignación de recursos para las mismas áreas y falta claridad en la distribución de competencias entre niveles de gobierno. De otro lado, no niega que

26 En los ochenta, fue uno de los diseñadores de la reforma descentralista y líder político de la misma.

27 En este campo cita los acuerdos salariales que pactó el gobierno Samper con el magisterio, que superaron en muchos casos la posibilidad de pago de algunas entidades y en otros, más preventivos, incentivaron una suerte de congelamiento del servicio, por temor a las altas erogaciones pactadas.



en algunas entidades territoriales se hayan presentado fenómenos de corrupción. Al respecto, formula una serie de recomendaciones²⁸.

En el primer caso propone una reforma normativa, con miras a que las transferencias dejen de ser condicionadas y se ajusten los criterios de su distribución²⁹. En el segundo sugiere institucionalizar un interesante servicio de vigilancia administrativa de carácter preventivo [Castro, 1998]³⁰.

Tras contraargumentar la tendencia re-centralista, Castro [1998] señala los propósitos y efectos de la descentralización en términos políticos. Indica cómo el proceso redistribuyó el poder político del Estado, al tiempo que cambió el mapa político del país y cómo contribuyó a mejorar las condiciones y calidad de vida de las localidades más pobres, a reactivar la vida económica de muchas regiones y a fortalecer la presencia estatal en el territorio³¹.

No obstante, el mismo Castro [1998] anota que la descentralización no ha sido inmune al conflicto armado y que la insurgencia tiene con ella una relación contradictoria. En principio, fue uno de sus mandatos para negociar su desmovilización y la reinserción a la vida civil. Luego, ha oscilado entre la amenaza a las dinámicas electorales y la convivencia con estas, a partir de un cierto *clientelismo armado*.

Sobre el tema, Rangel [1996] plantea que desde los años ochenta, en las guerrillas colombianas ha estado presente el interés por conocer e influir en la vida municipal. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en particular, se han expandido en forma paralela a la reforma descentralista y han penetrado zonas diferentes a las de colonización. En su expansión

28 En forma articulada con su propuesta pro descentralización, Castro [1988] argumenta a favor del fortalecimiento de los departamentos como nivel intermedio. En Castro [2002] se aprecia una propuesta más cercana a las autonomías regionales, sin eliminar la idea de departamento como nivel intermedio.

29 Señala que la ley 60 de 1993 estableció porcentajes rígidos. En algunos casos, sobrefinanciaban sectores y en otros entorpecían el manejo de las finanzas locales. También muestra la falta de armonización de las transferencias en materia sectorial: mientras en salud se dan en virtud del subsidio a la demanda, en educación hay una tensión entre el subsidio a la oferta y el subsidio a la demanda.

30 Este descansaría en la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda, actuaría de oficio y a solicitud razonada de persona pública o privada y tendría capacidad de sanción gradual al acto comprobado de corrupción o mal manejo territorial de las transferencias. La sanción máxima podría llevar a la intervención de la entidad por parte de la DAF, hasta lograr la normalidad económica y fiscal de la administración territorial

31 Señala también que la descentralización en lo local sentó las bases para la participación, la autonomía y el auge de fuerzas y prácticas políticas alternas al bipartidismo y al clientelismo, transformó al municipio en escuela de democracia local y permitió que las entidades ganaran cada día mayor gobernabilidad.



territorial, añade Rangel, presentan una imagen saneadora de las prácticas políticas, aunque ejercen un *clientelismo armado* que incluso presiona a las asambleas departamentales para crear nuevos municipios a favor de sus planes. De ahí el concepto de *descentralización armada*.

Ortiz [2001] matiza lo anterior: los municipios violentos coinciden con aquellos de poca cohesión o tejido social. Estas dos variables favorecen la presencia de actores armados, que ofrecen seguridad y otras funciones que son resortes del Estado. Una tercera interpretación se encuentra en Romero [2003]. Para este autor, la descentralización evidencia la construcción de la comunidad política y la pugna de competidores con visiones antagónicas acerca de quién o quiénes deben estar en ella.

En esta polémica, Jaime Castro [2002, 1998] se pregunta si la descentralización atiza el fuego del conflicto, o más bien contribuye a apagarlo. Considera que *descentralizar es pacificar*, aunque la reforma se inició muy tarde en el país y ahora los actores armados crean un ambiente poco favorable para la vigencia de las instituciones descentralizadas. Sin embargo, afirma que sólo si existe una verdadera distribución del poder es posible alcanzar la paz.

Las entidades territoriales deben convertirse, según Castro, en verdaderos centros de poder, de modo que sean el espacio idóneo para la reincorporación a la vida civil de actores armados con aspiraciones de cambio social y vocación de poder. Politizar el conflicto armado y avanzar en la construcción de paz implica reformar el régimen territorial.

Al tenor de algunos analistas, el Estado ha centralizado las soluciones y descentralizado los problemas. Parafraseando al columnista Balmore González, Castro [2002] señala que en la actualidad el problema generado en una región, al no poderse solucionar regionalmente, se está haciendo extensivo a las otras zonas del país y concluye que “lo local es el escenario de la guerra y el arma de la paz”, al igual que “distribuir territorialmente el poder del Estado es una de las claves de la guerra o la paz” [Castro 2002].

2.2.6 Descentralización y agro

Rafael Echeverri [1998, 1996a, 1996b] es crítico del modelo de descentralización implementado³², pues, dice, careció de *selectividad* y *gradualidad*. Esa

32 Entendida la descentralización como un proceso de ordenamiento territorial (su postulado básico) para la prestación de servicios y para el cumplimiento de las funciones de planificación y de administración.



condición condujo a abandonar el campo a su suerte, sin pensar en la inestabilidad que eso podía generar.

Dice Echeverri que la descentralización en las áreas rurales ha sido pobre, que tan sólo cuenta con dos instrumentos específicos: las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umatas, y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR. Indica que las consideraciones sobre lo rural han sido residuales en el modelo de descentralización y que el sector depende de las dinámicas de los otros sectores y de la política macroeconómica del país.

Observa Echeverri que la descentralización en términos municipales presenta asimetrías serias entre las zonas urbanas y las rurales, de modo que estas últimas quedan en condiciones poco favorables. Así pues, el sector rural debe entrar a competir con otros sectores por el porcentaje de *libre destinación* de los recursos que transfiere la Nación. Cita cómo para 1995, el sector sólo obtuvo un 2,6% de los recursos de transferencias.

Echeverri plantea que el modelo en el sector agropecuario es esencialmente centralista y de carácter *productivista*. Centralista, porque ante la carencia de consenso no se han precisado los límites y posibilidades técnicas de la descentralización en sector rural (¿qué servicios se pueden transferir?), de las organizaciones (¿entre cuáles?) y de las entidades territoriales encargadas de su ejecución (¿cuáles tendrían mayor capacidad y para qué?). Lo anterior se expresa en la demora de las entidades para responder a la desconcentración de las funciones y de la prestación de los servicios del nivel nacional.

Añade que es centralista porque la formulación y ejecución de las políticas en el sector recaen en la Nación, sin que haya mayor concurso de las entidades territoriales. Aquí, definitivamente no hay armonización entre la planeación sectorial y la territorial.

De otra parte, según Echeverri, el modelo en el sector agropecuario es *productivista* porque tradicionalmente la política no se ha pensado más allá de lo económico, por ejemplo, en términos ambientales o sociales, y porque el sector se concibe aislado del desarrollo rural de manera integral. Aquí tampoco se presenta armonización entre los servicios productivos entre sí y, menos aún, entre estos y el desarrollo rural, debido a las “disfunciones de las diversas instituciones participantes en términos de tiempos, presupuestos y una compleja trama de decisiones y gestiones que registra cada entidad” [Echeverri 1996b, 30]³³.

33 A pesar de ello, afirma que la política para el sector agropecuario del gobierno Samper, *Contrato Social Rural*, buscó hacer “un tránsito de la visión productivista de lo agropecuario hacia una más integral, donde lo político y lo social cobran más preponderancia” [Echeverri 1996a, 11].



En cuanto a la regionalización del sector, Echeverri anota que no ha contado con un desarrollo normativo, a pesar de existir antecedentes como los Corpes y de lo consagrado en los artículos 306 y 307 de la Constitución de 1991, referentes a las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)* y a las RET. Observa que para el sector, la regionalización sería una alternativa deseable –a futuro–, más que la descentralización que hace énfasis en el municipio. Para esa regionalización, sugiere sumar a favor la experiencia de las dependencias regionales de las entidades nacionales, con miras a una administración desconcentrada de los servicios y las funciones. Tal alternativa es deseable porque,

existe un relativo consenso en que es allí, en las regiones, donde la competitividad adquiere forma y donde es preciso establecer un esquema institucional que permita gestionar el fortalecimiento de las diferentes actividades y poblaciones emplazadas en territorios específicos y su inserción efectiva en los circuitos económicos nacionales y mundiales [1996b, 26].

En virtud de la evaluación que realiza, Echeverri hace varias recomendaciones. En contravía de la tendencia municipalista: recomienda no municipalizar la descentralización en el agro, sino concentrarla en instancias intermedias, en pro de economías de escala, mayor competitividad de las regiones y relaciones rural-urbanas más dinámicas. Esto implica agilizar el trámite de la LOOT y, en ésta, definir el papel de las regiones, con una apuesta clara por cerrar la frontera agropecuaria en el país. Así mismo, sugiere que la descentralización sea gradual y tenga de presente la heterogeneidad del sector y de las regiones en que se expresa.

Otra recomendación se centra en la institucionalidad que acompañaría a la descentralización. Dice que es urgente reestructurar las instituciones del gobierno nacional y pensar en el fortalecimiento de entidades intermedias. En este campo también sugiere fortalecer las Umatas y la participación organizada de las comunidades campesinas. Finalmente, propone una agenda política con los siguientes temas: fortalecimiento de la concertación territorial y las secretarías departamentales de agricultura, ejecución gradual de la descentralización y unificación de las coberturas territoriales con las sectoriales.

2.2.7 Instrumentos específicos de la descentralización en el agro

Ricardo Vargas del Valle [1996] presenta una evaluación de los instrumentos para la descentralización del sector agropecuario: las Umatas y los CMDR. Recuerda que las primeras se crearon a través del decreto 77 de 1987 y luego contaron con un esquema soporte con los decretos 1946 de 1989 y 2379 de

1991. A través de estos decretos se creó el Sistema Nacional de Transferencias de Tecnología Agropecuaria, Sintap, y se reglamentaron las Umatas.

En 1995, la cobertura de estas Unidades había aumentado en 3,6%, con respecto a su situación de principios de la década, particularmente en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Valle y Tolima. Así mismo, aumentó el número de *extensionistas* en sus plantas, la atención a usuarios y los recursos.

No obstante, Vargas, señala que la asistencia técnica municipal tenía el riesgo de caer en manejos de corte clientelista, dado el alto grado de discrecionalidad de las administraciones municipales. Otros de sus riesgos eran la poca articulación Umatas-Sintap, los problemas de dotación en algunos municipios y los vacíos en la oferta tecnológica.

Es pertinente comentar que la ley 607 de 2000 reformó las Umatas: modificó su creación, funcionamiento y operación. La reforma se justificó por inconvenientes de orden técnico, financiero, político y administrativo (en la contratación). De igual manera, por la necesidad de ampliar su cobertura a nuevos beneficiarios y actividades rurales, así como por la necesidad de articular las Umatas con los sistemas de ciencia y tecnología, ambiental y de ciencia y tecnología agroindustrial.

En su exposición de motivos, la reforma indica la precariedad de recursos para el funcionamiento de la Umatas y su debilidad institucional. Observa, de otra parte, la necesidad de dirigir recursos hacia nuevas actividades de lo rural y de articular la asistencia a la concepción de cadenas productivas y alianzas estratégicas. Finalmente, la reforma refleja la angustia gubernamental por reducir el aparato estatal, de modo que abre la posibilidad de entregar las responsabilidades públicas al sector privado [Rubio 2002].

Los CMDR, por su parte, se crean mediante la ley 101 de 1993 (ley marco del sector agropecuario) y se ratifican mediante la ley 160 de 1994 (reforma agraria). Los Consejos se conciben como instancias de concertación municipales, desde un enfoque integral, pero chocan con un sinnúmero de espacios sectoriales de participación ciudadana. Este hecho hace que los CMDR pierdan protagonismo, a pesar de su amplia cobertura. La recomendación que formula Vargas [1996] es precisamente fortalecer los Consejos, como ese espacio articulador de la participación ciudadana en el escenario rural, en busca de armonizar la planeación sectorial con la territorial.

2.3 Síntesis de las evaluaciones

La producción académica seleccionada para este balance tiene en lo fundamental un carácter evaluador de la descentralización en Colombia. Prima

un análisis normativo, en el que se aprecian los efectos no deseados o los incentivos perversos de la reforma descentralista. La mayoría de los estudios coinciden en calificarla como una *descentralización de mercado* y señalan la suerte de *fetichismo institucional* que hay detrás de la concepción de las políticas públicas. También existen coincidencias sobre la ausencia de *gradualidad* de la reforma descentralista y sobre la falta de armonización sectorial, territorial y presupuestal.

Con las evaluaciones llegan las recomendaciones. Una de consenso: observar la descentralización con el lente del desarrollo regional y no reducirla al terreno de prestación de servicios públicos. Así mismo, la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, financieras, políticas, de gestión (entre otras) de los municipios, para asumir con idoneidad el proceso descentralizador. Todo esto debe ir paralelo a una redefinición del mismo, de manera que se atienda la diversidad local y regional que existe en el país.

Los consensos se diluyen en el tema de la autonomía que propicia la descentralización. Se advierte entre líneas una suerte de escenario babélico. Cada autor en el fondo tiene una concepción de descentralización que aunque impregna sus respectivos textos no se define de antemano. Así pues, en ocasiones no se logra apreciar si la descentralización a la que se refiere es política, económica, fiscal, administrativa, espacial o de otro tipo; o sí, por el contrario, sus evaluaciones se realizan en términos de desconcentración, delegación, devolución, federalismo fiscal, entre otros marcos conceptuales.

En otros casos, se anuncia que la materia de la descentralización es, por ejemplo, la política. Y aquí algunos autores reducen lo político a lo electoral, sin contemplar realmente si el proceso permite desconcentrar el poder, decidir autónomamente, hacer parte de los escenarios donde se toman las decisiones estratégicas. A juzgar por los diseños institucionales y legislativos, Colombia está lejos de propiciar verdaderas autonomías locales. Las decisiones en estos espacios quedan sujetas a la Ley, que, por lo demás, se define y reglamenta en el orden nacional, además de la presencia sectorial, que sigue las directrices del gobierno nacional en un esquema altamente centralizado y con un régimen en exceso presidencialista. En este contexto, es confusa la forma como algunos autores logran definir el proceso de descentralización colombiano en cuanto devolución.

De otro lado, reina el silencio, tanto en las políticas como en la academia, en torno a la descentralización y el agro. Son muchas las dudas que deben resolverse en la materia, a partir de un debate en la comunidad académica. En contraste, todas las evaluaciones expresan del algún modo (aun-



que en grados diversos) la necesidad del ordenamiento territorial del país, tema de otro documento que aparece en este mismo volumen.

2.4 Notas finales

- ✳ La descentralización en el país ha tenido un movimiento pendular. Inició en el extremo municipalista, tuvo un carácter *departamentalista* difuso y hoy tiende a volver al centro, que, por lo demás, nunca ha estado distante, pues cada decisión territorial está dada en sus términos o precisa de su aval. Tal movimiento no sólo es traumático en términos de prestación de servicios a cargo del Estado, sino también en relación con el desarrollo y los equilibrios regionales. Se produce, en buena medida, por la concepción que está detrás del proceso.
 - ✳ Algunos analistas observan la descentralización como un fin en sí misma y no como un medio de organización de la acción estatal en diferentes niveles de gobierno (que por supuesto precisa del concurso de las sociedades locales, regionales y la nacional), para alcanzar determinados objetivos o metas. En este campo, los debates se tornan ideológicos y la perspectiva se pierde.
 - ✳ De lo anterior se desprende una concepción que también se presenta: la descentralización es generadora de todos los males o de todo lo bueno que se da en el país. La descentralización se convierte en una suerte de arbolito de navidad en el que están las raíces del problema fiscal de la nación, de la pereza fiscal de los territorios, de la municipalización del conflicto, de la ingobernabilidad, la corrupción, el clientelismo, en fin... Pero en él también se encuentran todas las posibles soluciones: la paz, el desarrollo, el equilibrio regional, la democracia...
- Quizás hay parte de lo uno y parte de lo otro, pues la descentralización es un medio para determinados fines y en determinados contextos. Esta frase un tanto ecléctica permite introducir el siguiente punto.
- ✳ La descentralización en el país se sirve de muchas tácticas, pero de muy poca estrategia. Es decir, es difuso el telón de fondo donde se proyectan sus desarrollos y la forma en que se articulan entre sí. Carece de una visión de largo plazo, de la comprensión sobre lo que es Colombia, su diversidad, y, por ende, de lo que implica una política 'homogénea' en contextos que no lo son. ¿El resultado? Una especie de diálogo de autistas. Cada desarrollo en la materia se formula sin consultar los otros, o bien, a su pesar.

Se tienen desconcentraciones del orden nacional, delegaciones a las entidades territoriales, descentralizaciones sectoriales, planeaciones municipales o departamentales sin articulación alguna. Más dramático aún, hay delegación de funciones al aire, como ocurre con la competitividad regional, sin que este propósito cuente con una organización del aparato estatal que lo soporte. De ahí la importancia de un telón de fondo que enmarque todo el proceso: el ordenamiento territorial, tema que conduce a la última apreciación.

- ✳ Las cartas constitucionales generan realidades políticas. La de 1991 produjo una realidad ambigua en materia de ordenamiento territorial: abrió posibilidades en la materia, pero, en última instancia, preservó el ordenamiento del territorio al mejor estilo de la Constitución de 1886. Además, en lo fundamental, mantuvo el mismo régimen político.

El panorama, entonces, es presidencialismo más centralismo. Esta es la pauta que guía las acciones del Estado, independientemente del carácter de los gobiernos. Una pauta que coloca en el centro de la Nación las decisiones estratégicas; es decir, quién desee poder deberá acceder a los escenarios nacionales. El Congreso es uno de estos. Su acceso se da a partir de lógicas territoriales de corte departamental. El Congreso es, por lo demás, la figura a la que delegó la Constitución definir la ambigüedad territorial. De ahí la reticencia de expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pues nadie cambia las reglas con las que accede al poder y más si lo favorecen. Dicho de otra manera, la descentralización depende tanto del régimen territorial como del político.

Sobre estas notas, la academia se ha pronunciado en diferentes órdenes. En cuanto a las tres primeras, son valiosos sus aportes descriptivos del fenómeno y sus advertencias sobre las implicaciones del mismo. En la cuarta, la voz de denuncia ha estado presente, revela la ausencia de una estrategia y demanda la necesidad del ordenamiento territorial del país. Sin embargo, no es tan proactiva cuando se trata de definir el núcleo que acompañaría; es decir, la distribución de competencias y recursos a nivel territorial y sectorial. Los esfuerzos en la materia son tímidos. Urgen entonces más investigaciones de índole aplicada y con una tendencia prospectiva.

Finalmente, con respecto a la quinta nota se esgrimen propuestas de un modelo autonómico de Estado, iniciativa interesante pero que no contempla el trámite que ha de cursar y el proceso político que se debería generar. Para terminar, concluyamos que a pesar de la incorporación de propuestas específicas de la academia, las sugerencias estratégicas aún siguen en fila, esperando ser escuchadas.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLANQUER, J. M. y FAJARDO, D. 1991. *Descentralización en Colombia: estudios y propuestas*, Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) y Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- CASTRO, J. 1998. *Descentralizar para pacificar*, Editorial Ariel Ciencia Política, Bogotá.
- , 2001. "Intervención de Jaime Castro", *Colombia: República Federal, regional o...?*, Memorias del Encuentro Nacional de Regiones y Provincias, Fescol, Gobernación del Tolima, Ibagué.
- , 2002. *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- Castro, J., Jaramillo, I. y Cabrera, M. 2001. *¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o Departamentos?*, Fescol, Viva la Ciudadanía, Federación Nacional de Concejales, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- ECHEVERRI, R. 1996a. "La política agropecuaria frente a la descentralización", Varios autores, *Descentralización en el agro. El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y regionalización*, IICA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.
- , 1996b. "La regionalización en el sector agropecuario y rural en Colombia", Varios autores, *Descentralización en el agro. El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y regionalización*, IICA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.
- , 1998. *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*, Misión Rural, informe final, con la colaboración de María del Pilar Ribero, IICA, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2001. *Estado del arte de la construcción de visiones de futuro y desarrollo*, Documentos para el Desarrollo Territorial, 46, DNP, Bogotá.
- ESPINOSA, M. y SALAZAR, S. 2003. "Fronteras desestabilizadoras de Colombia", *Fronteras, territorios y metáforas*, Clara Inés García (compiladora), INER, Universidad de Antioquia, Libros Tercer Milenio, Medellín.
- FORERO, C. y OTROS. 1997. *Descentralización y participación ciudadana*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- GAITÁN, P. y MORENO, C. 1992. *Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, IEPRI, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- GAVIRIA, C. 1991. *La Revolución Pacífica*, Plan de Desarrollo, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.



- MALDONADO, A. 1989. *La planeación municipal en el proceso de descentralización territorial. Proyecto de consolidación del sistema de planificación territorial y del proceso de descentralización*, Informe Final, (sin editorial), Bogotá.
- ORTIZ, C. M. 2001. "La violencia y el municipio colombiano", *Economía, crimen y conflicto*, Astrid Martínez (editora), Universidad Nacional de Colombia, Banco Santander Central España, Universidad de Alcalá, Ediciones Antropos, Bogotá.
- RANGEL, A. 1996. "El poder local: objetivo actual de la guerrilla", *Descentralización y orden público*, Fescol y Centro de Pensamiento Político Nuevo Milenio, Bogotá.
- RESTREPO, D. 1996. *Descentralización y neoliberalismo: balance de un proceso*, Fondo Editorial, Serie Realidad Municipal, Bogotá.
- . 2001. "Descentralización y violencia en Colombia", *Economía, crimen y conflicto*, Astrid Martínez (editora), Universidad Nacional de Colombia, Banco Santander Central España, Universidad de Alcalá, Ediciones Antropos, Bogotá.
- RODRÍGUEZ, H. 2001. "La política de ajuste territorial: contextos y efectos de la ley 617 de 2000", *Espacios y territorios: razón, pasión e imaginarios*, Red de Estudios de Espacios y Territorios, RET, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, Bogotá.
- ROMERO, M. 2003. *Paramilitares y autodefensas. 1982-2003*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI-Editorial Planeta, Bogotá.
- RUBIO, R. 2002. *Actores políticos frente al agro colombiano*, Cuadernos Tierra y Justicia, 8, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, Bogotá.
- TRUJILLO, A. 2001. *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Editorial Unibiblos, Bogotá.
- VARGAS DEL VALLE, R. 1996. "Organismo e instrumentos locales en la descentralización del sector rural colombiano", Varios autores, *Descentralización en el agro. El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y regionalización*, IICA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.
- VARIOS AUTORES. 2001. *Los caminos del ordenamiento territorial*, Memorias de los foros regionales, Comisión de Ordenamiento Territorial, Senado de la República, Bogotá.



- , 2002a. *Evaluación de la descentralización en Colombia: balance de una década. Marco conceptual y resultados de progreso municipal*, tomo I, DNP, PNUD, GTZ, Fonade, ACCI, Bogotá.
- , 2002b. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Análisis y resultados sectoriales*, tomo II, DNP, PNUD, GTZ, Fonade, ACCI, Bogotá.
- , 2002c. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Análisis y resultado regionales*, tomo III, DNP, PNUD, GTZ, Fonade, ACCI, Bogotá.
- ZAPATA, J. G., ACOSTA, O. L. Y GONZÁLEZ, A. 2002. “¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa”, Varios autores [200b].

Constituciones

- ◆ Constitución Política de Colombia, 1886.
- ◆ Constitución Política de Colombia, 1991.

Planes de gobierno

- ◆ *Cambio con Equidad*. Plan de Desarrollo del gobierno de Belisario Betancur, 1982-1986.
- ◆ *Economía Social*. Plan de Desarrollo del gobierno de Virgilio Barco Vargas, 1986-1990.
- ◆ *La Revolución Pacífica*. Plan de Desarrollo del gobierno de César Gaviria Trujillo, 1990-1994.
- ◆ *Salto Social*. Plan de Desarrollo del gobierno de Ernesto Samper Pizano, 1994-1998.
- ◆ *Cambio para construir la paz*. Plan de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana Arango, 1998-2002.
- ◆ *Hacia un Estado Comunitario*. Plan de Desarrollo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006.

Actos legislativos

- ◆ Acto legislativo No. 01 de 1986, descentralización política.
- ◆ Acto legislativo No. 02 de 1987, reforma al artículo 183 de la Constitución de 1886 sobre los bienes y rentas de las entidades territoriales.
- ◆ Acto legislativo No. 01 de 1993, que erige a la ciudad de Barranquilla,



capital del departamento del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario.

- ◆ Acto legislativo No. 01 de 2001, reforma al Régimen de Transferencias.

Leyes de la República

Antes de la Constitución de 1991

- ◆ Ley 61 de 1978, fija normas sobre el desarrollo urbano-regional.
- ◆ Ley 38 de 1981, referente a planes de desarrollo económico y social.
- ◆ Ley 14 de 1983, referente al fortalecimiento de los fiscos municipales a través de la actualización de bases y racionamiento de procedimientos.
- ◆ Ley 50 de 1984, regulaciones del impuesto predial.
- ◆ Ley 22 de 1985, régimen administrativo de intendencias y comisarías.
- ◆ Ley 55 de 1985, sobre la transferencia del impuesto predial a favor de los municipios.
- ◆ Ley 47 de 1985, Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI).
- ◆ Ley 76 de 1985, a propósito de los Fondos de Inversión y los Corpes.
- ◆ Ley 11 de 1986, régimen municipal.
- ◆ Ley 12 de 1986, régimen fiscal para municipios (fijó la participación en el impuesto de ventas por parte de los municipios y estableció transferencias automáticas y condicionadas por sectores).
- ◆ Ley 78 de 1986, reglamentación de la Elección Popular de Alcaldes.
- ◆ Ley 43 de 1987, relativa a transferencias fiscales a los municipios.
- ◆ Ley 49 de 1987, acerca de las funciones para los alcaldes municipales.
- ◆ Decreto – Ley 77 de 1987, sobre descentralización y DRI.
- ◆ Decreto – Ley 78 de 1987, delegación de los permisos de construcción de vivienda a los municipios.
- ◆ Decreto – Ley 80 de 1987, relativo a la reglamentación del servicio público de transporte.
- ◆ Decreto – Ley 81 de 1987, a propósito de la concurrencia del ICBF en la atención municipal a niños y ancianos.
- ◆ Ley 15 de 1988, relativa a la composición de los consejos municipales.
- ◆ Ley de 1988, que dictaba medidas complementarias a las fijadas en las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987.
- ◆ Ley 29 de 1989, descentralización en el sector educativo.



- ◆ Ley 42 de 1989, consultas populares.
- ◆ Ley 57 de 1989, a propósito de la política de crédito para fortalecer la descentralización.

Después de la Constitución de 1991

- ◆ Ley 10 de 1990, Sistema Nacional de Salud.
- ◆ Ley 44 de 1990, acerca del Impuesto Predial Unificado.
- ◆ Ley 49 de 1990, por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.
- ◆ Ley 94 de 1990, régimen municipal.
- ◆ Ley 01 de 1991, Estatuto de Puertos que permite la construcción y mantenimiento de puertos tanto a entidades públicas como a empresas privadas.
- ◆ Ley 03 de 1991, Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, subsidio familiar de vivienda, reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones
- ◆ Decreto – Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá.
- ◆ Ley 60 de 1993, dicta normas orgánicas a la vez que distribuye competencias y recursos entre la Nación y los municipios en materias como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otras.
- ◆ Ley 70 de 1993, desarrollo del artículo 55 transitorio. Trata del reconocimiento de las comunidades negras rurales de las tierras baldías de los ríos de la Cuenca del Pacífico.
- ◆ Ley 99 de 1993, crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.
- ◆ Ley 100 de 1993, Sistema de Seguridad Social Integral.
- ◆ Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- ◆ Ley 115 de 1994, Ley General de Educación.
- ◆ Ley 128 de 1994, Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas.
- ◆ Ley 134 de 1994, Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana.
- ◆ Ley 141 de 1994, crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establece las reglas para su liquidación y distribución y se dicta otras disposiciones.



- ◆ Ley 142 de 1994, Régimen de Servicios Públicos.
- ◆ Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- ◆ Ley 160 de 1994, Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- ◆ Ley 105 de 1995, disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte
- ◆ Ley 181 de 1995, disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el sistema nacional del deporte.
- ◆ Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo.
- ◆ Ley 358 de 1997, relativa a la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales.
- ◆ Ley 388 de 1997, relativa a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a nivel municipal.
- ◆ Ley 397 de 1997, crea el Ministerio de Cultura.
- ◆ Ley 375 de 1997, organiza el Sistema Nacional de Juventud.
- ◆ Ley 489 de 1998, Estatuto General para el Funcionamiento de las Entidades Estatales del Orden Nacional³⁴.
- ◆ Ley 610 de 1998, establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- ◆ Ley 549 de 1999, pasivo pensional territorial.
- ◆ Ley 550 de 1999, relativa a los instrumentos de intervención estatal y su aplicación a las entidades territoriales y descentralizadas.
- ◆ Ley 607 de 2000, modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

³⁴ Dicta reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública que se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia, de acuerdo con la Constitución Política.



- ◆ Ley 617 de 2000, normas tendientes a fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional.
- ◆ Ley 715 de 2001, normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (acto legislativo 01 de 2001) y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Decretos

- ◆ Decreto 1222 de 1986, Código del régimen departamental.
- ◆ Decreto 1333 de 1986, Código del régimen municipal.
- ◆ Decreto 3152 de 1986, relativo a la organización administrativa de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- ◆ Decreto 3270 de 1986, relativo a la creación de los Consejos de Rehabilitación.
- ◆ Decreto 3346 de 1986, reglamentaba la participación ciudadana en calidad de control y vigilancia en los servicios públicos.
- ◆ Decreto 77 de 1987, relativo a los programas de inversión municipal. La norma fijó metas, prioridades, recursos, medios y formas de ejecución de la inversión para impulsar el desarrollo local.
- ◆ Decreto 79 de 1987, asigna funciones para el mejoramiento de la vida municipal.
- ◆ Decreto 2447 de 1987, procedimiento para el pago del impuesto de ventas a los municipios.
- ◆ Decreto 1001 de 1988, relativo a medidas que regulan la EPA.
- ◆ Decreto 951 de 1989, reglamentación de la descentralización.
- ◆ Decreto 1946 de 1989 (más el 2379 de 1991), crean el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Sintap, y reglamentan las Umatas.

ANEXO 1

Régimen de competencias sectoriales entre nación y entidades territoriales

Sectores sociales

1. EDUCACIÓN

MARCO LEGAL:

- ♦ Política
- ♦ Ley 60 de 1993 (reformada por la ley 75 de 2001) y ley 115 de 1994.

PRINCIPIOS: coordinación, subsidiariedad, concurrencia, eficiencia, calidad en los servicios públicos, participación ciudadana

Competencias / Nación	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none">♦ Formular políticas y objetivos de desarrollo.♦ Establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas, que servirán de orientación a las entidades territoriales.♦ Administrar fondos especiales de cofinanciación.♦ Organizar y desarrollar programas de crédito.♦ Impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud.♦ Asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios.♦ Distribuir el situado fiscal.♦ Reglamentar la delegación y delegar en las entidades territoriales la ejecución de campañas y programas nacionales o convenir la asunción de las mismas por parte de las entidades territoriales, cuando fuere el caso, con la asignación de los recursos respectivos para su financiación o cofinanciación.♦ Establecer los programas de cofinanciación en forma acorde a las políticas y a las prioridades nacionales.♦ Vigilar el cumplimiento de las políticas.♦ Ejercer las labores de inspección y vigilancia de la educación y diseñar criterios para su desarrollo en los departamentos, distritos y municipios.	<ul style="list-style-type: none">♦ Ministerio de Educación Nacional♦ Fondo Educativo Nacional♦ Juntas de Educación Nacional JUNE	<ul style="list-style-type: none">♦ Recursos del presupuesto general de la nación, de asignación específica y de libre destinación, asignados al sector educativo.♦ Recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Fuente: www.dnp.gov.co



Competencias / Nación (<i>continuación</i>)	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none">◆ Ejercer la supervisión y evaluación de los planes y programas y, en especial de la utilización o destinación de las cesiones y participaciones y de los grados de cobertura y calidad de los servicios e informar a la comunidad sobre estos resultados.◆ Promover ante las autoridades competentes las investigaciones que se derivan de las actuaciones de los funcionarios.		
Competencias / Departamentos		
<ul style="list-style-type: none">◆ Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.◆ Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.◆ Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.◆ Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.◆ Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales.◆ Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.◆ Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes.◆ Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.	<ul style="list-style-type: none">◆ Secretarías de Educación departamentales◆ Foro educativo departamental◆ Junta Departamental de Educación –JUDE–.◆ Fondo Educativo Regional –FER–.	<ul style="list-style-type: none">◆ Situado fiscal◆ Rentas de destinación específica derivadas del monopolio de licores◆ Recursos de crédito◆ Recursos de cofinanciación◆ Recursos propios

Continúa



Competencias / Distritos <i>(continuación)</i>	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dirigir y administrar directamente la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media ◆ Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación. ◆ Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales. ◆ Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción. ◆ Regular la prestación de los servicios educativos estatales. ◆ Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales ◆ Incorporar a las estructuras y a las plantas distritales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes ◆ Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Secretarías de Educación distritales ◆ Núcleos de Desarrollo Educativo ◆ Juntas Distritales de Educación –JUDI–. ◆ Consejos Directivos de los establecimientos educativos 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Participación distrital en los ingresos corrientes de la Nación ◆ Recursos de crédito ◆ Recursos de cofinanciación ◆ Recursos de los establecimientos educativos
Competencias / Municipios	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Secretarías de Educación municipales ◆ Juntas Municipales de Educación –JUDE– ◆ Núcleos de desarrollo educativo ◆ Consejos directivos de los establecimientos educativos 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación ◆ Recursos de crédito ◆ Recursos de cofinanciación ◆ Recursos de los establecimientos educativos

Continúa

2. SALUD

MARCO LEGAL:

- ◆ Leyes: 10 de 1990, 100 de 1993, 60 de 1993, 136 de 1994, 361 de 1997.
- ◆ Decretos: 1757 de 1994, 1891 de 1994, 1895 de 1994, 1938 de 1994.
- ◆ Acuerdos: 23 y 32

PRINCIPIOS: eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, participación, equidad, participación social, concertación, calidad.

Competencias / Nación	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Formular las políticas y objetivos de desarrollo, dictar normas científico técnicas para la organización y prestación del servicio, impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia de salud. ◆ Asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, administrar los fondos especiales de cofinanciación, ejercer labores de vigilancia y supervisión de políticas del sector y la evaluación de los planes y programas (art. 5º, ley 60/93). ◆ Prestar los servicios médicos especializados en el caso del Instituto Nacional de Cancerología y los sanatorios de Agua de Dios y Contratación (art. 5º, ley 60/93). ◆ Dirigir, orientar, regular, controlar y vigilar el servicio público esencial de la salud que constituye el Sistema General de Seguridad Social en Salud (art. 156, ley 100/93). ◆ Crear el Consejo Nacional de Seguridad Social, como ente asesor (ley 100/93, art. 170). ◆ Organizar un programa especial de información y educación de la mujer en aspectos de salud integral y educación sexual, en las zonas menos desarrolladas del país (art. 166, parágrafo 2º, ley 100/93). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ministerio de Salud ◆ Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud ◆ Superintendencia Nacional de Salud ◆ ICBF ◆ Instituto Nacional de Salud ◆ Invima ◆ Empresas sociales del Estado, adscritas ◆ Instituto Nacional de Cancerología ◆ Centro dermatológico Federico Lleras Acosta ◆ Sanatorio de Agua de Dios. ◆ Sanatorio de Contratación. ◆ Consejo Nacional de Direcciones Seccionales de Salud ◆ Comité Nacional para la Protección del Menor con Discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos del Presupuesto General de la Nación, de libre destinación ◆ Ingresos Corrientes de la Nación ◆ Situado fiscal ◆ Fosyga ◆ Fondo Nacional del Pasivo Prestacional ◆ IVA social. ◆ Recursos de cofinanciación y regalías

Continúa





Competencias / Departamentos <i>(continuación)</i>	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Organizar y poner en funcionamiento la Dirección del Sistema Seccional de Salud. Lo anterior exige la transformación de los Servicios Seccionales de Salud en instancias departamentales y distritales y se constituye en requisito para que el departamento se certifique (ley 10/90, art. 37). ◆ Asumir los gastos de funcionamiento de los tribunales seccionales de ética profesional (médica y de odontología), los que se estaban financiando con recursos del nivel nacional (ley 60/93, art. 3 numeral 6, literal b). ◆ Fortalecer la dependencia de participación social, para garantizar atención básica a la comunidad. Así mismo asignar un funcionario con dedicación exclusiva para coordinar los programas de promoción de la salud en su área de influencia (decreto 1757/94, art. 4 y 5). ◆ Nombrar, contratar o reorientar los recursos humanos necesarios para la ejecución directa de los programas de promoción de la salud (decreto 1891/94, art. 7.) ◆ Conformar eventualmente y por decisión de la entidad territorial, Entidades Promotoras de Salud, que son, en principio, privadas (ley 100, art 181, lit.e). ◆ Crear el Consejo Territorial de Seguridad Social de Salud, como ente asesor (ley 100/93 art. 175). ◆ Redistribuir, dentro de los municipios de su jurisdicción, los recursos de cofinanciación del Fondo de Solidaridad y Garantía, destinados inicialmente a un municipio en donde se haya asegurado la totalidad de beneficiarios del Régimen Subsidiado (niveles 1 y 2 del Sisbén) con los recursos de la participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, de las Cajas de Compensación Familiar o con parte de los destinados por el Fosyga (art. 6º, acuerdo 32). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dirección Departamental de Salud ◆ Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud ◆ Empresas sociales del Estado, adscritas ◆ Instituciones del segundo y tercer nivel de atención 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Rentas cedidas ◆ Recursos propios
Competencias / Municipios	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dirección Local de Salud ◆ Consejo Territorial de Seguridad Social en salud ◆ Empresas sociales del Estado, adscritas ◆ Instituciones del primer nivel de atención. Hospitales, puestos y centros de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Participaciones en los ingresos Corrientes de la Nación (PICN) ◆ Ecosalud ◆ Fosyga ◆ Recursos de cofinanciación y regalías.

Continúa



- ♦ Dotar, mantener y construir centros de bienestar (ley 60/93, artículo 2, ordinal c).
- ♦ Crear el Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud, como ente asesor (ley 100/93, art. 175).
- ♦ Garantizar el acceso a los servicios de salud a quienes no estén amparados por el SGSSS, a través de las instituciones hospitalarias públicas o privadas con contrato (ley 100/93, art. 156, literal p).
- ♦ Garantizar la salud pública y la oferta de servicios de salud por instituciones públicas, por contratación o por el otorgamiento de subsidios a la demanda (ley 100/93, art. 174).
- ♦ Organizar y contribuir al régimen de subsidios a la población (ley 100/93, art.239).
- ♦ Participar en la financiación del Plan de Atención Básica (ley 100/93, art. 165).
- ♦ Nombrar, contratar o reorientar los recursos humanos necesarios para la ejecución directa de los programas de promoción de salud con los grupos humanos pobres y vulnerables
- ♦ Otorgar sobresueldo mensual equivalente al 15% de la asignación básica a directores de hospitales de municipios o zonas marginadas y rurales con alto NBI y orden público alterado (decreto 189/94 art. 18).
- ♦ Apropiar presupuesto necesario para la financiación del régimen subsidiado en salud.
- ♦ Realizar los convenios de cofinanciación del régimen subsidiado en salud que fueren necesarios con el departamento y el Fondo de Solidaridad y Garantía.
- ♦ Planear, ejecutar y controlar el Plan de Atención Básica, PAB
- ♦ Fortalecer la dependencia de participación social para garantizar atención básica a la comunidad. Así mismo, asignar un funcionario con dedicación exclusiva para coordinar los programas de promoción de la salud en su área de influencia (decreto -1757/94, art.4 y 7).
- ♦ Identificar los beneficiarios del régimen subsidiado mediante la aplicación del SISBEN (para municipios de categorías 1 a 4) En los municipios categoría 5 y 6 definidos por la ley 136 de 1994 a través de un listado censal que contiene nombre, documento de identidad en caso de existir, edad, sexo, ocupación y lugar de residencia (art. 3 acuerdo 23).
- ♦ Destinar recursos de la PICN para subsidiar la adquisición de prótesis, aparatos orto pédicos u otros elementos necesarios para la población con limitación de escasos recursos, dentro de las atenciones del Plan Obligatorio de Salud (ley 361 de 1997, art 20).

3. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

MARCO LEGAL: ley 142 de 1994 y ley 60 de 1993.

PRINCIPIOS: eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución del ingreso, suficiencia financiera, simplicidad, transparencia.

Competencias / Nación	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Planificar, asignar, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético. ◆ Planificar, asignar, y gestionar el uso del gas combustible en cuanto sea económica y técnicamente posible, a través de empresas oficiales, mixtas o privadas. ◆ Asegurar la realización en el país, por medio de empresas oficiales, mixtas o privadas, de las actividades de generación e interconexión a las redes nacionales de energía eléctrica, la interconexión a la red pública de telecomunicaciones y las actividades de comercialización, construcción y operación de gasoductos y de redes para otros servicios que surjan por el desarrollo tecnológico y que requieran redes de interconexión. ◆ Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos, para desarrollar funciones de su competencia en materia de servicios públicos, y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa. ◆ Velar por que quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación, cuando así se requiera, y la recuperación de los recursos naturales o ambientales que se utilicen en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios. ◆ Prestar directamente, cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ◆ Comisión de Regulación ◆ Ministerio de Minas y Energía ◆ Ministerio de Comunicaciones ◆ Ministerio de Desarrollo ◆ Empresas públicas y privadas productoras y distribuidoras de servicios públicos domiciliarios (telefonía y energía) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos del PGN ◆ Fondo Nacional de Regalías ◆ Recursos de las empresas públicas de la Nación ◆ Capital privado de las empresas productoras y distribuidoras

Continúa

Competencias / Departamentos <i>(continuación)</i>	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de las empresas oficiales, mixtas o privadas. ◆ Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos para desarrollar funciones de su competencia en materia de servicios públicos. ◆ Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto. ◆ Realizar evaluación control y seguimiento de la acción municipal en materia de servicios públicos y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Empresas de Energía Eléctrica ◆ Oficinas regionales de telecomunicaciones ◆ Oficinas departamentales de agua potable y aneamiento básico 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos de regalías ◆ Recursos propios
<p>Competencias / Municipios</p>		
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, saneamiento básico rural, energía eléctrica y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio. ◆ Asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan servicios públicos en el municipio. ◆ Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 60 de 1993. ◆ Estratificar los inmuebles residenciales, de acuerdo con las metodologías trazadas por el gobierno nacional. ◆ Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que haya de darse los servicios públicos ◆ Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta ley las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación, para realizar las actividades de su competencia ◆ Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos o privados, saneamiento ambiental y factores de riesgo del consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Empresa privada ◆ Empresa pública descentralizada ◆ Gobierno central ◆ Asociaciones de usuarios ◆ Comités de desarrollo y control social de los SPD 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Régimen tarifario ◆ Recursos PICN ◆ Recursos propios ◆ Regalías ◆ Capital privado

Continúa

4. CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

MARCO LEGAL: ley 60 de 1993, ley 181 de 1995, ley 397 de 1997, ley 375 de 1997.

PRINCIPIOS: derecho social, universalidad, participación comunitaria, integración funcional, democratización, ética deportiva.

Competencias / Nación	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Formular el Plan Nacional de Cultura, que se tendrá en cuenta en el Plan Nacional de Desarrollo. ♦ Determinar, técnica y científicamente, los sitios en los que puede haber bienes arqueológicos, para lo cual elaborará el Plan Especial de Protección, en colaboración con autoridades nacionales y las entidades territoriales. ♦ Realizar el Registro Nacional de Patrimonio Cultural. ♦ Crear el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica. ♦ Crear el Consejo Nacional de Cultura como órgano asesor del Ministerio de Cultura. ♦ Crear la Dirección Nacional de Etnocultura y sus seccionales en las entidades territoriales ♦ Diseñar las políticas y metas en materia de deporte, recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física para los niveles que conforman el sector educativo. ♦ Fijar los criterios generales que permitan a los departamentos regular, en concordancia con los municipios y de acuerdo con esta ley, la actividad referente al deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en el sector educativo. ♦ Coordinar el Sistema Nacional del Deporte. ♦ Promover y regular la participación del sector privado, asociado o no, en las diferentes disciplinas deportivas, recreativas, de aprovechamiento del tiempo libre y de educación física. ♦ Evaluar los planes y programas de estímulo y fomento del sector elaborados por los departamentos, distritos y municipios, con el propósito de definir fuentes de financiación y procedimientos para la ejecución de los proyectos que de ellos se deriven. ♦ Elaborar el plan sectorial, para incluirlo en el Plan Nacional. ♦ Definir los términos de cooperación técnica y deportiva de carácter internacional, en coordinación con los demás entes estatales. ♦ Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ministerio de la Cultura ♦ Ministerio de Educación Nacional ♦ Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes. ♦ Comité Olímpico Colombiano y federaciones deportivas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Recursos del PGN, de destinación específica y de libre asignación. ♦ Recursos de las empresas privadas para el fomento al deporte

Continúa



- ◆ Dar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales, para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física
- ◆ Celebrar convenios o contratos con entidades del sector público o privado, nacionales o extranjeras para el desarrollo de su objeto: el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física de acuerdo con las normas legales vigentes.
- ◆ Promover, directamente o en cooperación con otras entidades, la investigación científica, a través de grupos interdisciplinarios en ciencias del deporte y del ocio.
- ◆ Cofinanciar a los organismos oficialmente reconocidos, los gastos operacionales y eventos nacionales e internacionales, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.
- ◆ Establecer los criterios generales de cofinanciación de los proyectos de origen regional.
- ◆ Programar actividades de deporte formativo y comunitario y eventos deportivos en todos los niveles de la educación formal y no formal y en la educación superior, en asocio con las secretarías de educación de las entidades territoriales.
- ◆ Promocionar, fomentar y difundir la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física.
- ◆ Ejercer control sobre las obligaciones que esta ley impone a las instituciones de educación superior, públicas y privadas.
- ◆ Establecer la veeduría deportiva, de conformidad con la reglamentación que expida el gobierno nacional
- ◆ Promover la educación extraescolar.

Continúa

Competencias / Departamentos (<i>continuación</i>)	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Efectuar la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés Cultural del ámbito municipal, distrital, departamental, a través de las gobernaciones respectivas. ◆ Realizar el Registro Nacional de Patrimonio Cultural, debiendo remitir periódicamente al Ministerio de Cultura estos registros ◆ Estimular y promocionar la actividad e investigación cultural, mediante becas, premios festivos, etcétera. ◆ Crear, a través de la Asamblea Departamental, la estampilla Procultura, cuyos fondos administrará el ente que fomente y estimule la cultura en el departamento. ◆ Crear el Consejo Departamental de Cultura como instancia de concertación entre el Estado y la sociedad civil, en la formulación y ejecución de las políticas culturales. ◆ Estimular la participación comunitaria y la integración funcional en los términos de la Constitución Política, la presente ley y las demás normas que la regulen. ◆ Coordinar y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental. ◆ Prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios y a las demás entidades del sistema nacional del deporte en el territorio de su jurisdicción. ◆ Proponer y aprobar en lo de su competencia el plan departamental para el desarrollo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. ◆ Participar en la elaboración y ejecución de programas de cofinanciación de la construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas de los municipios. ◆ Promover, difundir y fomentar la práctica de la educación física, el deporte y la recreación en el territorio departamental. ◆ Cooperar con los municipios y las entidades deportivas y recreativas en la promoción y difusión de la actividad física, el deporte y la recreación y atender su financiamiento, de acuerdo con los planes y programas que aquellos presenten. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Entidades departamentales de fomento al deporte ◆ Clubes deportivos privados ◆ Fondo Mixto de Cultura ◆ Consejo Departamental de Cultura 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Rentas departamentales de destinación específica para el deporte ◆ Recursos departamentales de libre asignación que asigne la Asamblea

Continúa

Competencias / Municipios (<i>continuación</i>)	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Efectuar la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal y distrital, a través de las alcaldías municipales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales tendrán en cuenta los recursos para la conservación y recuperación del patrimonio cultural. ◆ Realizar el registro del patrimonio cultural y remitirlo periódicamente al Ministerio de Cultura. El Ministerio reglamentará sobre este asunto. ◆ Estimular y promocionar la actividad e investigación cultural, mediante becas, premios festivos, etcétera.- ◆ Contemplar, en los nuevos proyectos de urbanización y renovación, la infraestructura para actividades culturales, conforme a las necesidades y tendencias de la comunidad, según el Concejo Municipal. Asignar a las actividades culturales, prioritariamente casas de la cultura y bibliotecas públicas, al menos un 2% de los recursos regulados en el art. 22, num. 4, de la ley 60/93. ◆ El Concejo Municipal queda facultado para crear una estampilla Procultura y los fondos serán administrados por el ente que fomenta y estimula la cultura en el municipio. ◆ Crear el Consejo Municipal de Cultura como instancia de concertación entre el Estado y la sociedad civil en la formulación y ejecución de las políticas culturales. ◆ Promover el plan local del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y hacer su seguimiento y evaluación con la participación comunitaria, como lo establece la ley. ◆ Programar la distribución de los recursos en su respectivo territorio. ◆ Proponer los planes y proyectos que deban incluirse en el plan sectorial nacional. ◆ Estimular la participación comunitaria y la integración funcional en los términos de la Constitución Política, la presente ley y las demás que la regulan. ◆ Desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio. ◆ Cooperar con otros entes públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en esta ley. ◆ Velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas sobre reserva de áreas en las nuevas urbanizaciones, para la construcción de escenarios para el deporte y la recreación. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Entes locales ◆ Ligas y clubes deportivos privados ◆ Consejo Municipal de Cultura 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos de la ley 60 de 1993. ◆ Rentas propias de los municipios para el fomento al deporte que asignen los concejos municipales

Continúa

5. VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

MARCO LEGAL: ley 60 de 1993, ley 3 de 1991.

PRINCIPIOS: equidad, solidaridad, coordinación, subsidiariedad.

Competencias / Nación	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. ◆ Formular las políticas y los planes de vivienda. ◆ Administrar los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda en coordinación con las administraciones locales, para la construcción adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de vivienda de interés social. ◆ Prestar asistencia técnica a los municipios, distritos, áreas metropolitanas y a las administraciones seccionales para el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social. ◆ Otorgar crédito a municipios, fondos de vivienda de interés social, organizaciones populares de vivienda y entidades ejecutoras, a través de intermediarios financieros o con garantías bancarias, para el desarrollo de programas de soluciones de vivienda de interés social. ◆ Fomentar las organizaciones populares de vivienda y prestarles asistencia técnica. ◆ Investigar y desarrollar metodologías y tecnologías apropiadas para la ejecución de los programas de vivienda de interés social y de reforma urbana. ◆ Promover y fomentar centros de acopio de materiales de construcción y de herramientas destinadas a la solución de vivienda de interés social. ◆ Ejecutar proyectos para el desarrollo de soluciones de vivienda de interés social, dando prioridad a aquellos realizados en conjunto con las administraciones locales o con las organizaciones populares de vivienda. ◆ Evaluar, sobre la base de la política de vivienda de interés social, la participación de las cajas de compensación familiar que concurren en la financiación del subsidio familiar de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ministerio de Desarrollo Económico ◆ Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social, Inurbe 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos del PGN ◆ Recursos de crédito de entidades financieras ◆ Recursos del subsidio familiar

Continúa



Competencias / Departamentos <i>(continuación)</i>	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none">◆ Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, para la constitución de los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana.	<ul style="list-style-type: none">◆ Consejo de Vivienda de Interés Social	<ul style="list-style-type: none">◆ Recursos del presupuesto departamental
Competencias / Municipios	Organización Institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none">◆ Desarrollar las políticas de vivienda de interés social en las áreas urbanas y rurales. Aplicar la reforma urbana en lo referente a la vivienda de interés social.◆ Promover las organizaciones populares de vivienda.◆ Coordinar acciones con el Inurbe y demás entidades del sistema nacional de vivienda de interés social para la ejecución de las políticas.◆ Canalizar recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda para aquellos programas adelantados con participación del municipio.◆ Desarrollar directamente, o en asocio con entidades autorizadas, programas de construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de soluciones de vivienda de interés social.◆ Adquirir los inmuebles necesarios para la ejecución del plan de vivienda de interés social.◆ Promover o establecer centros de acopio de materiales de construcción y de herramientas para apoyar programas de vivienda de interés social.	<ul style="list-style-type: none">◆ Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana	<ul style="list-style-type: none">◆ Recursos de destinación específica del presupuesto municipal◆ Recursos de libredestinación del presupuesto municipal

Sectores económicos

1. DESARROLLO RURAL

MARCO LEGAL:

Leyes: 60 de 1993, 101 de 1993, 160 de 1994.

PARA MUNICIPIOS: decreto 77 de 1987.

PRINCIPIOS: equidad, reciprocidad, eficiencia, competitividad.

Competencias / Nación	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none">♦ Otorgar prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales y su comercialización. Las políticas relacionadas con esta actividad deben ajustarse para asegurar el desarrollo rural.♦ Efectuar tratados o convenios sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional, para obligarse a la liberación gradual y selectiva de bienes agrícolas, pecuarios y pesqueros, sus insumos y productos derivados.♦ Otorgar incentivos y apoyos directos, en forma selectiva y temporal, a los productores agropecuarios y pesqueros, cuando se trate de proteger los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro.♦ Establecer subsidios de crédito para pequeños productores, incentivar el crédito para la capitalización rural y garantizar la adecuada disponibilidad de recursos crediticios del sector agropecuario.♦ Crear los Fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros, sin perjuicio de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros regulados en la misma ley, como cuentas especiales, con el objeto de procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones.♦ Establecer un subsidio para compra de tierras, según las características de la población objetivo, para posibilitar la transformación de sus condiciones de producción.♦ Establecer tarifas arancelarias, mecanismos para arancelarios o sistemas compensatorios, con el fin de que en la importación de bienes agropecuarios y pesqueros se garantice la adecuada protección a la producción nacional.	<ul style="list-style-type: none">♦ Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino♦ Ministerio de Agricultura♦ Incora♦ DRI♦ Banco Agrario♦ Instituto Colombiano Agropecuario♦ Comisión Nacional de Crédito Agropecuario♦ Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro.	<ul style="list-style-type: none">♦ Recursos del PGN♦ Recursos de crédito de fomento

Continúa



Competencias / Nación (<i>continuación</i>)	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none">◆ Otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa con el área productiva o a sus volúmenes de producción, cuando así lo ameriten circunstancias de mantenimiento de la paz, de protección de los recursos naturales o del ingreso rural.		
Competencias / Departamentos	<ul style="list-style-type: none">◆ Secretarías de agricultura y desarrollo rural	<ul style="list-style-type: none">◆ Recursos del presupuesto departamental
Competencias / Municipios	<ul style="list-style-type: none">◆ Consejo Municipal de Desarrollo Rural◆ Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria◆ Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata.	<ul style="list-style-type: none">◆ Recursos de PICN◆ Recursos propios

2. INFRAESTRUCTURA VIAL Y DE TRANSPORTE

MARCO LEGAL: ley 60 de 1993, ley 105 de 1993.

PRINCIPIOS: complementariedad, concurrencia, subsidiariedad

Competencias / Nación	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Definir la política Integral sobre el transporte y el tránsito. ◆ Integrar el sector transporte y conformar el Sistema Nacional de Transporte. ◆ Establecer un registro de operadores de transporte multimodal, para ejecutar operaciones de transporte multimodal nacional o internacional. ◆ Crear el Consejo Consultivo de Transporte. ◆ Otorgar concesiones a particulares para construir, rehabilitar y conservar proyectos de infraestructura vial. Para recuperar la inversión, podrá establecer peajes y/o valorización ◆ Decretar la expropiación administrativa con indemnización, para adquirir predios destinados a la infraestructura de transporte. ◆ Crear el Consejo Superior de Aeronáutica Civil, para el estudio y la elaboración de propuestas al gobierno en materia de aviación. ◆ Crear el Consejo Nacional de Seguridad del Transporte como organismo asesor del gobierno nacional en materia de políticas para la seguridad de todos los modos de transporte. ◆ Crear el Sistema Único de Identificación Vehicular para garantizar la identificación de los vehículos automotores terrestres. ◆ Construcción y conservación de la infraestructura de transporte de su propiedad (red vial de carreteras, ríos y canales de aguas navegables, puertos públicos marítimos, líneas férreas, red de ayudas de comunicaciones y meteorología de transporte aéreo, puentes, viaductos, tunales y accesos a las capitales de departamentos, distritos y municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ministerio del Transporte ◆ Fondo Nacional de Vías ◆ Fondo Nacional de Caminos Vecinales 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos del PGN ◆ Recursos de crédito de fomento- ◆ Recursos del sector privado ◆ Recursos de valorización ◆ Peajes

Continúa

Competencias / Departamentos <i>(continuación)</i>	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Construcción y conservación de la infraestructura de transporte de su propiedad (red secundaria). ◆ Establecer, por parte de las Asambleas Departamentales, subsidios al transporte, en favor de estudiantes y personas discapacitadas y de la tercera edad, cuando las tarifas estén fuera de su alcance económico. ◆ Organizar, si lo requieren, su policía de tránsito. ◆ Otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial. Para recuperar la inversión, podrán establecer peajes y/o valorización. ◆ Decretar la expropiación administrativa con indemnización, para la adquisición de predios destinados a obras de infraestructura de transporte. ◆ Reformar, por determinación de la Asamblea Departamental, las estructuras administrativas y planta de personal, fusionando, suprimiendo o reestructurando, con fundamento en los principios definidos en la ley 105/93, los organismos del sector central o descentralizado, vinculados con el Sistema de Transporte. ◆ Adelantar con la entidad territorial limítrofe del país vecino de similar nivel, programas de cooperación, coordinación e integración. dirigidos a solucionar problemas comunes de transporte ◆ Establecer la sobretasa al precio del combustible autorizada por la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Institutos de tránsito y transporte del orden departamental 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos del presupuesto departamental
Competencias / Municipios	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Institutos municipales de tránsito y transporte 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos de PICN ◆ Recursos propios ◆ Recursos de valorización ◆ Peajes
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Construcción y conservación de la infraestructura de transporte de su propiedad (red terciaria y red urbana). ◆ Proteger y conservar la propiedad pública correspondiente a la zona de terreno aledaña a carreteras nacionales adquiridas como reservas para mantenimiento y ensanchamiento de la red vial. ◆ Establecer, por parte de los Concejos Municipales, subsidios al transporte en favor de estudiantes y personas discapacitadas y de la tercera edad, cuando las tarifas estén fuera de su alcance económico. 		

Continúa

- ◆ Incentivar la reposición de los vehículos y también suspender en forma transitoria el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte de pasajeros, de acuerdo con las necesidades de su localidad.
- ◆ Organizar su policía de tránsito en aquellos municipios de más de cincuenta mil habitantes con más del 80% de población urbana, conforme al censo aprobado.
- ◆ Organizar, por las autoridades de tránsito de los dos municipios, el transporte de pasajeros entre el Distrito Capital y los municipios contiguos.
- ◆ Establecer tasas por el derecho de parqueo sobre las vías públicas e impuestos que desestimulen el acceso de los vehículos particulares a los centros de las ciudades.
- ◆ Establecer la sobretasa al precio del combustible autorizada por la ley, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas.
- ◆ Otorgar concesiones a particulares, para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial. Para recuperar la inversión, podrán establecer peajes y/o valorización.
- ◆ Decretar la expropiación administrativa con indemnización, para la adquisición de precios destinados a obras de infraestructura de transporte.
- ◆ Reformar, por determinación del Concejo Municipal, las estructuras administrativas y la planta de personal, fusionando, suprimiendo o reestructurando, con fundamento en los principios definidos en la ley 105/93, los organismos del sector central o descentralizado, vinculados con el Sistema de Transporte.

3. TURISMO

MARCO LEGAL: ley 300 de 1996

PRINCIPIOS: complementariedad, concurrencia, subsidiariedad.

Competencias / Nación	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Elaborar el Plan Sectorial de Turismo. ◆ Crear el Viceministerio de Turismo, dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Económico. ◆ Crear el Consejo de Facilitación Turística, adscrito al Ministerio de Desarrollo, como una instancia interinstitucional. ◆ Crear el Comité de Capacitación Turística, para proponer acciones de formación turística. ◆ Elaborar un inventario turístico del país, que permita identificar los recursos turísticos. ◆ Definir, por parte de los Ministerios del Medio Ambiente y de Desarrollo, la viabilidad para desarrollar actividades ecoturísticas en áreas del Sistema de Parques Nacionales. ◆ Crear el Fondo de Promoción Turística, que recaudará la contribución parafiscal de los establecimientos hoteleros y de hospedaje, las agencias de viajes y los restaurantes turísticos. ◆ Llevar un registro nacional de turismo, a través del Ministerio de Desarrollo. ◆ Crear la División de Policía de Turismo, dentro de la Dirección de Servicios Especializados de la Policía Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ministerio de Desarrollo Económico ◆ Consejo Superior de Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos del presupuesto nacional ◆ Rentas parafiscales del Fondo de Promoción Turística.
Competencias / Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Oficinas de turismo departamentales 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos del presupuesto departamental y de las empresas de licores.

Continúa

Competencias / Municipios (<i>continuación</i>)	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Elaboración del plan sectorial de desarrollo turístico. ◆ Determinar, por parte de los Concejos Distritales o Municipales, las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario. ◆ Establecer, por parte de los Concejos Distritales o Municipales, exenciones sobre los tributos de su competencia, en las zonas de desarrollo turístico prioritario. ◆ Establecer un peaje turístico, para lo cual se autoriza a los Concejos de los municipios con menos de cien mil habitantes, que posean gran valor histórico, artístico y cultural. ◆ Clausurar los establecimientos que presten servicios turísticos sin la inscripción en el Registro Nacional de Turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Oficinas de turismo municipales 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recursos del presupuesto municipal diferentes a la PICN de forzosa inversión. ◆ Recursos del sector privado.

3. SECTOR AMBIENTAL

MARCO LEGAL: Constitución Política, ley 23 de 1973, decreto-ley 2811 de 1974, ley 99 de 1993.

PRINCIPIOS:

- ◆ Eficiencia
- ◆ Universalidad
- ◆ Solidaridad
- ◆ Interés público prevalece sobre el privado
- ◆ Derecho al ambiente sano
- ◆ Desarrollo Sostenible, conservación, restauración, sustitución
- ◆ Proteger la integralidad del espacio público y destinación al uso común
- ◆ Medio ambiente es un patrimonio común.
- ◆ Aire, agua y suelo son bienes contaminables
- ◆ El ambiente es patrimonio común necesario para desarrollo económico y social de los pueblos.
- ◆ El Estado y los particulares deben participaren su preservación .
- ◆ Desarrollo Armónico.
- ◆ Disponibilidad permanente.
- ◆ Máxima participación social
- ◆ Relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza.
- ◆ Coordinación institucionale
- ◆ Desarrollo sostenible.
- ◆ Protección y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.
- ◆ Protección de la vida saludable de los seres humanos.
- ◆ Protección especial de las zonas productoras de agua.
- ◆ Prioridad del uso del recurso hídrico para el consumo humano.
- ◆ Protección del paisaje.
- ◆ Incorporación de costos ambientales e instrumentos económicos.
- ◆ Coordinación entre Estado-comunidad-organizaciones no gubernamentales y sector privado.
- ◆ Manejo ambiental descentralizado, democrático y participativo.

Continúa

Competencias / Nación (<i>continuación</i>)	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ejecución de la política ambiental ◆ Salud y saneamiento ambiental ◆ La propiedad es una función social a la que le es inherente una función ecológica ◆ Protección de la diversidad e integridad del ambiente ◆ Planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. ◆ Prevención y control del deterioro ambiental. ◆ Sanciones. ◆ Cooperación con otras naciones. ◆ Regular el uso del suelo y del espacio aéreo urbano. ◆ Crear y mantener al día un sistema de información ambiental. ◆ Manejo de residuos, desechos, basuras y desperdicios. ◆ Uso de recursos naturales renovables de dominio público. ◆ Definir políticas para la gestión del medio ambiente y de los recursos renovables y no renovables; regular la recuperación, protección, conservación, ordenamiento, uso y aprovechamiento de los recursos. ◆ Planes, programas y proyectos ambientales. ◆ Política nacional de población. ◆ Política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana. ◆ Ordenamiento ambiental del territorio, entendido como la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación. ◆ Los institutos técnicos y científicos darán asistencia a las entidades territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sistema Nacional Ambiental, SINA ◆ Ministerio del Medio Ambiente ◆ Corporaciones Autónomas Regionales ◆ Departamentos ◆ Municipios ◆ Distritos ◆ Ideam ◆ Institutos de Investigación ◆ Invemar ◆ Sinchi, Von Humboldt, Von Neuman ◆ ONG ◆ Sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Presupuesto nacional ◆ Recursos de los departamentos y municipios ◆ Tasas retributivas. ◆ Licencias ambientales. ◆ Regalías ◆ Tasas retributivas y compensatorias. ◆ Sobretasas ◆ Crédito ◆ Cooperación internacional.

Continúa

Competencias / Departamentos (<i>continuación</i>)	Organización institucional	Estructura de financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Promover y ejecutar políticas y programas. ◆ Expedir disposiciones. ◆ Apoyar técnica, financiera, presupuestal y administrativamente a las corporaciones, municipios y demás entidades territoriales. ◆ Coordinar con el SINA. ◆ Desarrollar programas binacionales con las corporaciones. ◆ Desarrollar programas de vigilancia intermunicipal con las corporaciones. ◆ Dictar normas ◆ Adoptar planes, programas y proyectos ambientales. ◆ Participar en la elaboración de los planes, programas y proyectos departamentales. ◆ Colaborar con las corporaciones en la elaboración de los planes, programas y proyectos ambientales. ◆ Ejercer funciones de control y vigilancia sobre los recursos naturales. ◆ Ejecutar acciones de descontaminación. ◆ Promover, cofinanciar o ejecutar obras de adecuación de tierras, drenaje, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sistema Nacional Ambiental, SINA ◆ Ministerio del Medio Ambiente ◆ Corporaciones Autónomas Regionales ◆ Departamentos ◆ Municipios ◆ Distritos ◆ Ideam ◆ Institutos de Investigación ◆ Sinchi, Von Humboldt, Von Neuman ◆ ONG ◆ Sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Presupuesto nacional ◆ Recursos de los departamentos y municipios ◆ Tasas retributivas. ◆ Licencias ambientales. ◆ Regalías ◆ Tasas retributivas y compensatorias. ◆ Sobretasas ◆ Crédito ◆ Cooperación internacional.



ANEXO 2

DESCENTRALIZACIÓN Y AJUSTE INSTITUCIONAL- GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA (1990-1994)

DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES POR ENTIDAD TERRITORIAL

Nivel de gobierno	Funciones
Nación	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Formular políticas y diseñar normas. ◆ Minimizar al máximo la ejecución de obras. ◆ Establecer lineamientos de desarrollo económico y social. ◆ Formular la política macroeconómica.Recaudar y administrar impuestos del orden nacional. ◆ Fijar el marco general para la intervención del sector privado en la prestación de servicios públicos.
Departamento	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Efectuar la planeación departamental sobre la base de las políticas de la Nación. ◆ Prestar servicios y ejecutar obras cuya escala sobrepase lo local. ◆ Establecer impuestos y tarifas impositivas de acuerdo con el marco legal. ◆ Asociarse con otras entidades para formular la planificación regional.
Municipio	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Realizar la planeación local de acuerdo con lo establecido por el gobierno nacional y la Ley. ◆ Ejecutar obras públicas locales.Establecer impuestos, tributos y tarifas de orden local y de acuerdo con la Ley.Prestar servicios básicos. ◆ Administrar las infraestructuras física y humana correspondientes.
Intermedios	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No se establecen funciones, sino que se cita la posibilidad de crear regiones y provincias, como lo establece la Constitución de 1991.

ORIENTACIONES SECTORIALES

EDUCACIÓN		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Formular políticas. ◆ Diseñar directrices en lo técnico y los pedagógico. ◆ Evaluar. ◆ Concurrir en la ampliación de la cobertura 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Capacitar docentes ◆ Asumir la administración de universidades ◆ Asesorar a los municipios 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Prestar el servicio en educación preescolar, básica, educación técnica y tecnológica ◆ Construir y administrar planteles. ◆ Administrar nómina. ◆ Promocionar la cultura y el deporte.

Continúa

SALUD		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Diseñar políticas. ◆ Apoyar financieramente programas. ◆ Promover programas de investigación y prevención. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Administrar hospitales regionales, universitarios y especializados. ◆ Ejecutar programas con recursos de cofinanciación y transferencias. ◆ Apoyar a los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Hospitales locales. ◆ Ejecutar programas de inversión en atención primaria, nutrición y bienestar familiar.
VIVIENDA		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Definir políticas. ◆ Apoyar municipios a través de mecanismos de crédito y subsidios. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Concurrir con los municipios en la financiación de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reglamentar el desarrollo urbano. ◆ Ejecutar planes de vivienda. ◆ Adoptar planes de ordenamiento.
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Diseñar políticas. ◆ Asesorar a municipios. ◆ Definir estrategias de financiación. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Asesorar técnicamente a los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Planificar, programar, financiar y ejecutar proyectos. ◆ Permitir la participación ciudadana en la veeduría y evaluación de servicios. ◆ Garantizar la provisión de otros servicios como mataderos y plazas de mercado.
VIAS		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Responsabilizarse de la planeación, construcción y mantenimiento de vías nacionales. ◆ Asesorar departamentos y municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Responsabilizarse de la planeación, construcción y mantenimiento de vías regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cofinanciar con los departamentos la planeación, construcción y mantenimiento de vías subregionales.



ADECUACIÓN DE TIERRAS		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none">◆ Trazar políticas generales.◆ Orientar, promover y ejecutar –junto con el sector privado– grandes distritos de riego.	<ul style="list-style-type: none">◆ Apoyar las medianas y pequeñas irrigaciones, a través de las corporaciones regionales.	
CIENCIA Y TECNOLOGÍA		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none">◆ Formular políticas y hacer su seguimiento.	<ul style="list-style-type: none">◆ Elaborar programas y planes regionales.	
MEDIO AMBIENTE		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none">◆ Formular la política ambiental.◆ Administrar parques nacionales.	<ul style="list-style-type: none">◆ Prestar asistencia técnica a los municipios a través de las corporaciones regionales.	<ul style="list-style-type: none">◆ Realizar la gestión ambiental local.
ENERGÍA		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none">◆ Diseñar políticas y directrices para el desarrollo del sector.◆ Responsabilizarse de las redes de interconexión.◆ Regular y asesorar entidades territoriales y al sector privado.	<ul style="list-style-type: none">◆ Distribuir energía a nivel regional.◆ Cofinanciar proyectos, con los municipios.	<ul style="list-style-type: none">◆ Garantizar la distribución de energía a nivel local y administrar el servicio.
TELEFONÍA		
Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none">◆ Formular políticas generales.◆ Reglamentar el servicio.◆ Establecer el marco general de acceso para el sector privado.		<ul style="list-style-type: none">◆ Garantizar la prestación del servicio.

Continúa

ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

OBJETIVO: garantizar la financiación de las funciones transferidas.

Prioridades	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Fortalecer los recursos generados por las instancias locales y sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Impuestos, por ejemplo, al consumo final, a la propiedad, o bien, a la utilización de bienes y servicios.
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Transferir recursos 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Fortalecimiento del Situado Fiscal a los departamentos (y distritos). ◆ Participación de los ingresos corrientes de la Nación para los municipios. ◆ Participación en el Fondo Nacional de Regalías.
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Apoyar mecanismos de cofinanciación y créditos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Fondos de cofinanciación. ◆ Articulación del crédito en diferentes niveles.

ESTRATEGIA DE AJUSTE INSTITUCIONAL

Debería ser gradual y expresarse en medidas como:

- ◆ Transferencia de las funciones establecidas del nivel central a los entes.
- ◆ Asistencia técnica de la Nación a los municipios.
- ◆ Programas de desarrollo de la capacidad de gerencia pública.
- ◆ Programa Básico de Apoyo al Desarrollo Municipal.
- ◆ Apoyo a la descentralización, a través del PNR y de sus Consejos Municipales de Rehabilitación.



ANEXO 3

DESARROLLOS LEGISLATIVOS

- ◆ Ley 10 de 1990. Sistema Nacional de Salud.
- ◆ Ley 44 de 1990. Impuesto Predial Unificado.
- ◆ Ley 49 de 1990. Reglamenta la repatriación de capitales, estimula el mercado accionario, expiden normas en materia tributaria y aduanera y dicta otras disposiciones.
- ◆ Ley 94 de 1990. Régimen municipal.
- ◆ Ley 60 de 1990. Dicta normas orgánicas y distribuye competencias y recursos entre la Nación y los municipios, en materias como educación, salud, agua potable y saneamiento básico.
- ◆ Ley 3 de 1991. Trata sobre el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el subsidio familiar de vivienda y la reforma al Instituto de Crédito territorial, ICT. Dicta otras disposiciones.
- ◆ Ley 100 de 1993. Sistema de Seguridad Social Integral.
- ◆ Decreto - Ley 1421 de 1993. Estatuto Orgánico de Bogotá.
- ◆ Ley 99 de 1993. Crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.
- ◆ Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- ◆ Ley 115 de 1994. Ley General de Educación.
- ◆ Ley 134 de 1994. Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana.
- ◆ Ley 142 de 1994. Régimen de Servicios Públicos.
- ◆ Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- ◆ Ley 160 de 1994. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Establece un subsidio para la adquisición de tierras, reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y dicta otras disposiciones.

ANEXO 4

VALORACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS, SEGÚN SU OBJETIVO

Objetivo de la transferencia	Compensatorio	Condicionado	Redistributivo
♦ Hacer que los ingresos procedentes de fuentes impositivas estén a disposición de los gobiernos estatales y locales	No	No	No
♦ Reducir las desigualdades de las rentas per cápita entre estados	No	No	Sí
♦ Incrementar el nivel general de servicios públicos estatales y locales	Sí	No	Opcional
♦ Igualar los términos en los que los gobiernos estatales pueden proveer todos los servicios públicos	Sí	Sí	Opcional
♦ Incrementar el nivel de provisión de los servicios públicos concretos	Sí	No	Opcional
♦ Igualar los términos de provisión de los servicios públicos concretos	Sí	Sí	Opcional
♦ Corregir la difusión de beneficiarios	Sí	Sí	No

Fuente: Varios autores [2002, 23]

ANEXO 5

MARCO DE REFERENCIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Antecedentes	Centralización del Estado
Problemas	Deficiencia en la prestación de servicios. Protestas ciudadanas. Democracia restringida.
Estrategia	Política: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elección de alcaldes y gobernadores. ◆ Mecanismo de participación ciudadana. Fiscal: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumento de las transferencias. ◆ Fortalecimiento recursos propios. ◆ Crédito y cofinanciación. Administrativa: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Asignación de funciones en servicios sociales y públicos y profusión de infraestructura. ◆ Desmonte de entidades nacionales. ◆ Fortalecimiento capacidad de gestión.
Resultados esperados	Mejoramiento de la provisión de servicios locales. <ul style="list-style-type: none"> ◆ Educación. ◆ Salud. ◆ Agua potable y saneamiento básico. Mayor democracia participativa Mayor equidad territorial. Promoción del desarrollo económico. Aumento del esfuerzo fiscal.
Factores incidentes	Factores internos: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Capacidad de gestión. ◆ Gestión fiscal. Factores externos o estructurales: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Violencia. ◆ Desarrollo económico. ◆ Apoyo del nivel nacional y departamental.

INDICADORES DE DESEMPEÑO SECTORIAL

VARIABLES UTILIZADAS

- ◆ Mejorar la provisión del servicio educativo.
- ◆ Mejorar la provisión del servicio de salud.
- ◆ Mejorar la provisión del servicio de agua potable y saneamiento básico.
- ◆ Democratizar la gestión local y alcanzar la equidad.
- ◆ Aumentar el desempeño fiscal.
- ◆ Fortalecer la capacidad de gestión.
- ◆ Promocionar el desarrollo económico.



VARIABLES POR SECTORES


Sector	Variables
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumento de cobertura. ◆ Eficiencia. ◆ Aumento de infraestructura. ◆ Calidad. ◆ Esfuerzo fiscal. ◆ Mejoramiento de la gestión. ◆ Promoción de la participación.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mejoramiento de la salud poblacional. ◆ Mejoramiento del servicio de salud. ◆ Aumento de afiliación a la seguridad social. ◆ Aumento de acciones en salud pública. ◆ Aumento de infraestructura y dotación. ◆ Mejoramiento de la gestión. ◆ Promoción de la participación.
Agua potable y saneamiento básico	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumento de cobertura. ◆ Mejoramiento de aseo ◆ Mejoramiento en la calidad del agua ◆ Aumento en la confiabilidad ◆ Atención a comunidades más pobres ◆ Atención a zonas rurales ◆ Aumento de infraestructura. ◆ Esfuerzo fiscal ◆ Mejoramiento de la gestión ◆ Promoción de la participación.
Descentralización política	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumento de la participación electoral ◆ Aparición de nuevas alternativas políticas ◆ Mayor legitimidad de la administración pública ◆ Aumento de la participación ciudadana ◆ Aumento de la gobernabilidad ◆ Disminución del clientelismo ◆ Disminución de conflictos sociales ◆ Promoción de la participación.
Descentralización fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumento del esfuerzo fiscal ◆ Control al crecimiento del gasto de funcionamiento ◆ Generación de ahorro corriente ◆ Nivel adecuado del monto de la deuda ◆ Fortalecimiento de la inversión local.
Capacidad de gestión	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumento del personal profesional de la administración ◆ Estabilidad de los empleados ◆ Capacitación del personal ◆ Fortalecimiento de la función de planeación.
Promoción del desarrollo económico	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mejoramiento de la situación económica ◆ Creación de instancias de promoción del desarrollo ◆ Diseño y puesta en marcha de instrumentos ◆ Disponibilidad de información y análisis.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL
REVISIÓN DE LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
1986-2003

Rocío Rubio

*Antropóloga, con maestría en Estudios Políticos
IEPRI, Universidad Nacional de Colombia*

PRESENTACIÓN



El objetivo de este documento es examinar la literatura sobre ordenamiento territorial, producida entre los años 1986 y 2003. Se agrupa en dos grandes categorías: la que corresponde al ámbito del diseño e implementación de las políticas públicas y la propia de la académica. En este orden de ideas, el documento se divide en dos grandes bloques: el primero revisa la producción de políticas pública y el segundo la realizada por la academia.

El primer bloque, sigue un orden cronológico. Para su elaboración, se hizo una selección de las normativas que *de manera explícita* tocan el tema o se refieren al ordenamiento territorial. Es decir, aquellas regulaciones que tienen una preocupación espacial en las intervenciones políticas, ambientales, socioculturales y económicas del Estado. La anotación no es gratuita, pues en últimas, cada política pública se manifiesta de manera espacial y el ejercicio a realizar sería dispendioso y casi de nunca acabar.

Se empieza por reseñar las políticas públicas sobre el ordenamiento territorial producidas por los gobiernos de Belisario Betancur (1982–1986) y Virgilio Barco (1986–1990), a partir de sus respectivos planes nacionales de



desarrollo. Aquí se anota que el ordenamiento territorial no fue un propósito explícito y existía un sesgo urbano al referirse a éste.

No obstante, las reformas de la descentralización de los gobiernos citados van evidenciando el desgaste de la instancia intermedia entre la Nación y el municipio: los departamentos. A la vez, una apuesta por el municipio como gestor de la vida local, aunque sin atender a la diversidad de esta figura territorial y al carácter rural de muchos de los municipios colombianos.

Continúa la revisión de las políticas con la Constitución de 1991. Aquí se indaga por el modelo que buscó construir la nueva carta política en materia de ordenamiento territorial. Con la lectura de la carta política se quiere descubrir cuál fue el modelo de organización del Estado y su respectiva proyección espacial. Sin embargo, la lectura revela la falta de nitidez de dicho modelo; la ambigüedad en materia de ordenamiento territorial pareciera reinar en el texto constitucional. No en vano se dan interpretaciones opuestas que van desde una que afirma que la Constitución permite la federación del país, hasta una que dice que, soslayadamente, conserva el ordenamiento propio de la Constitución de 1886. Las decisiones aclaratorias se delegan al Legislador, es decir, al Congreso de la República. Aquí se introduce la necesidad de pensar de manera más pausada y analítica las relaciones espacio-poder, sin los prejuicios y sin las satanizaciones frecuentes que la academia lanza sobre la política.

Lo anterior tiene el propósito de examinar qué tan factible es tomar las decisiones aclaratorias en el marco de un régimen semi-presidencialista y de mandatos constitucionales que anclan la representación política a la jurisdicción departamento. En este contexto, la mejor estrategia individual es aplazar la toma de decisiones en la materia, aunque no sea la mejor estrategia colectiva. De ahí la suerte de *crónica de una muerte anunciada* de cada iniciativa de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Este primer bloque finaliza con un examen de los desarrollos legales de la Constitución de 1991 que tienen una mayor referencia territorial. Se reseña la ley que adjudica tierras para las comunidades negras, la de reforma agraria, la de las áreas metropolitanas, la de los planes de ordenamiento territorial, la ambiental, las de planeación y ciertas políticas sectoriales. Tras una breve descripción crítica de las mismas, el texto pretende mostrar el cruce de diversas regulaciones, con autoridades de distinto orden territorial y variada capacidad de gestión. Así mismo, señalar cómo todas pueden bloquearse entre sí, o bien, de qué manera una normatividad tan febril termina sin un marco de referencia –el ordenamiento territorial–, lo que genera vacíos de regulación, por la misma colisión normativa.

En este contexto, el escenario rural no es objeto de preocupación de los diseñadores de política, o bien, se formulan políticas regionales ancladas en figuras que no existen en el terreno político-administrativo, como la figura misma de región. Estas formulaciones profundizan aún más los desequilibrios regionales, pues parten de las capacidades ya instaladas. En otros casos, generan oportunidades sin una dimensión técnica y prospectiva del ordenamiento territorial, sino a partir de un apalancamiento de la intermediación política.

El segundo bloque revisa la producción académica en el período señalado, que se estima muy fructífera. Hay una pluralidad de estudios técnicos – municipales, a propósito del imperativo legal de los planes de ordenamiento territorial. Hay también una fertilidad de visiones departamentales, a partir de los ejercicios impulsados por el Departamento Nacional de Planeación, que, sin embargo, no logran encadenarse. Esta producción se excluye de la descripción.

La narrativa se centra en resaltar los argumentos más constantes y sobresalientes y a los autores más representativos. Los argumentos se organizan a partir de las formulaciones conceptuales que ellos presentan y las lecturas críticas de las normativas que realizan. De la revisión se extraen unas primeras conclusiones generales: falta mucho en términos teóricos en materia de ordenamiento territorial. En la mayoría de los estudios se perciben definiciones operativas prestadas de la academia o de la política internacional, mas no elaboraciones teóricas¹.

En segundo lugar, la mayoría de los estudios que le apuestan a la región como instancia intermedia carecen de una definición de región. Es decir, no es claro de qué regiones se habla: geográficas, históricas, socioculturales, o a partir de qué criterios y mediante qué procedimientos se llega a una construcción regional. Este vacío le resta seriedad a los estudios y los muestra nostálgicos e, incluso, fundamentalistas, a pesar de que todos reconocen que la región no es un dato dado, sino una construcción social, cultural, política e histórica que se produce en determinados espacios geográficos.

En tercer lugar, la academia tiende a *satanizar* al departamento como instancia intermedia del modelo de ordenamiento territorial, lo muestra caduco y obsoleto y generador de un sinnúmero de patologías. Sin embargo, un lector desprevenido esperaría que la academia argumentara, de una manera más

1 Por ejemplo, reflexiones sobre lo que significa el ordenamiento territorial en un país pluriétnico y multicultural o lo que quiere decir ordenar en medio del conflicto.



rigurosa y sin prejuicios, por qué el departamento no cumple de manera adecuada con su función de bisagra entre la Nación y los municipios. El ejercicio permitiría observar el tipo de experiencias que no deben repetirse en caso de llegar a un modelo de Estado regional².

Un cuarto punto salta a la vista en la producción académica: su fertilidad para producir textos que *de-construyen* normativas; es decir, que señalan sus incoherencias internas o vacíos. Sin embargo, esta fertilidad no se traduce necesariamente en propuestas y prospecciones para diseñar políticas públicas integrales y pertinentes. Y particularmente, faltan estudios más interdisciplinarios en los que el escenario rural sea una variable.

Una quinta conclusión preliminar tiene que ver con la construcción de territorios. Los estudios presentan cierto sesgo de denuncia sobre, por ejemplo, la falta de armonización territorial de las políticas sectoriales. Sin embargo, no se observan ejercicios académicos sobre cómo estas e, incluso, las políticas macroeconómicas van configurando nuevos espacios que, a su vez, deben entrar en relación con las entidades territoriales con vida político-administrativa.

Un fenómeno similar ocurre con los planteamientos en torno al conflicto armado. No hay una revisión de la manera en que éste (entre otros conflictos) va configurando o redefiniendo nuevos territorios y de cómo las intervenciones estatales responden a estas configuraciones desde una lógica de ordenamiento territorial. La reflexión también puede extenderse a temas como los cultivos ilícitos, las migraciones y la colonización.

Una conclusión general es que el balance entre políticas públicas, academia y ordenamiento territorial evidencia decisiones aplazadas, lugares comunes y una suerte de diálogo entre autistas.

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El documento revisa la producción de políticas públicas sobre ordenamiento territorial en el país entre 1986 y 1991; trabaja en detalle la Constitución Política de 1991 y aborda el debate sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Finalmente, selecciona y examina aquellos desarrollos legislativos de los mandatos constitucionales que se consideran más pertinentes. La re-lectura que se hace en este documento sobre las políticas, pretende subrayar sus vacíos, ambigüedades o los mandatos no desarrollados.

2 La excepción es Jaime Castro.



1.1 Antes de 1991

El debate político y académico previo a 1991 sobre el modelo de ordenamiento territorial y las regulaciones al respecto no fueron un propósito consciente, ni explícito para los diseñadores de políticas públicas en el país de la época. Se puede decir que el legado de la Constitución de 1886 permanecía vigente en esos años. Sin embargo, era cada vez mayor la preocupación sobre el significado del *departamento*: no era clara su función y tampoco su utilidad. Antes bien, parecía que entorpecía los propósitos nacionales con las localidades o municipalidades.

De otra parte, en la esfera pública nuevos movimientos sociales de corte regional postulaban argumentos de autonomía para sus entidades territoriales. Esta tensión atravesó toda la década del 80 sin resolverse.

Sin entrar en el debate de fondo sobre el ordenamiento territorial, el país sí experimentó en esos años cambios legislativos e, incluso, constitucionales, inspirados en argumentos favorables a una administración eficiente del Estado y a su legitimidad. Así, se emprendió una gran apuesta por un modelo centrado en el municipio.

Bajo la administración de Belisario Betancur (1982–1986) se puso en marcha un esquema municipalista, que rompía con casi un siglo de centralismo. Las reformas de Betancur fueron configurando, sin proponérselo, un ordenamiento territorial, en el que la instancia intermedia de gobierno (el departamento) se desdibujaba; mientras tanto, el municipio adquirió una mayor autonomía administrativa, fiscal y, sobre todo, política.

Algunos analistas observaron el *impulso municipalista* como la respuesta idónea para corregir desequilibrios regionales e instrumento adecuado para alcanzar la paz y la gobernabilidad perdida a causa de las parainstitucionalidades armadas. Para otros, la descentralización fue más un proceso de desconcentración de funciones del Estado central en la instancia municipal; pero éste reservó para sí la toma de decisiones estratégicas.

En la siguiente administración, continúa el llamado *impulso municipalista*. El gobierno de Virgilio Barco (1986–1990) implementó, desarrolló y reguló buena parte de las reformas gestadas por su antecesor. No obstante, Barco articuló la descentralización anclada en el municipio con una propuesta de política territorial. La iniciativa se consignó en su plan de desarrollo, llamado *Economía Social*.

En lo fundamental, la política de Barco buscaba superar la marginalidad de áreas y poblaciones con respecto al desarrollo económico y ponerle límites al desbordado crecimiento urbano. Para lograrlo, proponía:



- ✦ Capitalizar las ventajas comparativas de las regiones.
- ✦ Racionalizar el uso del suelo en las ciudades, mediante la densificación urbanística.
- ✦ Configurar un sistema urbano–regional que ordenara el gasto público y corrigiera con ello los desequilibrios regionales³.

Cabe anotar que el ordenamiento territorial de Barco se relacionaba, en especial, con la idea de ciudades–regiones y con esquemas de gestión para el campo (ejemplo, el Fondo DRI). No se trataba, entonces, de una redefinición de las relaciones de espacio y poder en el territorio nacional.

Como se dijo, el ordenamiento territorial no fue un propósito consciente en las administraciones Betancur y Barco, aunque el país para estos períodos ya contaba con jurisdicciones departamentales, municipales, intentos de regionalización (vía los Corpes), reservas forestales y parques nacionales naturales, entre otras instancias espaciales. En otros términos, estos gobiernos no construyeron un telón de fondo que proyectará de manera armónica y articulada las diferentes jurisdicciones citadas.

Es preciso decir que un tema clave del ordenamiento territorial es definir la instancia intermedia de gobierno, pero este no es el único. Ciertamente, el ordenamiento territorial tiene que ver con la proyección espacial, al menos, de aspectos políticos, socioculturales, económicos y ambientales. Estos componentes, por lo demás, a la fecha no han logrado articularse en una visión compartida de la Colombia deseada⁴. Dicho de otra manera, la discusión sobre el telón de fondo se ha aplazado. Así por ejemplo, la historia colombiana de los ochenta señala una pauta: lo urgente desplaza lo importante. Se iniciaron reformas de corte descentralista, pero sin antes definir el modelo de ordenamiento territorial pertinente y estratégico para el país.

Lo descrito fue la atmósfera que marcó la coyuntura en la que se gestó y expidió la Carta Política de 1991. Movimientos sociales, líderes políticos, comunidades étnicas, organizaciones no gubernamentales, académicos reconocidos, incluso organismos multilaterales, exigían que el ordenamiento territorial fuera tema de reflexión, regulación y referente inaplazable de la Norma de normas⁵.

3 Sobre el tema, véase en este mismo volumen el documento sobre descentralización.

4 Muy a pesar de los ejercicios regionales de visión en los que el DNP ha comprometido buena parte de sus energías y del esfuerzo de construcción de un documento sobre el estado del arte de la construcción de visiones de futuro y desarrollo.

5 Sobre las reivindicaciones de movimientos sociales en materia de ordenamiento territorial, puede consultarse Fals [1988].



En cierto sentido, la Constitución vendría a ser esa ‘imagen compartida’ o ‘telón de fondo’. Sería el texto que saldara la disputa entre diversos y contrapuestos intereses. Así mismo, la matriz de significado a través de la cual se pensaría de nuevo el país. Surge una pregunta obvia: ¿logró la Constitución Política de 1991 solucionar tensiones en materia de ordenamiento territorial y proyectar una imagen compartida y validada al respecto?

1.2 La nueva carta política: ¿polifonía sin intérprete?

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general [artículo 1, Carta Política 1991].

El promisorio artículo 1 de la nueva Constitución buscaba transformar la subordinación de las regiones al centro, a partir del concepto de autonomía. La idea de un modelo autonómico llevó a pensar a una corriente de académicos, analistas y líderes políticos que Colombia podría ser un Estado federal, o bien, una República regional autonómica al estilo español. Para otra corriente, sin embargo, el modelo adoptado no dista en lo fundamental del consagrado por la Constitución de 1886⁶.

Una tercera corriente señala que la Constitución no le apostó a ningún modelo o que no se aclaró la tensión entre los modelos debatidos en su expedición. Como señaló el ex senador Ospina:

en lo que al ordenamiento territorial se refiere y a la consiguiente reorganización del Estado, nuestra Constitución dejó la tarea inconclusa. Claramente se ve el proceso de transacciones inacabadas entre los centralistas y los autonomistas, entre los departamentalistas y los regionalistas [Ospina 2001].

Para ir balanceando el debate, conviene presentar los mandatos en materia de ordenamiento territorial que consagró la Constitución de 1991, las tesis que los sustentan y, sobre todo, la forma como se expresan normativamente. Conviene advertir que la forma importa tanto como el contenido. Hay que recordar que el ordenamiento territorial no es único y exclusivamente un

6 Esta corriente plantea, además, que hoy en día dicho modelo está más vigente que hace un siglo, debido a los desarrollos constitucionales y a las políticas públicas adoptadas tras la promulgación de la nueva Carta Magna. Sobre el tema, véase el documento de descentralización que se encuentra en este mismo volumen.

asunto técnico o para los técnicos; existe una dimensión política que lo atraviesa.

En este contexto, el ordenamiento territorial está inmerso en las relaciones entre el espacio y el poder; es decir, en las relaciones mismas de la política. Dicho de otro modo, la definición de quién decide qué y cómo lo decide depende, a su vez, de la figura territorial través de la cual se accede a los espacios de decisión y cómo ésta, también, se ubica dentro de un esquema de gobierno con su respectiva dimensión espacial en la que se dan las decisiones.

Para comenzar, se podría resumir que el diagnóstico del que partieron los constituyentes se relacionaba con las siguientes necesidades:

- ✿ Mitigar el conflicto y buscar la paz⁷.
- ✿ Garantizar la legitimidad del Estado y las condiciones de gobernabilidad.
- ✿ Avanzar hacia el equilibrio entre las diversas regiones y localidades del país.
- ✿ Definir los niveles de gobierno y su quehacer, particularmente, el nivel intermedio, asumido por los departamentos⁸.

Las soluciones que proyectaron los constituyentes se consagraron, fundamentalmente, en el Título XI (De la Organización Territorial) de la Carta Política de 1991. No obstante, en su Título Sexto (Sobre la Rama Legislativa) se evidencian puntadas de la organización territorial a partir de la relación poder y espacio enunciada. En éste, el poder legislativo recae exclusivamente en el Congreso de la República⁹.

Con la nueva Constitución, el Congreso quedó conformado por dos cámaras. La primera es el Senado, de circunscripción nacional y con dos circunscripciones especiales para las comunidades indígenas. Esta innovación buscaba configurar una cámara alta con representación nacional. La segunda,

7 En los comienzos de los años noventa, el país ya vivía condiciones críticas que conectaban los temas de violencia con el de ordenamiento territorial. El fenómeno más ilustrativo es el del desplazamiento forzado que provocan los actores armados al margen de la ley en su lógica de control territorial de regiones para la guerra, para cazar rentas, para repoblar con una base social proclive o leal a ellos. Sobre la idea de estos actores como cazadores de rentas y su expansión territorial, véase el segundo capítulo de PNUD [2003]. Por su parte, Fajardo [2002] afirma que la ocupación del territorio nacional se caracteriza por la apropiación privada de espacios, desde tiempos coloniales. De ahí el carácter violento de la ocupación del espacio nacional.

8 Entidades que se habían convertido en cascarones pesados, sin dinamismo, y con un lánguido papel en la organización estatal.

9 El poder que tiene la facultad de expedir leyes que desarrollen la Constitución, que le den forma, que la densifiquen y regulen la vida de los colombianos.



la cámara baja (la de representantes) destinada a la gestión, participación y representación de los asuntos regionales. No es materia de este documento hacer una reseña de las distorsiones que la circunscripción nacional ha creado en la política colombiana¹⁰. Baste con decir que en la práctica no se ha expresado el espíritu de la representación nacional y los senadores aún mantienen un fuerte sustrato departamental para su acceso al Congreso¹¹.

En cuanto a la cámara baja, se debe advertir que la Constitución de 1991 mantiene la circunscripción territorial anclada al departamento. Este hecho perpetúa lo consagrado en la Constitución de 1886, revive al departamento como instancia intermedia entre la nación y el municipio y enmarca en su jurisdicción las relaciones espacio-poder territorial y espacio-poder central. Sin embargo, la Constitución en su artículo 176 introduce una pequeña variación: crea la circunscripción por el Distrito Capital de Bogotá, anteriormente incluida en la del departamento de Cundinamarca, y establece la facultad en el legislador de crear circunscripciones especiales.

En 2001, el Congreso reglamentó el artículo constitucional y estableció cinco circunscripciones especiales de carácter nacional para la Cámara. Estas son: dos para comunidades negras, una para comunidades indígenas, una para minorías políticas y una para colombianos residentes en el exterior¹².

En lo fundamental, el requisito para acceder a la primera curul es que una organización inscrita y reconocida en la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior presente el candidato. En el caso de la curul indígena se requiere que el candidato haya ejercido alguna autoridad tradicional. La condición para el representante de colombianos en el exterior es que su tiempo de residencia por fuera del país en el momento de la inscripción como candidato sea mayor de cinco años. Y para minorías políticas la fórmula es:

- ✱ Que hubiesen presentado candidatos a la Cámara de Representantes como mínimo en un 30% de las circunscripciones territoriales;
- ✱ Que no hubiesen obtenido representantes en el Congreso Nacional, y
- ✱ Que su votación mayoritaria en un mismo departamento o circunscripción territorial sea menos del 70% de la sumatoria de su votación en todo el país [artículo 4 de la ley 649 de 2001].

10 Por ejemplo, aumento en los costos de campaña, sobre representación de regiones versus subrepresentación de otras, gestión única y exclusivamente de intereses departamentales, etc.

11 Sobre el tema puede consultarse en www.cvisible.uniandes.edu.co

12 Artículo primero de la ley 649 de 2001.

Conviene anotar la ausencia de una dimensión territorial en estas circunscripciones. En algunos casos, como el de las minorías políticas, se comprende este hecho, pero no en otros, como en el de las minorías indígenas, para las que la misma Constitución dictó mandatos en materia territorial¹³.

La representación sin referencia territorial de los pueblos indígenas y de los pueblos afrodescendientes abre una puerta a factibles distorsiones en la representación política¹⁴ y genera sospecha sobre la viabilidad política de los territorios consagrados, amén de la autonomía de los mismos. En contraste con la representación territorial del título sexto, el decimoprimerero señala como entidades territoriales, además de los departamentos, a los distritos¹⁵, los municipios y los territorios indígenas¹⁶.

Sin embargo, en artículos posteriores, la Constitución retoma y revive la figura departamental. En cuanto a sus funciones, señala las siguientes:

Los departamentos ejercerán funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de servicios que determinen la Constitución y las leyes. La Ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga [artículo 298].

Y complementa:

La Ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas en las señaladas para ello en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas [artículo 302].

En otras palabras, la Constitución fija en el departamento la instancia intermedia del territorio y del gobierno. Además, estableció la elección popular de gobernadores para los departamentos del país.

13 Véanse el artículo 286, el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991 y la ley 70 de 1993.

14 Por ejemplo, no necesariamente quien tiene tez de color oscuro o fenotipo indígena representa, agencia y gestiona intereses sociales, económicos y políticos bajo las premisas culturales de los 81 grupos étnicos y el número plural de comunidades afrodescendientes.

15 Dentro de estos, la Constitución consagra un régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá (véanse artículos 322 a 327) y define a las ciudades de Cartagena y Santa Marta también como distritos (artículo 328).

16 Véase artículo 286 de la Constitución de 1991.



Sin embargo, la nueva Carta Política no proyectó medidas para corregir la precaria situación fiscal, administrativa y financiera en la que se encontraban muchos departamentos cuando se expidió. Por el contrario, elevó a los antiguos territorios nacionales (intendencias y comisarias) al estatus de departamentos y fijó un régimen departamental especial para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Dichas medidas implicaron un cambio en la representación política, mas no necesariamente uno en las realidades económicas, socioculturales y de gobernabilidad de los antiguos territorios¹⁷.

Es preciso anotar que no fue clara la lógica de los constituyentes en esta decisión. Si se trataba de corregir los desequilibrios regionales, es evidente que no se solucionan sólo con la norma, más aún si ésta no contiene mecanismos de tipo compensatorio. La decisión parece recordar la historia de la separación del Viejo Caldas: la necesidad de representación política de regiones y subregiones ante el centro, sin que medien mayores argumentos técnicos. Dicho de otro modo, la necesidad de más jurisdicciones departamentales para acceder al espacio de toma de decisiones (el Congreso), espacio inmerso en un régimen político de corte presidencialista, legado de la Constitución de 1886 que conserva la de 1991.

De otro lado, y para aumentar la confusión de potenciales entidades territoriales, la Constitución de 1991, en su artículo 306, abrió la posibilidad para que dos o más departamentos conformen regiones administrativas y de planeación (RAP), cuya misión sería el desarrollo socioeconómico de la región. Además, abre la posibilidad de que las RAP sean entidades territoriales, si así lo determinara la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Al respecto, surgen algunas interrogantes:

- ✱ Si esta fórmula permitiría avanzar hacia un modelo de economías de escalas que superen los desequilibrios departamentales, o más bien, sumaría eficiencias¹⁸.
- ✱ Si al darles vía libre, las RAP serían la instancia intermedia de gobierno en el ordenamiento territorial.
- ✱ Si compartirían este lugar con los departamentos, de tal suerte que habría dos instancias intermedias.

17 Véanse artículos 209 y 310 de la Constitución de 1991.

18 Para cualquiera de los dos casos no se prevé de dónde y cómo saldrían los recursos de funcionamiento e inversión de las regiones administrativas y de planeación (RAP).



Hasta el momento, se muestra que la Constitución de 1991 no construye un modelo de ordenamiento territorial; por el contrario, abre una pluralidad de opciones, que, sin tener clara una razón de ser, aumentan la confusión. Chocan dos apuestas: fortalecer a los departamentos o fortalecer a los municipios y entre las dos florecen figuras que no logran constituirse. No es gratuito, entonces, que en una primera lectura, la Constitución de 1991 se presente como una contrarreforma a las transformaciones de los años ochenta. Por eso los mandatos constitucionales parecen un freno al impulso municipalista que traía el país a partir de la administración de Belisario Betancur.

Esta tensión de la Carta Política evidencia una pugna de dos modelos de ordenamiento territorial, pugna que, por lo demás, no resuelve el constituyente. Por tanto, la responsabilidad de adoptar un modelo de ordenamiento para el país la transfiere al Legislador (el Congreso de la República). Entonces, sí que toman fuerza los argumentos que relacionan los asuntos de espacio y poder.

El tercer capítulo del Título XI consagra el régimen municipal que, por contradictorio que suene, mantiene el impulso municipalista de la segunda década de los ochenta. No obstante, señala que dos o más municipios podrán constituir *áreas metropolitanas* y que estas a su vez podrán aspirar a ser entidades territoriales. La definición de este tránsito es materia de la ley, a través de la figura de distritos¹⁹. Además, los municipios podrán crear otra entidad territorial, *las provincias*, si se asocian dos o más y en alianza con territorios indígenas²⁰.

De nuevo, no es claro el cómo jerarquizar instancias. Tampoco, qué otros criterios, además de la simple agregación o sumatoria de municipios, definen la nueva entidad. Lo sustantivo es, pues, materia del legislador, a través de la llamada LOOT.

En cuanto a los territorios indígenas, la Constitución se contradice y, de nuevo, las aclaraciones son asunto del legislador: en su artículo 286, la Constitución señala los territorios indígenas como entidades territoriales. Sin embargo, su autonomía y su vida real quedan sujetas a la expedición de la LOOT²¹, inclusive a pesar de que les fija una serie de funciones de control, planeación, gestión y gobierno²². Así, a partir de ciertos malabares jurídicos

19 Véase artículo 319 de la Constitución de 1991.

20 Véase artículo 320 de la Constitución de 1991.

21 Véase artículo 329 de la Constitución de 1991.

22 Véase artículo 330 de la Constitución de 1991.



y entre uno y otro artículo, la Constitución deja de hablar de entidades territoriales indígenas (ETIS) y retorna a la figura decimonónica de *resguardos*, que se conciben como propiedad colectiva, no enajenable, que deberán relacionarse y estar en coordinación con las demás entidades territoriales.

Queda la sensación de que, tras un abanico plural de opciones (confusas), se mantiene en lo fundamental la herencia de la Constitución de 1886. No obstante, se consagra una esperanza: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Gracias a ésta se definirán las entidades territoriales, su grado de autonomía, su quehacer, sus competencias, entre otros elementos críticos.²³ Conviene ahora recordar que el país ha distribuido competencias en un amplio espectro sectorial, sin haber definido su organización territorial²⁴. Otra contradicción presente y otro malabar jurídico realizado.

1.3 Ordenamiento territorial post-Constituyente: ¿crónica de una muerte anunciada?

La Constitución de 1991 perdió una oportunidad histórica para definir un proyecto estratégico de ocupación del territorio, o bien, para construir una imagen compartida del ordenamiento territorial del país. Dejó sin definir varios parámetros, entre ellos, qué hacer, en dónde, con quiénes, a través de qué medios y mediante cuáles autonomías. Al parecer, los constituyentes se enfrascaron en sus propias imágenes y primó la inercia, a pesar de la fertilidad en la elaboración de propuestas.

La nueva carta política entró, entonces, a operar sin tener un norte preciso en la materia. Lo lógico era que los gobiernos siguientes apuntaran a llenar el vacío. En otras palabras, el sentido común diría que lo pertinente y prioritario habría sido debatir y expedir la LOOT. Sin embargo, la historia de la LOOT en el país es una suerte de *crónica de una muerte anunciada*, al decir del Nobel colombiano. Así, cada proyecto de ley orgánica convoca foros y debates, pero todos los actores comprometidos saben que al final las iniciativas se archivan. En trece años, son ya ocho (8) los proyectos radicados, con ficciones deliberativas que al final, se arruman en algún estante institucional; mientras tanto:

23 Véanse artículos 287 y 288 de la Constitución de 1991.

24 Sobre el tema, véase documento sobre descentralización que se encuentra en este mismo volumen.



- ✿ Las incongruencias legislativas se profundizan.
- ✿ Las duplicidades de competencias persisten y aumenta el derroche de recursos.
- ✿ La producción de políticas sectoriales carece de una proyección espacial coherente.
- ✿ Las articulaciones no se han dado y, por ejemplo, la bisagra nación–instancia local continúa sin definirse.
- ✿ La homogenización se impone en un país de territorios heterogéneos²⁵.
- ✿ Los conflictos entre jurisdicciones son permanentes y en no pocos casos los territorios quedan en el vacío jurídico, sin quién los gobierne.
- ✿ Cada vez más territorios caen en las manos de las parainstitucionalidades armadas de diversas modalidades²⁶.

En efecto, para los gobiernos posteriores a la Constitución de 1991, la LOOT no parece haber sido un propósito explícito y si lo fue, no se comprometieron todas las energías políticas para sacarla adelante.

En el gobierno de César Gaviria (1990–1994), la LOOT, simplemente, no fue una preocupación. Su plan de gobierno, *La Revolución Pacífica*, se comprometió con una distribución de competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios. La propuesta de Gaviria de un país descentralizado, reorganizado en tres niveles administrativos desconoció el prerrequisito constitucional de expedir la ley orgánica, cuya misión sería –precisamente– definir los niveles del territorio, del gobierno y sus respectivas competencias.

La propuesta, además, desconoció la necesidad de un nuevo modelo; retornó al esquema decimonónico nación–departamento–municipio. De ahí que la idea de un país descentralizado careciera de *gradualidad* y pertinencia. Y, por ende, la redistribución de ingresos recaudados por el nivel nacional a través de transferencias, la política de cofinanciación, de crédito y otros instrumentos, antes que cerrar las brechas existentes entre regiones, contribuyeron, en muchos casos, a abrirlas más.

La administración de Ernesto Samper tomó de manera explícita el tema, pero desde una perspectiva de gobierno y gobernabilidad. En su Plan Nacional

25 Urbanos, rurales, étnicos, reservas ambientales, parques naturales y espacios estratégicos desde una óptica geopolítica, entre otros.

26 Ello, muy a pesar de las actuales políticas de recuperación y control territorial. Véase Hacia un Estado Comunitario (Plan de Desarrollo 2002– 2006) y Política de Defensa y Seguridad Nacional (2003).



de Desarrollo (1994- 1988), *El Salto Social*, el ordenamiento territorial tiene como propósito definir los niveles de gobierno con miras a desarrollar un adecuado proceso de descentralización, de tal suerte que se pudiera realizar una “transferencia efectiva del poder político, institucional y fiscal del nivel nacional hacia los entes territoriales”²⁷.

El gobierno de Samper diagnosticó que el proceso de descentralización llevado a cabo por la anterior administración fue rápido y complejo. De ahí la necesidad imperiosa de crear condiciones institucionales para que departamentos, municipios y otras entidades territoriales estuvieran en capacidad de asumir los nuevos retos. No en vano su primer objetivo fue dar *impulso al desarrollo institucional*. Este objetivo no cuestionó la pertinencia y el impacto de distribuir competencias sin que hubiera una definición de la LOOT.

El segundo objetivo para un *Buen Gobierno* proponía crear el Ministerio del Interior²⁸, que se proyectaba como una *cancillería de asuntos internos*. Su misión sería coordinar, regular y fortalecer las relaciones de municipios, distritos, departamentos, regiones y otras entidades territoriales con el gobierno nacional. El promisorio papel del nuevo ministerio iba acompañado de un fortalecimiento de los departamentos como instancias intermedias de gobierno. Ellos coordinarían la asistencia técnica, administrativa y financiera para los municipios y planificarían el desarrollo económico, social y ambiental de su jurisdicción.

El tercer objetivo se llamaba, precisamente, *ordenamiento territorial*. Se pensó como el ejercicio de definición de los niveles de gobierno para una adecuada distribución de competencias administrativas, políticas y fiscales, a favor de una mayor eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos. Paradójicamente, este ejercicio no tenía como fin la expedición de la LOOT. Sus esfuerzos implicaban la formulación y ejecución de acciones encaminadas hacia:

- 1) el diseño, conformación e implementación de un sistema de información territorial; 2) el diseño y puesta en marcha de un sistema de control y seguimiento de los recursos y evaluación de la gestión, adoptando los lineamientos del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados; y 3) la programación, ajuste, seguimiento y evaluación a los procesos de distribución, cesión y adopción de competencias entre la nación y las entidades territoriales²⁹.

27 El Salto Social, capítulo 9, El buen gobierno, I. Descentralización y ordenamiento territorial, 282. Este capítulo comprendía los siguientes subcapítulos: Descentralización y ordenamiento territorial. II. Participación de la sociedad civil. III. Gestión pública.

28 Hoy, Ministerio del Interior y de Justicia.

29 *El Salto Social*, capítulo 9, El buen gobierno, I. Descentralización y ordenamiento territorial, 286.



Se trataba, entonces, de corregir los conflictos entre competencias que se desprendían del modelo adoptado por el gobierno Gaviria: descentralización sectorial, sin gradualidad. Para ello, se proponía un cuarto objetivo: el fortalecimiento fiscal. Este consistía, en últimas, en una redefinición del esquema de transferencias y políticas como las de crédito, cofinanciación y regalías.

El ordenamiento territorial no se desarrolló del todo, a pesar de estar en los temas del *Salto Social* de manera explícita. El hecho de entender el tema solamente como un asunto de gobierno y como corrector de la descentralización sectorial mostró sus problemas. Sin duda, el problema mayor sería el de las asimetrías regionales, acompañadas de las preguntas sobre la capacidad de los departamentos para asumir los retos impuestos. Asumirlos, vale decir, no sólo en términos fiscales, sino también socioculturales y de pertinencia de sus límites.

A diferencia de las administraciones Gaviria y Samper, el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) manifestó su compromiso con la LOOT, para dar sentido a la dispersa legislación sectorial. Este propósito conectaba el ordenamiento con la descentralización, pues la ausencia de la LOOT dificultaba la gestión del sector público y, por ende, limitaba la descentralización³⁰.

En el Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz*, la LOOT corregiría la distribución de competencias efectuadas por la ley 60 de 1993. Es pertinente anotar que tal objetivo se realizó a través del acto legislativo 01 de 2001 y su respectivo desarrollo legislativo (ley 715 de 1993)³¹. Además, el Plan anotaba que la LOOT organizaría los poderes públicos en función del territorio, espacio y circunscripción, lo que, en sus términos,

garantizará mayor responsabilidad política del gobierno frente a la sociedad civil; fortalecerá la autonomía regional y local; promoverá el debate nacional sobre la visión estratégica prospectiva del país, como condición para las definiciones sobre la ley orgánica de ordenamiento territorial; abrirá espacios de discusión en torno al papel de las entidades territoriales; armonizará los

30 De acuerdo con el diagnóstico del Plan de Desarrollo de Pastrana, *Cambio para Construir la Paz*, el proceso de descentralización política y administrativa llevado a cabo en el país no ha transferido adecuadamente competencias y responsabilidades a los entes subnacionales de gobierno. Las normas desarrolladas no han tenido en cuenta los principios de gradualidad y diversidad. De otro lado, la descentralización la entendía como insumo para el capital social del país e instrumento de reorganización estatal y devolución de poder. Así mismo, la conectaba con las posibilidades de paz y desarrollo.

31 Normas justificadas desde una perspectiva de ajuste fiscal y transformaciones a favor del subsidio a la demanda en la prestación de los servicios sociales del Estado (particularmente, el de educación).



diversos regímenes sectoriales para asegurar la eficiente prestación de servicios; propenderá por una adecuada organización y uso del territorio; asegurará la preservación y el manejo adecuado de los recursos naturales; promoverá el equilibrio regional tanto dentro de las regiones como entre ellas³² y el país como proceso de construcción de paz³³.

Estos propósitos buscaron transmitirse al proyecto de LOOT radicado por el gobierno en el Congreso el 26 de julio de 2001 (Proyecto 041 de Senado). Este incorporaba 18 principios³⁴, un marco institucional e instrumentos para su desarrollo. Distribuía competencias generales y en materia de ordenamiento territorial. Así mismo, establecía las entidades territoriales y las figuras de integración. La institucionalidad se articulaba en torno al Sistema Institucional de Ordenamiento Territorial, SIOT. Entre las figuras consagradas como instrumentos estaban la política de ordenamiento territorial, el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial (Penot) y los recursos de compensación territorial.

Continuando con la tradición, el Proyecto 041 de Senado suscitó intensos debates, convocó foros e incorporó otras iniciativas legislativas en materia de ordenamiento territorial. Sin embargo, el gobierno Pastrana finalizó con un récord legislativo de reformas estratégicas en materia de descentralización y sin la expedición de la LOOT.

No obstante, conviene hacer algunos comentarios, pues el desarrollo del mandato constitucional propuesto en el 041 refleja una tendencia de contrarreforma a la Constitución de 1991, que hace carrera. En este contexto, inquieta que³⁵,

- ✳ La distribución de competencias entre diferentes niveles territoriales no avanza más allá de lo establecido en el actual marco normativo; por el contrario, se observa una tendencia centralista, con la que se reservan a la Nación decisiones estratégicas sin –por lo menos– establecer consultas con los subniveles territoriales.

32 El plan complementaba la mirada regional desde una perspectiva de competitividad. Buscaba acuerdos de integración regional para acceder a mercados.

33 *Cambio para Construir la Paz*, II. El proceso de descentralización, 196.

34 Servir a la comunidad, promover la prosperidad, garantizar principios, derechos y deberes, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica y un orden justo, facilitar el desarrollo territorial y la unidad nacional, garantizar autonomía, descentralización, sostenibilidad, diversidad, participación, gradualidad, solidaridad, prospectiva, al igual que la paz y convivencia.

35 Algunas de las observaciones a continuación están consignadas en Rubio [2002]

- ✱ El ordenamiento territorial se observa más como un asunto fiscal que político; de ahí que las entidades que no sean viables fiscalmente podrán desaparecer.
- ✱ No se tocan las relaciones espacio y poder; es decir, permanece la actual representación política con las distorsiones que reporta.
- ✱ El marco institucional carece de participación política, ciudadana y social, puesto que las decisiones vinculantes quedarían en manos del DNP.
- ✱ No se aclaran los conflictos entre jurisdicciones. Faltan desarrollos efectivos que jerarquicen las potenciales figuras o entidades territoriales, *ergo* el nivel intermedio de gobierno no se define.
- ✱ El proyecto evidencia la total desarticulación en el orden rural. Nunca se alude a la forma en que el ordenamiento territorial, su marco institucional e instrumentos se articularían o conectarían con el Sistema de Reforma Agraria y no se va más allá de retomar la figura de *reservas campesinas*³⁶. En este contexto, no hay una verdadera formulación de política de distribución de tierras, de tenencia y territorios para el escenario de lo rural.

Finalmente, la historia de la LOOT parece ser la misma en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). *Hacia un Estado Comunitario*, actual plan de desarrollo, plasma un compromiso por expedirla a partir de un ajuste y una concertación en torno al proyecto 041 de Senado 2001. El gobierno de Uribe considera la LOOT como,

un instrumento potente para adecuar y desarrollar la organización político-administrativa, armonizar las dinámicas de ordenamiento espacial de manera gradual y flexible de acuerdo con las condiciones diversas de la realidad del país, los avances de la descentralización y las posibilidades políticas, económicas, sociales e institucionales. En este sentido, será una ley de mínimos con principios y criterios que propendan al fortalecimiento de la autonomía e interrelación entre los diferentes niveles de gobierno, y la de éstos con la sociedad civil. Contará con un ente rector que de manera permanente vele por el cumplimiento de los propósitos de ordenamiento³⁷.

36 Artículo 101. Otras formas de organización territorial. “Las zonas de reserva campesina, las reservas de la sociedad civil y las zonas de convivencia que no coincidan con territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas serán instancias de organización del territorio. La administración de estas formas se hará por las comunidades que la integran, la ley reglamentará su articulación con las entidades territoriales a las que pertenezcan y la forma de acceder a los recursos”.

37 *Hacia un Estado Comunitario*, capítulo IV: Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado; 2. Descentralización, ordenamiento y desarrollo territorial, 275, 276.



Transcurridos dos años de la administración Uribe, aún faltan resultados positivos sobre la expedición de esta ley orgánica. En la lógica del actual gobierno, el ordenamiento y el desarrollo territorial no se encaminan a sacar adelante la LOOT, sino más bien a promover procesos asociativos de orden territorial y, por esta vía, colaborar con la reestructuración del aparato estatal. Además, el plan de desarrollo de Uribe proyecta:

- ✳ Dinámicas de planificación, gestión y ordenamiento territorial que contienen el apoyo del gobierno nacional a mecanismos de consolidación regional.
- ✳ Lineamientos de ordenamiento territorial a nivel departamental, por considerarlos estratégicos a nivel del departamento y Nación.
- ✳ Iniciativas de ciudad-región, como la adelantada por Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca³⁸.

Finalmente, en la Ley del Plan (812 de 2003), la administración de Uribe se compromete con la profundización de la descentralización y la autonomía territorial. Estos aspectos se conectan directamente con el desarrollo de la LOOT. También, se plasma el compromiso por:

- ✳ El desarrollo de una política territorial y de las regiones.
- ✳ La formulación de una política de *integración y desarrollo fronterizo*.
- ✳ La reorganización de la oferta del crédito y cofinanciación territorial.
- ✳ La aplicación regional de la política de vivienda y construcción.
- ✳ La formulación de un plan prospectivo nacional de desarrollo territorial.
- ✳ La elaboración e implementación de un programa relacionado con el ordenamiento territorial y la evaluación ambiental estratégica en el tema rural³⁹.

Es temprano para valorar los desarrollos e impactos de las políticas del gobierno Uribe en la materia. Además, es pertinente anotar que en los dos

38 Entre las que lista el Plan están: Programa Plan Caribe, Programa de Desarrollo Sostenible de La Mojana, Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Programa de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, Plan de Desarrollo Sostenible Amazónico, Plan Orinoquia hacia el Siglo XXI, Programa para el Desarrollo Sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato, Ecorregión del Eje Cafetero y, finalmente, estrategias y programas para 13 zonas fronterizas.

39 Véase ley 812 de 2003. D. La renovación de la administración pública. 3. Avances en la descentralización y el desarrollo territorial.

primeros años, el Gobierno Nacional ha hecho énfasis en la política de defensa y seguridad democrática. En ese marco, sus esfuerzos se concentran en “la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio”. Este proceso está en cabeza de la Fuerza Pública, según el texto de la política,

asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional aseguraran el mantenimiento del control territorial⁴⁰.

A renglón seguido, la política señala que tras la presencia militar,

el aparato de justicia se gana la confianza del ciudadano en su capacidad de dirimir conflictos de manera efectiva e imparcial, en todo el territorio y a través de toda la sociedad⁴¹.

No se cuestiona si es preciso desplegar el poder coercitivo estatal para enfrentar el control territorial que ejercen las parainstitucionalidades armadas en ciertas regiones del país. No obstante, conviene preguntarse si este es condición necesaria y suficiente para garantizar el control del Estado. No se debate por ningún motivo la necesidad del monopolio estatal en la oferta de dos bienes públicos esenciales: seguridad y justicia. Sin embargo, lo que sí es cuestionable y debatible es creer que con ellos se consigue el control territorial. En el diagnóstico y la formulación de políticas del gobierno actual hay un vacío notorio de otras variables⁴².

Hasta aquí, no es alentadora la revisión de los propósitos de gobierno en materia de ordenamiento después de consagrada la Constitución. Cada vez que se ha presentado un proyecto de LOOT, la respuesta a su expedición se aplaza para la próxima legislatura, para el próximo gobierno.

La LOOT se percibe como un asunto poco urgente en la agenda público-política. Lo que se atiende es el sinnúmero de políticas sectoriales, formuladas sin una verdadera proyección y armonización espacial. No es gratuito, entonces, que muchas de ellas sean solo un texto, que no se conviertan en realidades apreciadas y apropiadas por el país.

40 Véase Política de Defensa y Seguridad Democrática [2003, 15 y 16].

41 Véase Política de Defensa y Seguridad Democrática [2003, 15 y 16].

42 Por ejemplo: la colonización, el espacio-poder, los instrumentos para crear capacidades regionales así como la apropiación y gestión de dichas capacidades, entre otras variables.



Miremos un caso: desde los noventa se dice que la inserción de Colombia en el mundo pasa por un fortalecimiento de las capacidades comparativas de las regiones y por la creación de ventajas competitivas. El propósito es indiscutible; sin embargo, conviene preguntarse a qué regiones se refiere, si estas carecen de vida político-administrativa y, por ende, de instrumentos para consolidarse. Sin negar la existencia de regiones desde el punto de vista cultural, histórico y socioeconómico, lo cierto es que dicha existencia se bloquea por los límites de las jurisdicciones municipal, distrital y departamental, vigentes hasta hoy.

Ahora bien, conviene lanzar la pregunta alrededor de por qué aplazar lo urgente e importante: la LOOT. Al respecto, una hipótesis explicativa toma fuerza: la necesidad de conectar espacio y poder. En este orden de ideas, conviene considerar lo siguiente:

- ★ Formular la LOOT es competencia del legislador.
- ★ El legislador ha llegado al Congreso bajo una fórmula determinada de espacio-poder⁴³.
- ★ Dicha fórmula se enmarca en un régimen fuertemente presidencialista. Por lo tanto,
- ★ Es inconveniente cambiar las reglas del juego, si se trata de ser elegido para pertenecer al espacio de toma de decisiones políticas, o en su defecto, de negociación de las mismas.
- ★ *Ergo*, no es una estrategia racional avanzar en la expedición de la LOOT.

Si se acepta la hipótesis explicativa, la mejor estrategia individual no es necesariamente la mejor estrategia colectiva. De ahí, quizás, la aparente decisión ilógica del Legislador: regular lo sectorial sin definir las instancias territoriales. Así pues, el país ha sido testigo de malabares legislativos que asombrarían a cualquier estudioso de la organización estatal. Sin haberse expedido la LOOT, marco para la legislación ordinaria y las actuaciones estatales, hay una extensa producción normativa a nivel sectorial que distribuye competencias y recursos.

Así mismo, se dictan normas sobre planes de ordenamiento territorial (los conocidos POT), planes de ordenamiento ambiental, planes de desarrollo económico y social a nivel territorial, con tiempos ritmos y movimientos

43 Al respecto, conviene revisar los argumentos de Escobar [1999].



diferentes. Todo esto debe gestionarse, de modo que se genera una suerte de colisión, particularmente, entre los municipios.

Lo enunciado permite afirmar que en el país se proyectan películas simultáneas, con tramas disímiles y sin un telón de fondo que las haga coherentes para el espectador interesado. En todas ellas reina un desinterés explícito y una ambigüedad manifiesta con respecto al campo y, en general, al sector rural.

1.4 Mandatos constitucionales, desarrollos legislativos

En este subtítulo se podría incluir, perfectamente, lo escrito para el caso de la LOOT. La expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es un mandato constitucional que, sin embargo, no ha logrado tener vida jurídica. Sin embargo, sobre la LOOT hay suficiente ilustración en las páginas anteriores. Así pues, es preciso dar paso a aquellos mandatos constitucionales relacionados con el ordenamiento territorial que tiene actualmente vida jurídica.

1.4.1 *Tierras, territorios y comunidades negras o afrodescendientes*

La Constitución Política de 1991 consagró el reconocimiento de las tierras ribereñas baldías de la cuenca del Pacífico y señaló que tal reconocimiento puede hacerse a otras áreas del país. Además, estableció que espacio e identidad son fenómenos relacionados y que en forma paralela al reconocimiento territorial se debe fomentar el desarrollo económico y social. Su texto reza:

Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de la comisión especial que el gobierno creará para tal efecto, una ley que reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrá participación cada uno de los representantes elegidos por las comunidades involucradas. La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social [...] [artículo 55 transitorio].

La ley 70 de 1993 desarrolló el artículo transitorio 55 de la Constitución. En su primer capítulo reconoce las comunidades negras de las riberas de la



Cuenca del Pacífico, define dicha cuenca y amplía la posibilidad de aplicar lo consagrado en la ley a “zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley”. Vale la pena resaltar dos elementos:

- ★ Lo restrictiva que resulta la ley *versus* el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del primer título constitucional. Ella limita la identidad negra o afrodescendiente a la relación campo-poblado.
- ★ El territorio, antes que cualquier otra variable, es base y fundamento de la identidad. Aquí confluyen el paradigma territorial y el étnico [Hoffmann 2002]. Sin embargo, este adquiere características de baldío o rural y, por tanto, se excluyen las zonas de transición suburbana y las urbanas.

El segundo capítulo de la ley 70 señala los siguientes principios: el reconocimiento y el respeto por la diversidad étnica, la participación de las comunidades en la toma de decisiones y la protección del medio ambiente, atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza⁴⁴.

El tercer capítulo permite que el Estado adjudique de manera colectiva los territorios baldíos a las comunidades negras bajo la figura de *tierras de las comunidades negras*. Estas tierras tienen una función social y ecológica. Los espacios definidos como colectivos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, a diferencia de las áreas asignadas a un grupo familiar. Para estas se establece un derecho preferencial de ocupación o adquisición en otros miembros de la comunidad o grupo étnico. La constitución y administración de las tierras de las comunidades negras precisan de la conformación de un Consejo Comunitario (artículo quinto). Se exceptúan de sus límites:

- ★ El dominio sobre los bienes de uso público.
- ★ Las áreas urbanas de los municipios.
- ★ Los recursos naturales renovables y no renovables.
- ★ Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidas.
- ★ El subsuelo y los predios rurales en los que se acredite propiedad particular conforme a la ley 200 de 1936.

44 Conviene anotar que este último principio parte del mito de que las comunidades étnicas (negras e indígenas) son guardianes de la naturaleza. Hay una connotación esencial que no necesariamente corresponde con ciertas prácticas de depredación que realizan.



- ✦ Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional.
- ✦ Áreas del sistema de Parques Nacionales [artículo sexto].

El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, hoy Incoder⁴⁵, realiza la adjudicación de las tierras mediante acto administrativo. En dicho acto se consigna la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente.

El capítulo cuarto de la ley establece las normas sobre el uso de la tierra y la protección de los recursos naturales y el medio ambiente. Sobre los usos tradicionales no hay prohibiciones taxativas. No obstante, la ley establece, tanto en su capítulo cuarto como en el quinto, que los recursos naturales y minero-energéticos se regularán de acuerdo con las directrices de los ministerios de Medio Ambiente y de Minas y Energía, respectivamente.

El capítulo sexto consagra los mecanismos para la protección y el desarrollo de los derechos y de la identidad cultural. Enfatiza en los relativos a la etnoeducación, en aquellos que eliminan las barreras de entrada o facilitan el acceso a la educación superior y en los que apoyan los procesos organizativos.

En el séptimo se consagran las medidas de planeación y fomento del desarrollo económico y social. En las de planeación se incluye la representación de voceros de las comunidades negras, en instancias como el Consejo Nacional de Planeación y en escenarios de diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelanten el gobierno y la cooperación técnica internacional. En las medidas de fomento está la obligación estatal de protección al etnoconocimiento y la creación de líneas especiales de financiamiento, crédito y asistencia técnica para las comunidades negras.

El capítulo de disposiciones finales de la ley 70 establece que en la reglamentación se tendrá en cuenta el concepto de las comunidades negras. Así mismo, que el Estado reasignará las apropiaciones presupuestales y concretará los recursos de crédito necesarios para el desarrollo de la ley. El Estado también se compromete con la creación de las circunscripciones especiales para la Cámara de Representantes y la dirección de asuntos para las comunidades negras, con asiento en el Consejo de Política Económica y Social.

45 Tras la reforma al aparato de Estado que realizó el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, las funciones y competencias del Incora fueron asumidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder.



La ley 70 de 1993 configura, sin duda, una serie de territorialidades para las comunidades negras, que no se prefiguran como entidades territoriales, a pesar de ejercer funciones administrativas y de gobierno. Son territorialidades que no están exentas de problemas, debido a:

- ✱ Lo parcial de su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, cuestión que ha desencadenado una lucha, más que jurídica, armada ilegal, por estas tierras⁴⁶. Dicho carácter, además, se interpreta como un “mecanismo implementado por el Estado, bajo presión de las agencias internacionales, entre otros, para legalizar títulos y aclarar los derechos de propiedad, base y condición de cualquier inversión de gran escala” [Hoffmann 2002, 361].
- ✱ La definición de las *tierras de las comunidades negras*, a partir de la adjudicación de los mal llamados (en muchos casos) baldíos de la nación. Esto hace que las decisiones se tomen en un instituto de carácter central, sin previa concertación o, al menos, diálogo con entidades territoriales en las que se encuentran ubicadas dichas tierras.
- ✱ En consonancia con el punto anterior, las excepciones de las jurisdicciones (indígenas, municipales - urbanas, de parques naturales, de áreas de reserva para la defensa y seguridad nacional) para las *tierras de las comunidades negras*. Con estas jurisdicciones, sin embargo, deben relacionarse dichas tierras, sin ningún canal de interacción, pues a cada “entidad territorial corresponde una normativa propia y un sistema específico de autoridad y legitimación de la misma, sin piso normativo en común” [Hoffmann 2002, 352]. Por eso, los conflictos territoriales “difícilmente pueden resolverse por acuerdo mutuo y las propias instituciones del Estado son incapaces de cumplir el papel de arbitro” [Hoffmann 2002, 352].

1.4.2 Tierras rurales, reforma agraria

La ley 160 de 1994, conocida como Ley de reforma agraria, desarrolla el artículo 64 de la Constitución Política de 1991, que expresa el

46 No en vano ocurre el intensivo y extensivo desplazamiento forzado en áreas a adjudicar como territorios colectivos para las comunidades negras. La adjudicación dificultaría la apropiación privada de estas tierras para negociar grandes megaproyectos, así como para el control territorial de las parainstitucionalidades armadas, que igual utilizan estas tierras como un recurso de guerra y de negociación para la paz. Argumentos en este sentido se encuentran en Afrodes [2001] y en Fajardo [2001a y 2002]. También se pueden revisar los anotados en Rúa [2001].

deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

No es este el espacio para realizar una completa exégesis de la norma. Sin embargo, conviene hacer un par de observaciones, relacionadas con el ordenamiento territorial.

La primera viene atada al mandato constitucional. Aquí, a diferencia del artículo 55 transitorio, no hay un reconocimiento para los sujetos del campo. Se alude brevemente a los trabajadores agrarios y es obvio que allí no se acaba la pluralidad de actores que habitan las zonas rurales del país. Hay, de entrada, una exclusión *non sancta* de actores sociales, como los campesinos, por oposición a lo que ocurre con indígenas y afrodescendientes.

Este dato, más que ser anecdótico, señala distorsiones en el reconocimiento territorial del país. La falla permite que las medidas de acción positiva favorables a las comunidades étnicas en términos territoriales contengan efectos perversos en materia de territorios rurales, particularmente para el campesinado [Rubio 2002].

La segunda observación tiene que ver con que la ley 60 de 1994, definida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como uno de los catorce instrumentos de ordenamiento territorial en el sector [2001]⁴⁷. Contradictoriamente, el Ministerio incluye como instrumentos, figuras que contiene la misma ley: la titulación de baldíos, las zonas de reserva campesina, incluso, las mismas unidades agrícolas familiares (UAF)⁴⁸.

47 Los instrumentos son: reforma agraria, zonas de reserva campesina, resguardos indígenas, entidades territoriales, titulación de baldíos, zonas de desarrollo empresarial, distritos de manejo integrado, distritos de conservación del suelo, zonas de colonización, focalización de cadenas productivas, zonas de reservas naturales, parques nacionales, áreas de reserva forestal y unidades agrícolas familiares (UAF).

48 La UAF se entiende como «la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF, como instrumento básico de planificación, analiza la unidad productiva agropecuaria, en un contexto socioeconómico determinado, dando especial interés a la identidad sociocultural, las condiciones agroecológicas, de mercado y productividad, insumos, manos de obra, margen bruto anual por hectárea, la disponibilidad de servicios de apoyo a la producción y de infraestructura física y social, las condiciones de eficiencia productiva promedio y las zonas homogéneas geoeconómicas» [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2001, 29].



Ahora bien, la reforma agraria se define como las acciones públicas y privadas para:

- ✱ Eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico.
- ✱ Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, que adjudica el Incoder (antes Incora), previa posesión y de acuerdo con la UAF señalada para la región a adjudicar.

Sirve señalar que la ley 60 de 1994 propone que la reforma agraria se haga a través del mercado de tierras. Las evaluaciones de esta propuesta han sido poco favorables en términos redistributivos y de regulación de la ocupación del territorio nacional. En el primer caso, cuentan factores como la negociación de los predios de reforma, el respaldo presupuestal de la misma y el conflicto armado interno [Fajardo 2002].

En el segundo caso, la ley no ha logrado frenar la colonización espontánea, cuyo aumento obedece principalmente al conflicto, al desplazamiento forzado y a los cultivos para uso ilícito. Inclusive aunque se introdujo la novedosa figura de reservas campesinas. Las reservas,

se orientan a estabilizar los asentamientos de pequeños productores, con restricciones para la venta de los predios para neutralizar la concentración de la propiedad y afianzar las modalidades productivas ambientalmente sostenibles. Esas zonas han generado discusión entre distintos sectores: mientras para algunos solamente son aplicables en áreas de colonización (baldíos objeto de programas estatales de titulación), para otros han de configurarse en espacios dentro de la frontera agrícola, con acceso a los mercados y a potenciales desarrollos agroindustriales [Fajardo 2002, 41].

Lo cierto es que hasta el momento tan sólo se cuenta con un proyecto piloto de zonas de reserva campesina⁴⁹. En su marco se encuentran tres zonas, ya limitadas y constituidas en los departamentos de Caquetá y Guaviare y en la subregión del Sur de Bolívar. Tal proyecto no resuelve el tema de la colonización.

A propósito, las llamadas zonas de colonización, que el Ministerio de Agricultura proyecta como un instrumento del ordenamiento territorial rural, carecen de operatividad. Dicho de otro modo, el Ministerio describe y

49 Este se rige por lo consagrado en el decreto 1777 de 1996 y el acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del Incora.

tipifica los procesos de colonización, mas no define las zonas del territorio nacional que son y las que no son sujeto de colonización.

1.4.3 Áreas metropolitanas

La ley 128 de 1994 es la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Esta define el objeto, la naturaleza, sede y funciones de la figura territorial. Define las áreas como aquella entidad administrativa, con personería jurídica de derecho público, conformada por dos o más municipios que se encuentran alrededor de un municipio-metrópoli. Entre sus funciones están:

- ✳ Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción.
- ✳ Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común alguno de ellos.
- ✳ Ejecutar obras de interés metropolitano⁵⁰.

La ley también fija los procedimientos para constituir áreas y las relaciones entre estas y los municipios que las conforman. Es diciente que, desde su expedición hasta hoy, no se hayan formalizado las áreas que de hecho existen⁵¹. ¿La razón? Quizás está en la misma ley, en su capítulo tercero, que fija los órganos de dirección y administración. En ese capítulo se limita al máximo la autonomía de los municipios que la conforman, excepto la del municipio metrópoli. Aquí el poder ejecutivo de los alcaldes municipales se pierde a favor del alcalde metropolitano. Otra razón se ancla en la falta de rentas que respalden la conformación del área. Solo se cuenta con una suerte de sobretasa al avalúo catastral, con contribuciones por valorizaciones metropolitanas, y con partidas presupuestales de la Nación, que no se han reglamentado.

Cabe recordar que la Constitución, a través de su artículo 319, delega en la LOOT la expedición del régimen administrativo y fiscal para las áreas metropolitanas. Así mismo, que éstas podrán elevarse al estatus de entidad territorial, mediante la figura de los distritos. En este contexto, no resulta muy promisorio constituirse como área metropolitana sin la expedición de la LOOT y, aquí, otra razón de la especie de inactividad de la norma.

50 Artículo cuarto de la ley 128 de 1994.

51 La única área vigente es la de Medellín. Sin embargo, esta nació antes de la expedición de la ley.

En síntesis, la ley 128 de 1994 no resulta atractiva desde el punto de vista político, administrativo, fiscal o territorial. Se trata de una norma que no trasciende el texto legislativo para ser una realidad viable.

1.4.4 Planes de ordenamiento territorial, POT

La ley 388 de 1997 regula lo concerniente a los planes de ordenamiento territorial, cuyo ámbito de aplicación es municipal y distrital. Su justificación está en la armonización de normas de planeación, territoriales y ambientales⁵², en la necesidad de contar con instrumentos de ordenamiento territorial y en promover el uso adecuado del suelo. Sus principios son:

- ✦ La función social y ecológica de la propiedad.
- ✦ La prevalencia del interés general sobre el particular.
- ✦ La distribución equitativa de las cargas y los beneficios [artículo 2].

La ley define la función pública del urbanismo⁵³, la participación democrática en la acción urbanística y dicha acción. De igual forma, define como ordenamiento territorial municipal y distrital,

[el] conjunto de acciones político-administrativas y de planeación físicas concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la constitución y la ley, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales [artículo 5].

La ley señala que el objeto del ordenamiento territorial municipal y distrital es la planificación socioeconómica con dimensión territorial. El instrumento básico para alcanzar dicho fin es el plan de ordenamiento territorial (POT), que debe tener en cuenta una serie de determinantes: ambientales, de señalamiento y localización de infraestructura básica y lo dispuesto en la ley 128 de 1994.

52 Entre estas, la ley 128 de 1994, la ley 99 de 1993, en particular lo referente al Sistema Nacional Ambiental, y la ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

53 En relación con el acceso a bienes públicos, cambios en el uso del suelo, mejoramiento en la calidad de vida y prevención ante riesgos naturales. Véase el tercer artículo.

El POT tiene un componente general, uno urbano y otro rural. El general muestra el contenido estructural del plan, sus objetivos y sus estrategias de largo y mediano plazo. En el componente urbano están, entre otros puntos, los siguientes:

- ✦ Uso y ocupación del suelo urbano.
- ✦ Definición de áreas de expansión y de conservación.
- ✦ Localización y dimensionamiento de la infraestructura urbana.
- ✦ Programas de vivienda de interés social.
- ✦ Planes parciales de actuaciones urbanísticas.

El componente rural contiene la definición de los asentamientos humanos para las áreas rurales, las zonas a conservar, la protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales y la clasificación de las zonas suburbanas. De otra parte, la ley 388 de 1997 incluye varias regulaciones urbanísticas, que modifican las consignadas en la ley novena de 1989 y en la tercera de 1991: las que clasifican el suelo, las que regulan las actuaciones urbanísticas, las de desarrollo y construcción prioritaria, las de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, las de expropiación por vía administrativa, las de participación en la plusvalía (urbana), las de vivienda de interés social, las de las licencias y sanciones urbanísticas y las de política urbana.

Se puede decir que la ley de los POT tiene un carácter marcadamente urbano y no sólo municipal o distrital, muy a pesar de su componente rural. Su ejecución presenta un balance reducido; es decir, pocos municipios formularon sus planes de ordenamiento entre los límites establecidos por la ley [Martínez 2001]. De ahí la ampliación dada a los plazos. Ahora bien, la poca ejecución de la 388 se debe, de un lado, al total de procedimientos y condicionamientos que contiene y, del otro, a la diversidad municipal y su capacidad institucional.

El objetivo y necesidad de armonizar diferentes políticas sectoriales no se da del todo a través de los POT. En efecto, los planes no contienen instrumentos de gestión. Además, se superponen a la distribución de competencias sectoriales previas a su expedición. Prima, entonces, la ejecución de los planes sectoriales o de desarrollo sobre los planes de ordenamiento territorial⁵⁴.

54 Lo rural pierde peso en los planes de desarrollo municipal, debido a que el alcalde formula su programa de gobierno atendiendo a la lógica política; es decir, atendiendo las demandas de los



De otra parte, los planes de ordenamiento territorial carecen de una visión subregional o regional, que se encontraría si se hubiera expedido la LOOT. Al no existir dicho desarrollo legislativo, se produce un mosaico de regulaciones (efectuadas por los POT) que impide proyectarse de manera coherente en el territorio nacional.

Finalmente, el correlato del énfasis urbano de los planes es el vacío en materia rural. Este vacío lo ha subsanado en la práctica, paradójicamente (y no siempre de la manera más adecuada), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁵⁵. Y aquí una de las frecuentes contradicciones político-normativas que se presentan en el país: los planes son municipales y el Ministerio es una entidad de nivel nacional de la rama ejecutiva. Nótese, además, que la competencia ministerial radica en el diseño de política pública y no su ejecución o gestión en lo local.

1.4.5 Otras normativas y el sector rural

Además de la legislación citada hasta ahora, conviene referirse brevemente a otras normas que inciden en lo territorial, particularmente, en espacios rurales. En primer lugar, la Ley del Medio Ambiente (99 de 1993) y el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables.

Esas normas señalan figuras como las reservas naturales de la sociedad civil, las reservas forestales, los parques naturales, las reservas naturales, el área natural única y los santuarios de flora y fauna. Cada una de estas zonas implica un manejo especial, no necesariamente atado a la jurisdicción en la que se encuentra. Además de la ausencia de revisión de su situación actual; es decir, si dado su nivel de intervención son realmente representativos de la diversidad ecosistémica de la nación [Andrade 1999]; es pertinente mencionar el mandato sobre la elaboración de Planes de Ordenamiento Ambiental Territorial (POAT), contenido en la ley 99 de 1993.

Los POAT buscan desarrollar la función estatal de regular y orientar el uso del territorio, incorporando consideraciones ambientales⁵⁶. Su objetivo es prevenir la transferencia de problemas ambientales a otras áreas y a otras

⁵⁴ escenarios de mayor votación, es decir, escenarios urbanos. Sobre el tema, véanse Castro [2002] y Castro y otros [2001].

⁵⁵ Véase Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [2001].

⁵⁶ Es decir, ponen de presente el impacto y las implicaciones sobre los ecosistemas de cualquier alternativa de desarrollo territorial; en forma paralela, revelan los probables conflictos y potencialidades de uso.



generaciones. También pretenden controlar los efectos ambientales ocasionados en el lugar de origen por acciones del pasado y recuperar los ecosistemas afectados. Su elaboración es competencia del Ministerio del Medio Ambiente y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

No hay duda de la pertinencia de los POAT como mecanismos que aseguren la vigencia de los principios básicos del desarrollo sostenible. Sin embargo, surge la pregunta por la capacidad operativa local de la autoridad ambiental.

De otra parte, en muchos casos los planes ambientales compiten con los de ordenamiento, los de desarrollo territorial y las políticas sectoriales que se expresan en un mismo espacio. Tal competencia ocurre puesto que ninguna de las intervenciones tiene un telón de fondo que les permita proyectar sus acciones de manera armónica; es decir, se carece de definiciones claras y de una visión compartida, en materia de ordenamiento territorial.

En segundo lugar, la ley 715 de 2001 distribuye competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales. En esta norma, es de resaltar que las entidades carecen de los recursos necesarios que respalden sus acciones en el sector agropecuario. Recursos que se vuelven exiguos, dado el cambio constitucional de las transferencias; además de la competencia que el sector debe librar a nivel sectorial y municipal por los recursos que contiene el “propósito general” del Sistema General de Participaciones (SGP).

En tercer lugar, volvamos los ojos a los lineamientos de política pública que formula el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Además de los instrumentos citados, el Ministerio señala cinco ejes de ordenamiento territorial:

- ✱ La regionalización del territorio: se constituye en una revalorización de la especialidad de los procesos socioeconómicos y en un regreso a la región como el territorio donde se proyectan las políticas de desarrollo y desde donde se debe insertar el país en el sistema económico nacional⁵⁷.
- ✱ El desarrollo social con equidad territorial, que se traduce en la localización de los servicios estatales y el acceso de la población a esos servicios.
- ✱ La sostenibilidad ecológica del desarrollo. Este eje se relaciona con la preservación de los recursos naturales, mediante el aprovechamiento racional del área potencial productiva [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2001, 6].

57 Véase Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [2001, 6 y 7].



- ✿ La productividad y competitividad, anclada en la región como espacio soporte de las políticas en la materia.
- ✿ La gobernabilidad, entendida como el desarrollo de mecanismos que fortalecen la descentralización y autonomía regional.

El Ministerio recalca que lo rural es multisectorial y dimensional. De ahí la pertinencia de una dimensión territorial. Sin embargo, a pesar de dicha pertinencia, lo rural no se piensa de manera rigurosa en términos del ordenamiento territorial⁵⁸. Incluso se presentan contradicciones gigantescas cuando se fija por política el desarrollo en las regiones y sin embargo estas carecen de vida jurídica y, por ende, de instrumentos que potencien los procesos de regionalización y desarrollo.

Al respecto, conviene decir que al tiempo se han formulado instrumentos o esquemas, como los programas de desarrollo y paz. No obstante, estos resultan confundidos en las disputas entre jurisdicciones y, en el peor de los escenarios, configurándose en instituciones paralelas a las estatales.

Hasta aquí la revisión de las políticas. Pasemos a la revisión de la producción académica.

2. LA ACADEMIA

Esta segunda parte revisa los estudios académicos sobre ordenamiento territorial, producidos entre 1986 y 2003. La selección se hace atendiendo a los autores más representativos, por corrientes, escuelas o propuestas formuladas. Conviene señalar que los argumentos en torno a la descentralización se clasificaron en el documento *Descentralización*, que aparece en este mismo volumen. Dicha clasificación es artificial y sólo cumple con un propósito de claridad narrativa, puesto que el ordenamiento territorial y la descentralización son dos caras de una misma moneda, aunque el país político haya optado en la práctica por considerarlos dos fenómenos aislados.

La producción académica se presenta sobre la base de cuatro categorías o argumentos sobresalientes. En primera instancia, se reseñan algunas definiciones conceptuales de las que parten los autores. En segundo lugar, se examinan las propuestas que trabajan la región como la instancia intermedia del

⁵⁸ Además, ni siquiera está presente en la legislación de fronteras. Sobre el tema véase Zuluaga [2003].

ordenamiento territorial⁵⁹. El tercer aparte agrupa las principales observaciones de la academia, a propósito de las iniciativas normativas. El cuarto y último se aproxima a la relación entre conflicto armado interno y ordenamiento territorial, sugerida por algunos académicos.

2.1 Conceptos o definiciones

Los diseñadores de las políticas públicas y los académicos realizan sendas exposiciones a favor o en contra de las iniciativas normativas en la materia. Sin embargo, en pocos casos, los marcos de referencia son explícitos en sus propuestas. En el ámbito de la política, las iniciativas de ordenamiento territorial se limitan a anotar que su fin es desarrollar la Constitución Política de 1991. Pero, como se sabe, la Norma de normas no definió el tema. ¿Cuál sería entonces el sentido de dicho desarrollo? En seguida, señalan que el ordenamiento territorial se entiende como una política de Estado que tiene una variedad de fines y que es un instrumento de planificación y gestión, al igual que un escenario de concertación de políticas públicas entre los entes territoriales y la Nación⁶⁰.

En el campo académico, por el contrario, se percibe una tendencia casi hegemónica, que apunta a la resolución de la disputa no resuelta en la Constitución. Los esfuerzos de la academia se han centrado en elaborar argumentos en favor de la región como instancia intermedia del ordenamiento territorial⁶¹.

Sin embargo, esta tendencia que lucha por la región y se opone al departamento oculta, en muchos casos, el marco de referencia desde el que se parte, es decir, el concepto de ordenamiento territorial. Conviene, entonces, examinar en un primer momento la producción académica que aborda los marcos de referencia desde los que se entiende el concepto. Este itinerario abre paso a las propuestas de un modelo de ordenamiento anclado en la región y a los demás apartes de este capítulo.

Algunas advertencias anteriores: en el límite de lo político y lo académico están las definiciones básicas de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). En el límite, porque en la COT tuvieron asiento tanto académicos

59 Esta opción tiene como referente el siguiente argumento de Vidal Perdomo: en la instancia intermedia se juega el ordenamiento territorial del Estado.

60 Sobre el tema véase proyecto de LOOT 041 de 2001 del Senado, en particular su tercer artículo.

61 La región, en contraposición al departamento, defendido en repetidas ocasiones por el Congreso. Sobre el tema véase Varios autores [2001].



como diseñadores de política pública. En el límite, además, porque no necesariamente sus elaboraciones se reflejan en las iniciativas y normativas públicas.

De acuerdo con la COT, el ordenamiento territorial se entiende como un conjunto de acciones concertadas, emprendidas por la Nación y las entidades territoriales que orientan la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos del país. Dicha orientación debe tener de presente la autonomía de las entidades territoriales, la descentralización, el respeto por la biodiversidad, el desarrollo territorial equilibrado y la coordinación administrativa e institucional. El propósito de esto es alcanzar el desarrollo socioeconómico que conduzca al bienestar de la ciudadanía, en armonía con las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y las condiciones ambientales [Andrade 1999].

2.1.1 *Visión: sinónimo de ordenamiento territorial*

Para Andrade [1999], el ordenamiento territorial es en esencia un ejercicio prospectivo; es decir, un pretexto para concertar una visión territorial que seleccione y aplique las políticas del desarrollo, tanto macroeconómicas como sectoriales. En este sentido, tiene que ser una política de Estado de largo aliento. Esto implica adecuar la organización político-administrativa a la visión compartida, de tal forma que se cuente con instrumentos, mecanismos y herramientas para la proyección espacial de las políticas sectoriales.

Para la autora, Colombia carece de un ordenamiento territorial real, lo que significa que carece de una visión compartida e integral de su desarrollo territorial⁶². El país ha aplazado esta decisión y el resultado es costoso, pues se encuentra en un escenario de alta dispersión normativa, sin proyección espacial articulada. En dicho escenario, las que regulan el desarrollo territorial son las *fuerzas del mercado*⁶³ y no el Estado.

Darío Fajardo [2001] comparte la tesis del ordenamiento territorial como visión. Propone entenderlo como un propósito nacional que dé cuenta de la diversidad del país. Este debe partir de diagnósticos adecuados y completos, propiciar eslabones de corto, mediano y largo plazo y formular patrones de ocupación, aprovechamiento y administración sostenible del territorio nacional. En esta lógica, las entidades territoriales deben considerarse como

62 Una visión que incorpore la perspectiva del desarrollo económico, pero también, la de la gestión ambiental, la cultural y los aspectos político-administrativos.

63 Fuerzas que responden tanto a intereses lícitos como ilícitos con sus respectivas consecuencias (desequilibrios y conflictos territoriales, deterioro de los recursos naturales, violencia...).



instrumentos de un propósito y no como fines en sí mismas. Se trata de verlas como entidades con funciones dinámicas y con estructuras administrativas que permitan una redistribución del poder⁶⁴.

2.1.2 *¿Ejercicio de la soberanía estatal: sinónimo de ordenamiento territorial?*

Si hay algo debatido en el país, o en su defecto, cuestionado permanentemente, eso es la soberanía estatal. Este obedece tanto a la presencia de parainstitucionalidades armadas, como a la precariedad de la presencia (integral) del Estado en ciertas regiones⁶⁵. No en vano es ya célebre la frase del entonces político liberal Luis Carlos Galán: en Colombia tenemos más territorio que sociedad y más sociedad que Estado.

En la lógica de este diagnóstico, el imperativo, en mayúsculas, del ordenamiento territorial es la soberanía. Se trata pues de garantizar su ejercicio a través de las diversas políticas públicas sectoriales (normas, planes, programas, proyectos...) y su respectiva aplicación en el territorio nacional. En este marco, el territorio es un espacio geográfico que involucra o contiene las siguientes dimensiones: política, jurisdiccional, cultural, económica y ambiental. Lo paradójico del caso colombiano es que nos encontramos con unidades territoriales sin territorio y con territorios sin unidades territoriales [Bernal 1999, Fals 1996].

En otras palabras, en el país existen unidades territoriales (entidades o partes de ellas) donde el ejercicio de la soberanía no es el estatal y, a su vez, territorios sin un reconocimiento del Estado como unidades territoriales. En el primer escenario, basta con observar el mapa del conflicto armado interno. En el segundo, es dicente la historia de fracaso tras fracaso de los territorios étnicos en su reivindicación por ser reconocidos como verdaderas y reales entidades territoriales por parte del Estado.

Ahora bien, la soberanía no es un dato dado: es más bien un quehacer en construcción. De ahí el carácter procesal que adquiere el ordenamiento territorial.

Al respecto, Bernal [1999] llama la atención para que se tengan presentes la interacción de las expresiones territoriales y el conflicto y sus mutuas

64 En Massiris [1997] se encuentra también una mirada prospectiva del ordenamiento territorial.

65 Para un mayor desarrollo, véase "Estudios sobre el conflicto armado colombiano, 1986-2003. Actores, actuaciones y escenarios", documento publicado en el segundo número de esta colección.



influencias. Por ende, propone hablar de ordenamiento espacial (y no de ordenamiento territorial), en el que:

- ✱ Ordenar es un proceso constante, que se ajusta a los cambios, en virtud de objetivos mayores de lo público.
- ✱ El conflicto está siempre presente, pues en últimas es factor de la constitución misma de los territorios.

En virtud de lo anterior, Bernal concluye que ordenar espacialmente un territorio implica tener herramientas de planeación y gestión, así como metodologías de negociación y resolución de conflictos, validadas socialmente (legítimas).

2.1.3 *Ordenamiento territorial: ¿construcción cultural, histórica, geográfica, política?*

Según Orlando Fals Borda, el territorio es una construcción histórica y cultural; por tanto, no es una entidad permanente. En este contexto, el ordenamiento territorial tiene unas premisas sociogeográficas, a partir de las cuales es posible identificar las auténticas unidades territoriales: “aquellas que funcionan bien en sus respectivos espacios, tienen bases humanas y económicas y raigambres históricos firmes [...]” [Fals 1996, 21].

En su aproximación conceptual, el ordenamiento territorial presenta un potencial ‘sanador’, de modo que puede ser la respuesta a patologías que atraviesan el país: la violencia que propician las fuerzas armadas no estatales, las carencias de gobernabilidad, convivencia y desarrollo humano del país y, además, una respuesta a las fuerzas telúricas, a los separatismos y al imperativo de construir unidad en medio de la diversidad.

Guhl [1988] advierte, por su parte, la necesidad de definir el ordenamiento territorial a partir de una dimensión geográfica, antes que de una dimensión histórica, cultural o política⁶⁶. En sus argumentos, el conocimiento geográfico de las regiones permite formular una “acertada política espacial”. Es decir, una política que corrija los desequilibrios regionales, supere las

66 En este sentido, proponen el desarrollo sistemático de estudios que permitan caracterizar las regiones colombianas a partir de factores geográficos, por ejemplo, ubicación, relieve, suelos, vegetación, entre otros; factores humanos (pautas de poblamiento, flujos, demografía y economía) y la interacción entre ambos factores.



condiciones de pobreza, permita ejercer una adecuada administración estatal y frene los fenómenos violentos de cualquier etiqueta.

El modelo a seguir sería, entonces, una regionalización que incorpore la dimensión geográfica, de tal suerte que se desarrollen verdaderos epicentros urbanos, motores de desarrollo regional. Estos funcionarían en consonancia con las necesidades humanas, los hechos naturales, las fuerzas de trabajo y la capacidad de producción de una región, la que estaría acompañada de un orden jurídico y social específico⁶⁷.

2.1.4 Ordenamiento territorial, expresión de...

Ante todo, el ordenamiento territorial es una expresión espacial de las políticas de desarrollo de una sociedad y estrategia de planificación territorial. De ahí que sea un elemento integrador y estructurante de las políticas sectoriales del desarrollo. Se trata de una política de Estado y de un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa⁶⁸. La finalidad de este proceso es organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que se alcance un desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo [Massiris 1997, 1998, 1999, 2000].

2.2 ¿La región, un clamor nacional? Variaciones sobre una misma nota

2.2.1 Los argumentos de corte histórico

Muchos académicos y analistas justifican su apuesta por un modelo regional articulador del ordenamiento territorial, desde una mirada histórica de larga duración⁶⁹. Esta aproximación examina los tránsitos del país desde el periodo de la Conquista, pasa por el de la Colonia y llega a su formación como Estado.

En la época de la Conquista, los territorios de dominio español conformaban gobernaciones; la primera de ellas fue la de Santa Marta, establecida en 1525. En la Colonia, primó el modelo de corte provincial, que se mantuvo

67 Complementa el autor que en el país salta a la vista la ausencia de tal modelo. Anota que quizás el síntoma más notorio tiene que ver con las desbordadas migraciones hacia los centros. Este fenómeno no es otra cosa que la evidencia del fracaso de la política espacial adoptada, que no permite una equilibrada regionalización de las intervenciones estatales.

68 Proceso con metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones que se formulan para configurar una realidad.

69 Entre estos véase, por ejemplo, Borja [1996], Varios autores [2001]. Fals Borda es otro representante de esta línea, aunque en sus trabajos hay un sesgo más sociocultural e histórico que geográfico.



hasta la Independencia. Entre 1830 y 1850, las provincias fueron notablemente autónomas y se constituyeron en la base territorial para los desarrollos socioeconómicos de la época.

Luego, a partir de la Constitución de 1853, llegó la consolidación de un Estado federado. Se instauró un modelo centro-federalista, en el que cada región constituía un Estado, con autonomía para dictar las normas que la regirían. Existían en aquel entonces nueve Estados soberanos, cada uno con un presidente. Las disputas interestatales condujeron a una reacción centralista. Así, en 1886, se expidió otra carta política.

Muchos analistas consideran que la Constitución de 1886 construyó un modelo artificial, forzado y obsoleto. Con ella, el poder se concentró en el centro de la nación y en ciertas élites sociopolíticas y el resultado más notorio se tradujo en una estructura regional débil, con desarrollos heterogéneos y una imagen colectiva de atraso. Esta imagen produce fenómenos difíciles de canalizar y planear, lo que dificultó aún más una adecuada propuesta de ordenamiento territorial [Bernal 1999]⁷⁰.

La Constitución del 86 le apostó también a un régimen presidencialista y a un Estado confesional. Consagró a los departamentos como el nivel intermedio de gobierno. Estos se conformaron a partir de los antiguos Estados federados, pero sin las amplias facultades de gobierno que tenían antes. En 1905, con la pérdida de Panamá, quedan ocho departamentos. Luego, el gobierno del general Rafael Reyes decretó, de manera artificial, la constitución de 34 departamentos. Casi treinta años después, se eliminaron las provincias y de esta manera se formalizó un modelo en el que la Nación concentra el poder, los departamentos son las instancias intermedias y el municipio es la entidad que aglutina la vida local.

El proceso descrito, *grosso modo*, es la base para que quienes realizan una mirada de larga duración afirmen que el modelo adoptado e implementado desde 1886 es contrario a las llamadas fuerzas vivas de la Nación y a la organización territorial que estaba presente en el país. Desde esta perspectiva se formulan propuestas cuyo núcleo fundamental lo componen dos figuras con tradición histórica: la provincia y la región, alrededor de las cuales se han dado desarrollos socioculturales y económicos. Se clama, entonces, por observar a Colombia como un país de provincias y regiones, entidades territoriales que se presentan como escenarios de encuentro

70 Entre dichos fenómenos pueden resaltarse las migraciones desbordadas y aceleradas, que aumentan los desequilibrios regionales, y la relación armónica campo-ciudad.



entre el Estado y la sociedad, con miras a concertar las políticas públicas que permiten su desarrollo [Borja 1996].

2.2.2 *Un argumento adicional: la descentralización*

Entre las consecuencias que inquietan a la academia de manera especial está la falta, o bien, las disfuncionalidades en la administración estatal. Este fenómeno lo conecta de manera directa con el proceso de descentralización efectuado por el país⁷¹. Es oportuno reseñar los argumentos que describen la descentralización no como un fin en sí mismo, sino más bien un medio para lograr mayor autonomía, libertad y responsabilidad regional. Son argumentos que trabajan una metodología para localizar competencias y una opción para modernizar la participación política.

La descentralización también se entiende como base para formular una política de ordenamiento territorial, o como el instrumento para lograr la autonomía de los entes territoriales [Almarío 1998, Massiris 1997, Trujillo 2001]. Gracias a ella se pueden superar desequilibrios regionales, aumentar la competitividad y romper la estructura rígida que ha impuesto la gran metrópoli nacional (Bogotá) en la economía del país [Martínez 2001].

Lo anterior corresponde al hecho de que una verdadera descentralización supone autonomía territorial; pero, a su vez, arraigo social, respeto por los derechos humanos y presencia de la institucionalidad estatal. Sin embargo, en Colombia, cada dinámica va por un camino distinto. La descentralización, enredada entre la selva normativa y realizada a partir de fórmulas sectoriales. El ordenamiento, como una decisión constantemente aplazada⁷².

En este marco interpretativo, se inscriben perfectamente las propuestas de regionalización y de provincias. Regiones y provincias pueden ser sujetos activos de un nuevo modelo de ordenamiento territorial, cuya base sea profundizar la descentralización, de tal suerte que se logre lo siguiente: integraciones funcionales, de regionalización histórica, de morfometría, en autonomías y un proyecto político concertado [Massiris 1997].

71 Al respecto, véase documento sobre descentralización que se encuentra en este mismo volumen.

72 Véase documento sobre descentralización que se encuentra en este mismo volumen, particularmente las observaciones acerca de que el proceso tiene más un carácter de desconcentración que de verdadera descentralización, y el impulso centralista de los últimos gobiernos. Almarío [1998] también formula argumentos en la materia.



2.2.3 Estado regional: una construcción socio-geográfica

La respuesta al diagnóstico descrito en el primer aparte es la construcción de un *Estado regional*. Este proceso debe tener en cuenta que el ordenamiento territorial es un sistema construido y, por lo tanto, dinámico. De ahí la importancia de abrir espacios para la participación ciudadana, pues el orden territorial está en estrecha conexión con el desarrollo económico y con las aspiraciones de los pueblos. Conseguir la definición de dichos escenarios requiere de dos variables: la geográfica y la histórica.

Los autores que siguen esta línea de pensamiento están anclados en una perspectiva o escuela de tipo sociogeográfico. Por ello su rechazo a ver que el ordenamiento territorial se reduce a la distribución de competencias y recursos entre diversos niveles de gobierno. Afirman que la LOOT debe ir más allá y asegurar la realización de los principios constitucionales de autonomía y descentralización y los derechos económicos, sociales, culturales y políticos.

Para que eso sea posible, es preciso tener presente la flexibilidad de los límites espaciales y lo dinámico del proceso. Así mismo, diseñar un modelo de orden territorial que permita la gestión estatal y social de las regiones, a partir de su autonomía y manejar la idea de una democracia en acción, de la construcción de un Estado unitario a partir de su diversidad y de una efectiva territorialidad del poder [Borja 1996, 2000, 2001; Fals 1988, 1996, 2001].

Para Orlando Fals Borda, el reto del ordenamiento territorial es construir auténticas unidades territoriales: construir *regiones* en vez de continuar con los departamentos⁷³. La región,

[es] fundamentalmente un espacio sociogeográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y la distinguen de otros [espacios]; más que la homogeneidad, es la integración de dichos elementos lo que determina la existencia de la región [1996, 28].

En un texto posterior [2001], Fals propone que la instancia intermedia del ordenamiento territorial sea la de las regiones. Así mismo, que éstas se conformen por la sumatoria, combinación o suprimiendo departamentos. Además, que las regiones sean autónomas y que se articulen a otras entidades territoriales: las étnicas, los municipios y las provincias. A partir de este marco, propone la constitución de ocho regiones en el país:

73 Figura que, según Fals [1988], es artificial y reproduce tradiciones como el clientelismo, el bipartidismo y el caudillismo. Además, es fuente de corrupción, abuso del poder y malversación de fondos. La propuesta en aquel entonces se centraba más en la figura de provincias, que en la de región. Nótese que el texto es previo a la Constitución de 1991.



- ✿ Región Caribe, que comprende los departamentos de la Costa Atlántica y el archipiélago de San Andrés, Santa Catalina y Providencia.
- ✿ Región Pacífico Norte, constituida por los departamentos del Eje Cafetero, Antioquia y Chocó.
- ✿ Región Andina Norte, que comprende Santander del Norte y Santander, acompañados de una misión fronteriza.
- ✿ Región Andina Centro, integrada por el altiplano Cundiboyacense y el Distrito Capital.
- ✿ Región Andina Sur, cuyo territorio comprendería lo que fue el Gran Tolima⁷⁴.
- ✿ Región Pacífico Sur, que articula los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño.
- ✿ Región Orinoquia, que cubriría los departamentos de los Llanos orientales del país.
- ✿ Región Amazónica.

2.2.4 Estado regional: un modelo de organización estatal

Sin desconocer los argumentos de la escuela sociogeográfica, Almario [1998] anota que el ordenamiento territorial es ante todo un ejercicio modernizador y democratizador de la organización estatal. En este sentido, construir un Estado regional es un proceso que llama a la participación ciudadana, a la concertación de las diferentes entidades territoriales, a superar el vacío dejado por los departamentos y a la inclusión política. Igualmente, permite construir competitividad e integración regional⁷⁵. El Estado regional se refiere también a la organización estatal, porque le apuesta a un modelo en el camino entre uno Estado de corte federal y uno centralista-unitario. Es expresión de la descentralización, en la medida en que permite un traslado real, no ficticio, de poderes, competencias y recursos.

Jaime Castro [2001] también propone un modelo territorial anclado en regiones autonómicas⁷⁶. Según este autor, la región no tiene tanto un carácter

74 Salazar y Espinosa [2003] observan la configuración regional de este territorio.

75 Para sus contradictores, esta idea es más bien un fetiche del mercado y la nueva jerga global, que vacían de contenido lo regional y la región [Espinosa 2000].

76 Mendoza [2000] también le apuesta a un Estado regional. Sin embargo, su énfasis está en incorporar la dimensión geográfica, acompañada de la ambiental, la étnico-cultural, la político-administrativa y la funcional (la de usos de la tierra de acuerdo con su vocación).



histórico y cultural, como uno político-administrativo. Se trata, entonces, de convertir a las regiones en verdaderos centros de poder, transfiriéndoles, por ejemplo, facultades legislativas o reglamentarias, para que ellas sean las que planifiquen el crecimiento económico y el desarrollo social en sus jurisdicciones, de cara a los retos que impone la globalización. Serían el nivel intermedio del ordenamiento territorial y remplazarían a los departamentos, que –según Castro– están desahuciados y en situación de interinidad. Propone que las regiones autónomas no deber ser

simple suma aritmética y mecánica de dos o más departamentos. Mera superposición de funciones, recursos y burocracias. No pueden ser departamentos grandes, más extensos geográficamente y más poblados. No pueden organizarse a imagen y semejanza de las entidades territoriales existentes, con sus vicios y falencias. Si las regiones fueran simples *mega-departamentos* por su tamaño físico, sólo estarían reproduciendo y multiplicando problemas que todavía no hemos podido superar. Tienen que ser entendidas de naturaleza diferente. Para lograrlo es necesario asignarles funciones que reflejen verdadera distribución territorial del poder del Estado. Tiene razón Vidal Perdomo cuando sostiene que “los modelos de organización territorial se definen por las funciones que se le otorguen a las entidades intermedias entre el municipio y el Estado general”. Además, hay que financiarlas, con recursos que no las contaminen y corrompan. Y es forzoso cambiar sustancialmente las formas de organizaciones y funcionamiento de muchas otras entidades públicas⁷⁷.

No obstante, para prefigurar un ordenamiento territorial a partir de regiones autónomas se requiere seguir, al menos, tres pasos, que los propone así el Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia (INDH) 2003:

En primer lugar, el texto constitucional debe hacer explícito el derecho de autogobierno, para dar curso a regiones autónomas. En segundo lugar –y este es un punto espinoso– habría que llegar a un acuerdo inicial sobre el número, composición y límites de las regiones. La ley estatutaria debería prever el método de confirmación y podría incluir mecanismos de transición, de consulta ciudadana y de reconversión gradual o diferencia para distintas áreas geográficas. En tercer lugar, los territorios postulados para ser una región adoptarían una decisión interna en cuerpos elegidos al efecto o mediante consulta popular [PNUD 2003, 391]⁷⁸.

77 Recuadro elaborado por Jaime Castro en PNUD [2003, 390 y 391].

78 Rodríguez [2001], como representante del Centro de Altos Estudios de Quimara, esgrime por su parte una propuesta de reforma constitucional, inspirada en un modelo de república federal, en el que cada Estado sería una región. En este esquema, las competencias de la Nación serían las relacionadas con la política exterior, la defensa nacional, el control constitucional, la emisión de moneda, la expedición de leyes orgánicas y estatutarias, el derecho a decidir sobre aquellas materias en las que los actos de una región puedan lesionar los intereses de la otra, o en las que las regiones no puedan regular o se comprometa la unidad nacional. El resto de competencias estarían en cabeza de las regiones.



2.3 Anotaciones al margen de las iniciativas y a las normativas

2.3.1 *Apuntes a la LOOT*⁷⁹

Hay una significativa producción académica que centra sus esfuerzos en las interpretaciones a la producción normativa y a las iniciativas en materia de ordenamiento territorial. El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) 041 de 2001 de Senado, es uno de los documentos de partida de tales interpretaciones. La primera es que la LOOT-041 no trasciende el texto constitucional, particularmente en lo relativo a las autonomías territoriales, los territorios étnicos y los escenarios rurales.

En efecto, el proyecto mencionado limita la posibilidad de que las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) sean regiones, deja sin vida jurídica a los territorios de las comunidades afrodescendientes y reduce el modelo de ordenamiento rural a la figura de reservas campesinas que, por lo demás, no avanza más allá de lo establecido en la ley 60 de 1994 [Borja 2001, Fajardo 2002, Rubio 2002].

La segunda interpretación es que la LOOT tampoco resuelve la tensión o ambigüedad territorial de la Constitución de 1991. En este sentido, no jerarquiza las entidades territoriales y sigue sin definir el nivel intermedio de la organización territorial del Estado. Los departamentos se mantienen vivos en la iniciativa, pero sin que se fortalezcan y sin argumentos que nutran la decisión. Se denuncia incluso que la preservación de la instancia departamental responde a lógicas políticas y no técnicas [Borja 2001, Rubio 2002, Varios autores 2001].

La tercera destaca el sesgo continental de la LOOT. Hay una proyección de ordenamiento territorial que no considera los recursos hídrico y marítimo del país. Esta observación se complementa con afirmaciones acerca de que la LOOT piensa en un país sin costas, sin fronteras, sin espacio aéreo y sin órbita geoestacionaria [Borja 2001].

La cuarta interpretación denuncia el excesivo centralismo de la LOOT y la falta de participación ciudadana en las decisiones sobre el ordenamiento territorial. En este sentido, los diseñadores de política pública mantienen una actitud autista con respecto a las iniciativas ciudadanas y a lo que desde los movimientos sociales se esgrime en materia territorial [Varios autores 2001].

79 Algunas observaciones ya se describieron en el bloque de políticas.



La quinta señala que el proyecto de LOOT - 041 carece de organicidad. En su diagnóstico no se incluyen variables esenciales como las políticas de poblamiento, las acciones de apropiación del espacio y los modelos de tenencia de la tierra. Tampoco se refiere a fenómenos como el narcotráfico y el conflicto armado que, sin duda, han producido cambios en el ordenamiento territorial del país. Y menos aún toma en cuenta los conflictos en torno a la participación política y al reparto social de los beneficios del desarrollo [Fajardo 2001].

La sexta interpretación critica la suerte de asepsia política de la iniciativa. Esta no niega que el ordenamiento territorial sea un proceso de estructuración de relaciones complejas, pero, en éstas se resalta que existe una dimensión política difícil de esconder. No poner de presente esta dimensión dificulta aún más la formulación de un proyecto estratégico nacional [Varios autores 2001].

En esta interacción academia-LOOT también hay un espacio para las propuestas. Unas señalan que el ordenamiento territorial debe ser un proceso en el que se tomen decisiones de abajo hacia arriba y que tenga como base la actual división político-administrativa [Almario 1998, Massiris 1997]. En este campo, se propone la creación de comisiones departamentales de ordenamiento territorial, cuya misión sería promover el debate sobre la LOOT y recoger las propuestas en la materia, sistematizarlas y darles curso⁸⁰. Todo estaría encaminado a redactar un texto participativo de la LOOT y a su expedición; su aplicación debería ser gradual, sobre la base de las condiciones departamentales [Almario 1998].

En cuando a la dispersión normativa, Massiris [1997] encuentra en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial de la LOOT el instrumento que da coherencia espacial a las diferentes políticas sectoriales. Señala también que la instancia que articula de manera armónica los sistemas sectoriales debería ser el Sistema Nacional del Ordenamiento Territorial. Ambas figuras fueron, con variaciones, presentadas en la LOOT - 041; de ahí, la inclusión de esta propuesta en el presente aparte.

80 Además, tendrían como objetivo específico promover la transformación de los Corpes en regiones administrativas.



2.3.2 *Un paréntesis: defensa de la LOOT, entre la academia y la tecnocracia*

Los argumentos sobre la LOOT de Espinosa y Sánchez [2001] pueden resumirse en la figura de *juez y parte*: son autores que están entre la academia y la tecnocracia. Pero ellos no incorporan en el diseño de la política de ordenamiento territorial buena parte de las reflexiones académicas en las que son participan⁸¹.

Para los autores, la LOOT es una política de Estado, es decir, que trasciende los propósitos de cada gobierno y las lógicas electorales. Afirman que el ordenamiento territorial es más que la división caprichosa del territorio nacional, que es un proceso que estructura relaciones complejas entre las entidades territoriales y la nación y entre ellas mismas, a favor de la gobernabilidad, la construcción de la paz, la participación ciudadana y el desarrollo sostenible del país. Así mismo, se trata de una herramienta para concertar las políticas públicas entre las instancias territoriales, asegurar la integralidad territorial de la nación y fortalecer el Estado Social de Derecho en Colombia, en forma de una república unitaria y descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, tal y como reza el primer artículo de la Constitución de 1991.

El carácter supragubernamental del ordenamiento territorial permitiría estructurar dichas relaciones a través de la planeación, la gestión y la construcción de una imagen compartida de país⁸². Imagen con la que se superaría la crisis fiscal, social y política por la que atraviesa el país. Así mismo, permitiría instalar las condiciones para la integración, el desarrollo y la competitividad regional, en un proyecto de largo aliento⁸³.

Las regiones deberían tener entonces una actuación bifronte: *cuasi Estados-cuasi empresas*. Son instancias adecuadas para la inserción positiva de Colombia en el mundo, en la medida en que permiten generar economías de escala. De ahí el imperativo de entenderlas como una plataforma socioeconómica, para competir con éxito en el concierto internacional. Un camino

81 Para una lectura en detalle de los argumentos que validan la LOOT, sus propósitos, antecedentes de desarrollo institucional, articulación con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana y presentación del proyecto de LOOT- 041, pueden remitirse a Espinosa [1999].

82 Aclaran que el instrumento para llegar a esta imagen sería el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial (Penot).

83 Estas condiciones, a su vez, demandan que las regiones definan su visión y misión, la cobertura y calidad de su infraestructura y conectividad, su situación ambiental y su oferta cultural, recreativa, de servicios públicos, de salud, de educación y de ciencia y tecnología.



para llegar a este ideal de regiones es el que muestran las Áreas de Desarrollo Territorial (ADT), que proyecta la LOOT-041⁸⁴.

Sin embargo, aquí es válida la observación sobre la ausencia de vida jurídica de la región, que proyecta la misma iniciativa. También, conviene anotar que a pesar del orden expositivo de los autores, el argumento se concentra en reseñar el peligro de perder las ganancias de la descentralización del país, debido a la crisis fiscal de las entidades territoriales, a la incapacidad de gestión de muchas de ellas y a la falta de armonía en la distribución de competencias sectoriales en los diferentes niveles de gobierno.

2.3.3 *Apuntes y propuestas entorno a los POT: ¿una trampa normativa?*

Varios académicos opinan que los planes de ordenamiento territorial (POT) son una suerte de trampa normativa que se hace a las necesidades territoriales. Dicen que no sólo reforman normas sobre el uso del suelo urbano, sino que además pretenden resolver (de manera artificial) las demandas en materia de ordenamiento territorial.

En cuanto al primer objetivo, la ley 388 de 1997 logra –en parte– su propósito, aunque con un nocivo sesgo urbano [Massiris 2000], que oculta los espacios rurales. De ahí se deriva el error de considerar la regulación de la expansión urbana como una variable del ordenamiento territorial. Además, sin permitir que la experiencia de planeación urbana pueda proyectarse para el sector rural ni que se revisen el modelo actual de la tenencia de la tierra, los conflictos por el uso del suelo y la localización de las actividades productivas. En este sentido, los POT carecen de una dimensión rural y dejan de lado lo que sería su gestión en el ámbito municipal [Vásquez 2000].

En cuanto al segundo objetivo, esta norma agrega “nuevas vueltas al laberinto territorial del país” [Borja 2001]. En efecto, su expedición no es aclara, ni resuelve los problemas de la actual división político territorial. La idea los POT como subsidiarios de los planes de desarrollo resta seriedad a la iniciativa y los coloca al vaivén de lógicas clientelistas [Espinosa 2000].

84 El lector interesado puede revisar los artículos 90, 91 y 92 del proyecto de LOOT 041 de 2001, Senado. Conviene decir que los críticos de la iniciativa observan a las RAP como un límite para la conformación de las regiones como entidades territoriales; mientras que Espinosa y Sánchez las defienden como una innovación flexible y adaptativa para promover desarrollos asociativos y concertados alrededor de elementos estratégicos de cohesión social de orden regional o subregional.

Adicionalmente, al no tener incorporada una dimensión al menos subregional, los POT, en su aplicación, tienden a generar efectos perversos en áreas contiguas; más aún cuando en muchos casos las municipalidades no contaban con la capacidad para diseñar los planes. Esta tarea se delegó, no pocas veces, a firmas consultoras, sin un criterio diferente al de cumplir con el formalismo de planeación que imponía la Nación⁸⁵. Por ello, la falta de apropiación de los POT en muchos municipios, lo que alimenta el círculo vicioso de incapacidad institucional y de gestión [Borja 2001, Espinosa 2000, Martínez 2001].

En síntesis, los planes se convierten en una suerte de sofisma técnico, en la medida en que los municipios carecen de capacidad institucional, de desarrollo técnico, de convocatoria, de concertación y de gestión, particularmente con respecto a los recursos [Espinosa 2000].

Para clarificar el laberinto territorial, los POT deberían contar de antemano con la definición de los tres niveles de gobierno. Martínez [2001] propone que estos sean: la Nación, las regiones y los municipios. Las regiones serían como departamentos fortalecidos y los municipios conservarían su actual naturaleza, pero su territorio se debería dividir o sectorizar en corregimientos rurales y comunas urbanas, en pro de un diseño pertinente de los instrumentos de los planes. En esta propuesta no hay espacios para las provincias. Se argumenta que si pasan a ser entidades territoriales se generaría una colisión entre departamentos y municipios y se haría más difícil la distribución de competencias.

Massiris [1997] propone que los planes de ordenamiento territorial enfatizen en la planificación del uso y la ocupación del territorio. El uso se entiende como aquello que es socialmente aceptable, ambientalmente sostenible y económicamente viable. La ocupación debe entenderse en términos de desconcentración espacial de los recursos productivos, de las plataformas de oportunidades y de la riqueza. En un documento posterior [1999], Massiris propone que los POT incorporen tanto la dimensión rural-urbana como la urbana-regional. Esta fórmula permite avanzar hacia una visión más integral del territorio y, por ende, hacia una mejor planificación, previo conocimiento de los recursos humanos, productivos y ambientales que se armonizarían.

85 Se puede señalar también que la incapacidad de formular los POT en muchos municipios se puede deber a su carácter mayoritariamente rural y a la presencia del conflicto armado [Vásquez 2000].



2.4 Entre el orden y desorden territorial colombiano: ¿se juega el conflicto armado?

Es un hecho que el conflicto armado se libra en territorios y que algunos de estos lo viven con mayor intensidad que otros. Lo es también que buena parte de las confrontaciones se libran por el control territorial de regiones definidas como estratégicas en lo militar, lo sociopolítico y, sobre todo, en lo económico, por las parainstitucionalidades armadas. Incluso, algunos analistas indican que estos hechos señalan una *guerra de posiciones* o de movimientos [Almario 1998]⁸⁶.

Es claro, entonces, que el territorio y el conflicto se entremezclan de modo diverso en el país. No en vano, para muchos, la apuesta por la descentralización era una estrategia política para pacificar el país, más que un modelo de ordenamiento territorial [Castro 1998].

En el marco de esta ecuación, académicos del ordenamiento territorial han señalado que la imposición de un modelo restringido y centralista es una variable que incide de manera protuberante en el conflicto armado [Borja 2000, Fajardo 2001, Fals 1996, 1998, 2001]. En cierto modo, la ausencia de un adecuado modelo de ordenamiento territorial crea condiciones para que el conflicto se manifieste, expanda y prolongue, debido a los vacíos territoriales que no llena el Estado y que ocupan las parainstitucionalidades armadas⁸⁷.

En otras palabras, se dan las condiciones de marginalidad necesarias para que los actores armados al margen de la ley implanten allí sus cuarteles de invierno, desplazando a la sociedad civil y a la política. Adicionalmente, el actual modelo es excluyente. Por eso, no es exagerado afirmar que el centralismo político puede favorecer los caminos de la violencia⁸⁸. El centralismo da argumentos para tomar las armas a quienes no se sienten convocados y, menos, representados en los centros de poder donde se toman las decisiones [Borja 2000].

Así, la propuesta de algunos académicos es abordar la relación entre ordenamiento territorial del Estado y conflicto armado interno desde una

86 Al respecto, véase el documento de descentralización que se encuentra en este volumen y “Estudios sobre el conflicto armado colombiano, 1986-2003. Actores, actuaciones y escenarios”, texto publicado en el segundo volumen de esta misma colección.

87 Este argumento está presente a lo largo de los diferentes trabajos de Castro [2002, 2001, 1998] y en Castro y otros [2001].

88 No se debe olvidar que en el discurso de los grupos armados de izquierda está presente y juega un papel central la exclusión generada por el régimen de coalición (liberal-conservador), que tuvo vigencia en el país durante dos décadas del siglo XX.

perspectiva de geografía política y social que atienda la diversidad regional, cultural, social y demás diferencias presentes en el país. Esta perspectiva es útil en el momento de definir nuevas formas estatales, comunitarias y sociales creadoras de órdenes políticos favorables a la paz, la convivencia y la reconciliación nacional, o sea, sociedades postbélicas o postconflicto.

Adicionalmente, esa perspectiva ha de ser una variable transversal en los acuerdos de paz. Desconocerla puede conducir a fracasos y nuevos procesos de rearme, a una mayor violencia [Borja 2000]. Existen tres posibles rutas (al menos en teoría) para trabajar la relación entre el conflicto y el ordenamiento territorial [Almario 1998]:

- ✱ Desconocer el conflicto como una variable que tiene incidencia en el ordenamiento territorial.
- ✱ Aplazar el debate sobre el ordenamiento territorial, hasta que el Estado consolide su soberanía plena en todas las regiones.
- ✱ Articular el tema a las negociaciones de paz.

En el primer caso, se daría el proceso de ordenamiento territorial. Sin embargo, se sabe que los grupos armados se opondrían a él o se lo apropiarian, lo que generaría serias distorsiones⁸⁹. En el segundo caso, se estarían dilatando las decisiones e, incluso, aumentando los argumentos para que el conflicto se prolongue. Se presentaría un repliegue del Estado en favor de ciertas hegemonías de las parainstitucionalidades armadas.

En el último caso, debería empezarse por reconocer que dichas parainstitucionalidades ejercen en efecto un poder regional, sin que ello implique darles un estatus de beligerancia. Luego se continuaría con la revisión del método para adoptar las reformas pactadas en las negociaciones [Almario 1998, Espinosa 2000]. Estas dos condiciones permitirían canalizar las inconformidades armadas por una vía democrática.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano [PNUD 2003] propone, en ese sentido, una salida al conflicto armado: conectar el ordenamiento territorial con el debate sobre el régimen político colombiano. Se define a favor de un modelo semiparlamentarista, que reduciría el poder del centro, promovería la autonomía regional y crearía condiciones para la participación activa de las minorías políticas, en las que se ubica la población desmovilizada y reincorporada: los antiguos combatientes.

89 Conviene recordar el llamado clientelismo y la descentralización armada que ejercen estos grupos.



Tal propuesta hace eco a lo formulado por Jaime Castro, a propósito de la distribución territorial del poder del Estado⁹⁰. Esta distribución es una de las claves de la guerra o la paz,

porque los espacios democráticos que se creen con un programa audaz de descentralización deben servir para la reinserción de los alzados en armas que deseen participar en la vida pública. Para los excombatientes que quieran poner a prueba su vocación política y sus ideas sobre el Estado, el servicio público y la manera de lograr el bienestar colectivo, después de haber conseguido el favor popular en franca lid democrática. Esos escenarios deben ser entidades sólidas desde el punto de vista político, fiscal y administrativo. Verdaderos centros de poder regional y local. Entidades que interpreten y expresen la realidad nacional. Que sirvan a sus necesidades y apremios. Que potencien la utilización de sus recursos y la satisfacción de sus aspiraciones. Que entiendan que lo local es el escenario de la guerra y el arma de la paz, y que, por ello, tenemos que construir sociedad y Estado a partir de los niveles local y regional [Castro 2001, 23-24].

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALMARIO, J. E. 1998. *Estado regional: elementos para un debate sobre el ordenamiento Territorial*, Corporación Universidad Libre, Seccional Cali, Cali.
- AFRODES. 2001. *Forjamos la esperanza*. Memorias del Primer Encuentro Nacional de Afrocolombianos Desplazados. Bogotá, ILSA.
- ANDRADE, A. 1999. "Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia", *Perspectiva Geográfica. No. 3*, Revista del Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja.
- BERNAL, C. H. 1999 "Otra mirada al ordenamiento territorial", *Perspectiva Geográfica. No. 3*, Revista del Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja.
- BORJA, M. 1996. Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá, CEREC, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- , 2000. "El ordenamiento territorial como una de las variables para la organización de un nuevo acuerdo social y político en Colombia",

90 También Almario [1998] señala argumentos en este sentido. Afirma, por ejemplo, que un punto en las negociaciones de paz debe ser el reordenamiento territorial del país. Deben quedar claras las reformas en la materia, de tal suerte que permitan a los excombatientes insertarse en la vida institucional de la región.



- Territorio, sociedad y conflicto en Colombia: Por la construcción de un Proyecto Territorial Nacional*, XVI Congreso Colombiano de Geografía., Asociación Colombiana de Geografía, Universidad del Valle, Universidad Santiago de Cali, Universidad Autónoma de Occidente, CEID, SUTEV, IGAC, Cali.
- . 2001 “Los nuevos y viejos escenarios del ordenamiento territorial en Colombia”, *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios*, Red Espacio y Territorio, RET, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, Bogotá.
- CARDONA, O. 1995. *Desequilibrios regionales y descentralización en Colombia*, Colección de Ensayos Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigaciones, Bogotá.
- CASTRO, J. 1998. *Descentralizar para pacificar*. Bogotá, Editorial Ariel, Ciencia Política.
- . 2001.. “Intervención de Jaime Castro”, *Colombia: República federal, regional o...? Memorias del Encuentro Nacional de Regiones y Provincias*, Fescol, Gobernación del Tolima, Ibagué.
- . 2002. *La cuestión territorial*, Editorial La Oveja Negra, Bogotá.
- CASTRO, J., JARAMILLO, I, CABRERA, M 2001. *¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o Departamentos?*, Fescol, Viva la Ciudadanía, Federación Nacional de Concejales, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2001. *Estado del arte de la construcción de visiones de futuro y desarrollo*, Documentos para el Desarrollo Territorial No. 46, DNP, Dirección de Desarrollo Territorial – Proyecto de Profundización de la Descentralización, Bogotá.
- ESCOBAR, F. 1999. “Ordenamiento territorial, autonomía y desarrollo local”, *Estudios Políticos*, No. 11, julio – diciembre, Medellín.
- ESPINOSA, J. O. 1999. “El desarrollo constitucional del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz*. Bogotá, Documento la Unidad de Desarrollo Territorial (UDT), Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- ESPINOSA, J. O. Y SÁNCHEZ, O. 2001. “La importancia del ordenamiento territorial en la competitividad y el desarrollo”, *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios*, Red Espacio y Territorio, RET, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, Bogotá.
- ESPINOSA, M. A. 2000. “Región y ordenamiento territorial: de la desorientación teórica al sofisma técnico”, *Territorio, sociedad y conflicto en Colombia: por la construcción de un proyecto territorial nacional*, XVI Congreso Colombiano de Geografía. Asociación Colombiana de Geografía,

- Universidad del Valle, Universidad Santiago de Cali, Universidad Autónoma de Occidente. CEID, SUTEV, IGAC, Cali.
- FAJARDO, D. 2001a "Los circuitos del desplazamiento forzado en Colombia". En: *Éxodo, patrimonio e identidad*. Bogotá
- . 2001b. "Propuestas para algunos contenidos del Proyecto de Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial. Referidos en especial a asentamientos humanos y al sector agrario", *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios*, Red Espacio y Territorio, RET, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, Bogotá.
- . 2002. "Tierra, poder político y reformas agraria y rural", Colección Cuadernos Tierra y Justicia, No. 1, ILSA, ASDI, IDEA, IER, Suippcol, Secours Catholique, Secretariado Nacional de Pastoral Social, Bogotá.
- FALS BORDA, O. 1988. "Ordenamiento territorial e integración regional en Colombia", *La Insurgencia de las provincias, hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, Siglo XXI Editores, Iepri - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . 1996. *Región e historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, Tercer Mundo Editores, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . 2001 "República regional unitaria. La segunda república colombiana", *Colombia: República federal, regional o...?*, Memorias del Encuentro Nacional de Regiones y Provincias, Fescol, Gobernación del Tolima, Ibagué.
- GUHL, E. 1988. "La geografía y el ordenamiento territorial", *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, Siglo XXI Editores, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- HOFFMANN, O. 2002. "Conflictos territoriales y territorialidad negra. El caso de las comunidades afrocolombianas", *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias. 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia*, Mosquera, C., Pardo, M. y Hoffman, O., editores, Universidad Nacional de Colombia, ILSA, ICANH e Institut de Recherche pour le Développement, Bogotá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. 2003. *El conflicto. Callejón con salida*, Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, INDH, Bogotá.
- MARTÍNEZ, L. R. 2001. "La gestión de los planes de ordenamiento territorial. Anotaciones al proceso reciente", *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios*, Red Espacio y Territorio, RET, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, Bogotá.



- MASSIRIS, A. 1997 "Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional", *Perspectiva Geográfica. No.1*, Revista del Programa de Estudios de Postgrado en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja.
- . 1998 "Determinantes Legales del Ordenamiento Territorial". *Perspectiva Geográfica. No. 2*, Revista del Programa de Estudios de Postgrado en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja.
- . 1999 "Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y legales realizados en Colombia", *Perspectiva Geográfica. No. 4*, Revista del Programa de Estudios de Postgrado en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja.
- . 2000. "Decálogo para el fortalecimiento del ordenamiento territorial en Colombia", *Territorio, sociedad y conflicto en Colombia: por la construcción de un proyecto territorial nacional*, XVI Congreso Colombiano de Geografía. Asociación Colombiana de Geografía, Universidad del Valle, Universidad Santiago de Cali, Universidad Autónoma de Occidente. CEID, SUTEV, IGAC, Cali.
- MENDOZA, A. 1998. Colombia: Estado Regional, Ordenamiento Territorial. Bogotá, Sociedad Geográfica de Colombia, Ministerio de Educación Nacional.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL 2001. "Política de Ordenamiento Territorial", Documento de Trabajo, inédito, Bogotá.
- OSPINA, J. M. 2001. "Colombia. Más territorio que sociedad y más sociedad que territorio", Ponencia presentada en el Seminario nacional *Lo regional en la Colombia del siglo XXI*, inédito, Bogotá.
- RODRÍGUEZ, J. 2001. "Intervención del Centro de Altos Estudios de Quimara", *Colombia República Federal, regional o...?*, Memorias del Encuentro Nacional de Regiones y Provincias, Fescol, Gobernación del Tolima, Ibagué.
- RUBIO, R. 2002. *Actores políticos frente al agro colombiano*, Colección Cuadernos Tierra y Justicia, No. 8, ILSA, ASDI, IDEA, IER, Suippcol, Secours Catholique, Secretariado Nacional de Pastoral Social, Bogotá.
- SALAZAR, S. Y ESPINOSA, M. 2003. "Fronteras desestabilizadoras de Colombia", *Fronteras, territorios y metáforas*, Clara Inés García, compiladora, INER, Universidad de Antioquia, Libros Tercer Milenio, Medellín.
- TRUJILLO, A. 2001. Descentralización, regionalización y autonomía local, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, Bogotá.
- VARIOS AUTORES 2001. *Los caminos del ordenamiento territorial*, Memorias de los foros regionales, Comisión de Ordenamiento Territorial, Senado de la República, Bogotá.



- VÁSQUEZ, J. 2000. "Estrategias geopolíticas y posibilidades para un nuevo ordenamiento territorial en el medio rural", *Territorio, sociedad y conflicto en Colombia: por la construcción de un proyecto territorial nacional*, XVI Congreso Colombiano de Geografía. Asociación Colombiana de Geografía, Universidad del Valle, Universidad Santiago de Cali, Universidad Autónoma de Occidente. CEID, SUTEV, IGAC, Cali.
- ZULUAGA, R. 2003. "Régimen jurídico de las entidades territoriales de frontera", *Fronteras, territorios y metáforas*, Clara Inés García, compiladora, INER, Universidad de Antioquia. Medellín.

Documentos oficiales para políticas públicas

Constituciones

- ◆ Constitución Política de Colombia, 1886.
- ◆ Constitución Política de Colombia, 1991.

Planes de gobierno

- ◆ *Cambio con Equidad*, Plan de Desarrollo del gobierno de Belisario Betancur, 1982-1986.
- ◆ *Economía Social*, Plan de Desarrollo del gobierno de Virgilio Barco Vargas, 1986-1990.
- ◆ *La Revolución Pacífica*, Plan de Desarrollo del gobierno de César Gaviria Trujillo, 1990-1994.
- ◆ *Salto Social*, Plan de Desarrollo del gobierno de Ernesto Samper Pizano, 1994-1998.
- ◆ *Cambio para construir la paz*, Plan de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana Arango, 1998-2002.
- ◆ *Hacia un Estado Comunitario*, Plan de Desarrollo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006.

Políticas

- ◆ Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003.

Actos legislativos

- ◆ Acto legislativo 01 de 2001.



Leyes de la República

- ◆ Ley 812 de 2003, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo
- ◆ Ley 649 de 2001, por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política Colombiana.
- ◆ Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto legislativo 01 de 2001 de la Constitución Política) y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- ◆ Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la ley 9ª de 1989, y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- ◆ Ley 128 de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas.
- ◆ Ley 60 de 1994, que regula el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.
- ◆ Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

Proyecto de Ley

- ◆ Proyecto de Ley 41 de 2001, Senado, por el cual se dictan normas de ordenamiento territorial.


Decretos reglamentarios

- ◆ De la ley 70 de 1993 son: 1523 de 2003, 3050 de 2002, 2253 de 1998, 1627 de 1996, 2248 de 1995, 1745 de 1995 y 1371 de 1994.
- ◆ De la ley 60 de 1994: decreto 1777 de 1996.

ESTADO DEL ARTE SOBRE DESARROLLO RURAL

Carlos Salgado Araméndez

*Consultor Proyecto Prospectiva de desarrollo rural
y agrario para la paz en Colombia*



La revisión de la literatura académica sobre desarrollo rural deja al menos dos sorpresas. Primera, la academia colombiana ha producido muy poco en este ámbito. Segunda, la mayor parte de quienes se han ocupado del tema reducen el desarrollo rural a la integración del campesinado a la agricultura moderna, como si pensarán que a la estrategia de crecimiento económico en el campo sólo le hace falta la participación campesina para definir el desarrollo. De hecho, el término “desarrollo rural” se ha usado en las últimas décadas para referirse a los programas de desarrollo rural integrado (DRI), mientras que lo relativo a la cuestión agraria se suele desprender de los modelos generales de crecimiento económico.

Absalón Machado, quien ha elaborado estados del arte de la producción académica sobre el tema que nos ocupa¹, centrados en las visiones y concepciones nacionales e internacionales del problema agrario, señala que ninguno de esos aportes constituye una teoría del desarrollo agrícola porque sólo contienen aspectos parciales de dicha teoría. En su opinión,

Una teoría del desarrollo agrícola que no esté enmarcada en una más general del desarrollo, que explique satisfactoriamente la dinámica del crecimiento y las interrelaciones económicas, sociales y políticas entre los diferentes actores

¹ Véase, por ejemplo, Machado y Torres [1987].



del desarrollo no puede conducir a una explicación integral de lo que sucede en la agricultura [Machado 1987, 363].

Para hacer el balance de esas concepciones, en el primer trabajo revisa las concepciones neoclásicas, en particular las tesis dualistas, los modelos de modernización de la agricultura, las visiones de la economía política sobre el cambio técnico, las interpretaciones estructuralistas y la teoría de la dependencia, la Cepal y el desarrollo agrícola y el pensamiento de Antonio García. En el trabajo de 2002, amplía el análisis a las corrientes estructuralistas y marxistas, al marxismo renovado de Molano, Fajardo y Reyes, a las concepciones neoestructuralistas y neoliberales, y a las visiones de la economía política y neoinstitucionalistas, con referencia al trabajo de Jesús A. Bejarano.

El mismo Machado ha intentado desarrollar un enfoque global del desarrollo agrario desde la perspectiva del sistema agroindustrial, sin que integre elementos claves para el caso colombiano, como los relativos al conflicto social y político, y al desarrollo de las economías campesinas.

En un estudio sobre la dimensión territorial, Rafael Echeverri presenta una perspectiva histórica del desarrollo rural que, según él, abarca dos grandes vertientes: la económica, centrada en aspectos productivos con influencia de la economía del desarrollo, y la multidisciplinaria u holística, que privilegia los aspectos sociales, históricos y culturales, propia de la sociología rural y de la antropología, que tuvo su expresión en los “estudios rurales” [Echeverri *et al.* 2003].

Otros autores han elaborado análisis menos complejos, como Orlando Plaza [1988], que contrasta las ideas generales acerca de la estructura internacional del desarrollo rural con los enfoques alternativos de las organizaciones no gubernamentales; Manuel Chiriboga y Orlando Plaza [1988] examinan las nuevas concepciones ligadas a los conceptos de “agricultura ampliada” y “modernización democrática e incluyente”, y Alain De Janvry, que con otros autores [1991] hizo un seguimiento a las propuestas de desarrollo rural integrado. Una corriente que ha tomado fuerza en la última década es la del desarrollo rural sostenible, la cual se inscribe en la corriente teórica de la agroecología [Yurjevic 1999a, 1999b].

En Colombia existen diversos trabajos que abordan el desarrollo rural con enfoques globales o de manera muy específica. Entre los primeros, cabe destacar la Misión Rural, que intentó ubicar lo rural en un “proyecto nacional”, en el entendido de que la cuestión rural le atañe a toda la sociedad [Echeverri 1998]. Esta corriente desarrolla lo que se conoce como “nueva ruralidad”, y se centra en la idea de que lo rural se debe ligar a las dinámicas territoriales más que a las productivas agropecuarias.



Entre los segundos, se incluyen los estudios que entienden el desarrollo rural como una cuestión ligada a la integración parcial del campesinado dentro de los esquemas de modernización agrícola, como los enfoques del DRI [Vargas 1966], y los que se centran en la dinámica de las economías campesinas, que se apoyan en las teorías de los sistemas de producción para explicar sus estrategias de producción y reproducción [Forero *et al.* 2002].

Este documento presenta un balance de los estados del arte acerca del desarrollo rural. Primero se revisan los de autores extranjeros, siguiendo los trabajos de Echeverri, Plaza, Chiriboga, de Janvry y los referentes al desarrollo rural sostenible. Luego, se revisa la producción nacional, a partir de los trabajos de Machado, la Misión Rural, la nueva ruralidad, el DRI y Forero, con referencia a enfoques específicos como los de Misión Paz.

1. EL ESTADO DEL ARTE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En el marco del Proyecto “Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia”, se elaboraron varios estados del arte de la producción académica en torno a lo rural. En particular, Enrique López [2002] examinó el estado del arte de la literatura internacional, haciendo énfasis en los antecedentes de la relación entre agricultura y desarrollo, la nueva teoría del desarrollo y su visión de la agricultura.

1.2 Un estado del arte desde el IICA

Como complemento al trabajo de López, en esta sección revisamos la producción literaria en el contexto latinoamericano, donde el IICA y académicos ligados a las ONG han tenido una marcada influencia, especialmente en el desarrollo de los enfoques de sustentabilidad.

El IICA publicó un estado del arte de la literatura dedicada al sector agrícola, centrado en los paradigmas o enfoques del desarrollo rural [Echeverri *et al.* 2003]. El documento resalta el trabajo de Ellis y Biggs [2001], que distingue entre el desarrollo conceptual de la academia y la práctica del desarrollo rural de los gobiernos y las agencias de cooperación.

Desde el punto de vista conceptual, el trabajo caracteriza ampliamente a la vertiente económica, cuya producción agrupa en cuatro paradigmas: la economía dual, que opone el atraso a la modernización, típica de los años cincuenta y mediados de los setenta; la visión de los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes, que predominó a mediados de los setenta y extiende su influencia hasta el presente; el enfoque de proceso-participación y



empoderamiento, típico de los ochenta, y el enfoque de los medios de vida sostenible, que se desarrolló desde los ochenta.

En la misma vertiente, pero desde el punto de vista de la práctica del desarrollo rural, se destacan: el desarrollo comunitario, que avanzó hasta comienzos de los setenta; el crecimiento basado en los pequeños agricultores, entre los setenta y ochenta; el desarrollo rural integrado, desde mediados hasta finales de los ochenta; la liberación del mercado, entre los ochenta y finales de la noventa; la participación, que se inició a finales de los ochenta y sigue vigente, y la práctica de estrategias para reducir la pobreza, desde finales de los noventa hasta hoy.

De acuerdo con los autores citados, los elementos básicos de cada enfoque se pueden resumir de la siguiente manera. En el nivel conceptual, el paradigma economía dual-modernización se centró en la dicotomía entre el sector tradicional y el moderno de grandes explotaciones, y entre lo rural y lo urbano; trasladó el énfasis de la hacienda tradicional a la moderna empresa agroexportadora, propio de los enfoques desarrollistas y de transformación social relacionados con la sociología rural norteamericana. Este paradigma destacó el papel de la investigación científica en la modernización de la agricultura y se ocupó de temas como la reforma agraria y la tenencia de la tierra, la relación entre regímenes de propiedad y niveles de desarrollo, dando importancia al reparto de la tierra para potenciar el ahorro, la movilidad social, la demanda de alimentos y el incremento del nivel de vida rural.

Entre quienes promovieron este paradigma se distinguen Arthur Lewis, John Fei y Gustav Ranis, así como las universidades de Cornell y Wisconsin. Entre las instituciones internacionales, la FAO y la CEPAL; el BID y la Alianza para el Progreso financiaron y apoyaron estudios sobre tierras y procesos de modernización de la agricultura.

Desde la perspectiva de los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes, la pequeña agricultura era un motor para el crecimiento y el desarrollo, con limitaciones en la asignación de los recursos y dificultades para acceder a los medios técnicos y económicos, causas de la pobreza en el campo. Sus temas dominantes se relacionaban con la tecnología, la rentabilidad de la inversión, la investigación agrícola, la educación formal y los modelos de insumos de alta rentabilidad, considerando a la agricultura como sector clave para el desarrollo, en el que se debe dar énfasis a los pequeños productores porque el aumento de su productividad eleva sus ingresos y la demanda de insumos y servicios agrícolas, lo que genera encadenamientos con otros sectores.

Este paradigma tuvo sus orígenes en los modelos de cambio tecnológico inducido y fue la base de la aplicación de los modelos DRI, basados en una



fuerte intervención del Estado en el desarrollo rural. El trabajo pionero de este paradigma es el de Theodore Schultz sobre la transformación de la economía tradicional, que luego influyó en los modelos de cambio tecnológico inducido de Vernon Ruttan y Yujiro Hayami.

El tercer paradigma, el de los enfoques de proceso-participación y empoderamiento, cuestionó la visión del desarrollo de arriba hacia abajo y lo concibió de abajo hacia arriba, y se lo considera como el segundo cambio paradigmático en el desarrollo rural, posterior al de la hacienda tradicional a la empresa agroexportadora. Este paradigma da énfasis al proceso de participación para jalonar el desarrollo y a la investigación en sistemas productivos, reconoce la validez del conocimiento tradicional, y se interesa en la reacción frente a las políticas de ajuste estructural, el incremento de la participación de las ONG y las cuestiones de género. Sus temas son los de pobreza rural, trabajo temporal, campesinos e indígenas, empleo rural no agrícola, a los que aplica un enfoque holístico basado en actores del desarrollo.

Con este paradigma ocurrieron otros cuatro desplazamientos en los estudios rurales que tuvieron gran influencia en la práctica del desarrollo rural: del campesinado a la pobreza rural, de los trabajadores agrícolas a los trabajadores temporales, de los campesinos a las campesinas y de los campesinos a los indígenas.

El enfoque de los medios de vida sostenible hace énfasis en los ingresos rurales no agrícolas, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los medios de vida de la población rural. Se preocupa por los activos disponibles y por las actividades desarrolladas en el campo, en particular, las no agrícolas, que constituyen estrategias de supervivencia para las familias rurales. El enfoque territorial del desarrollo rural, que se hace explícito en la “nueva ruralidad”, se alimenta de este paradigma.

El documento de Echeverri termina reseñando las líneas básicas del “Consenso de Washington”, como se conoce a las políticas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial desde mediados de los ochenta. Las agencias de cooperación y los gobiernos compartieron su visión de los temas de alimentación, agricultura y desarrollo rural, basada en el siguiente diagnóstico: en política macro, hay discriminación contra la agricultura; las instituciones del mercado agrícola son ineficientes y están poco articuladas a los mercados mundiales; los sistemas de financiamiento rural fallan en la captación del ahorro rural y su canalización a la inversión; las instituciones públicas y privadas son débiles; la inversión en mejoramiento de tierras se ve inhibida por la debilidad de los derechos de propiedad, y los subsidios y políticas agrícolas de los países desarrollados afectan a los países más pobres.



A partir de este diagnóstico, las propuestas de política dieron énfasis al incremento de la productividad con más y mejores tecnologías, y mayor intervención del sector privado; al manejo sostenible de los recursos naturales, la diversificación de productos, la descentralización y la participación de los agricultores en la definición de objetivos; a la investigación y la evaluación de los resultados; a la modificación de las políticas agrícolas a partir de la reducción de las barreras arancelarias, comerciales e intrarregionales y mayor cooperación regional; al desarrollo de enfoques nuevos para los servicios agrícolas, mediante alianzas entre el sector público y privado; y a la reforma agraria orientada por el mercado.

El enfoque y la aplicación del Consenso de Washington generaron fuertes reacciones por cuanto se estimó que sus políticas de carácter general dificultaban la ejecución de programas de desarrollo rural. Estas reacciones post-consenso enfatizan los siguientes aspectos²: la heterogeneidad agroecológica, la modernización y la distancia de las áreas rurales a las ciudades; los cambios en la estructura, el tamaño y la capacidad de la población debidos a la integración nacional e internacional; la necesidad de políticas de desarrollo que reconozcan estos cambios; el papel de la agricultura como motor del desarrollo rural; la capacidad de la pequeña agricultura para reducir la pobreza; el papel de la economía rural no agrícola; el desarrollo rural, más allá de los aspectos productivos y de la finca; el replanteamiento del papel del Estado; la gobernabilidad y la cooperación mediante alianzas productivas; el impulso a los enfoques multisectoriales y a los enfoques alternativos en áreas de conflicto.

1.2 LA VERTIENTE MULTIDISCIPLINARIA

El documento del IICA no trata en extenso la vertiente multidisciplinaria –a la que asocia con los aspectos históricos, sociales y culturales– propia de los “estudios rurales”.

En este campo hay una amplia literatura sobre el campesinado, su conceptualización y sus roles³, análisis desde la perspectiva de la cuestión agraria y estudios que combinan enfoques culturales, antropológicos, sistémicos y de las estrategias de los hogares⁴.

2 Según el documento del IICA, la sistematización de estos aspectos se debe a Ashely y Simon [2001].

3 Un estado del arte sobre la conceptualización del campesinado se encuentra en Salgado y Prada [2000, capítulo 1].

4 Ver un balance de estas perspectivas analíticas en Forero [2002, capítulo 1].



Este último se fundamenta en un análisis del grupo doméstico –entendido como una unidad de decisiones sociopolíticas, y de producción y consumo– que busca

entender al campesinado como un sujeto social compuesto no sólo por agricultores, sino también integrado por pequeños comerciantes, trabajadores asalariados agrícolas, migrantes circulares urbanos... Es necesario, por tanto, comprender al campesinado como parte integrante de una sociedad compleja, que puede participar en organizaciones sociales y movimientos políticos de diversos tipos y orientaciones, de acuerdo con la variedad de intereses sociales y económicos que los componen [Rivera 1989, 325].

Este enfoque se interesa en la distribución de la mano de obra y hace énfasis en los elementos sociales y en las estrategias de sobrevivencia, que pueden ser de subsistencia, de acumulación o de supervivencia. Según Rivera, para este enfoque la posición del campesinado en la estructura agraria está determinada por la calidad y el tipo de relaciones que establece con el resto de la estructura social agraria y con la sociedad en su conjunto, más que por el hecho de ser una categoría económica.

Los enfoques antropológicos se interesan por la estructura sociocultural y simbólica de las relaciones que intervienen directamente en la dinámica económica y ambiental del sistema productivo. Su eje de análisis es la unidad de producción familiar y las relaciones entre sus diferentes componentes, entre los miembros del grupo y con el entorno social y ambiental, así como las relaciones simbólicas con significados regulados por la cultura y compartidos por la comunidad.

El enfoque sistémico intenta captar la complejidad del sistema sin establecer de antemano relaciones de causalidad o presuponer explicaciones teóricas de los fenómenos observados, y centra la atención en el análisis de la unidad de producción y las relaciones que establece [Forero 2002].

Según Forero, el enfoque de sistemas de producción se nutre de tres escuelas: la francesa del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), la anglosajona de Farming Systems Research Development and Extension (FSRD) y la latinoamericana de la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (Rimisp).

Sus diferencias son sutiles. La escuela inglesa da más énfasis a la transferencia de tecnología y a los estudios agronómicos; Rimisp se interesa en poner en práctica las experiencias de sostenibilidad de la pequeña agricultura, y la escuela francesa trabaja con información suministrada por los productores para construir modelos aplicados y promover discusiones teóricas y

metodológicas que contribuyan a establecer relaciones entre sistemas de producción y desarrollo rural.

1.3 La agricultura ampliada y la modernización democrática e incluyente

La idea de que el desarrollo rural no es sólo un problema económico sino que involucra elementos culturales, sociales, políticos e institucionales empezó a configurar a finales de los años ochenta las bases de los nuevos conceptos de desarrollo rural, después de que se introdujo el concepto de democracia participativa.

En el “Seminario internacional sobre economía campesina y pobreza rural”, convocado por el Ministerio de Agricultura de Colombia y el Fondo DRI en 1987, Gustavo Gordillo enunció los temas nodales para un nuevo desarrollo rural: el concepto de propiedad en el medio rural, cuyo problema central es el mercado de tierras; política de asignación de recursos: profundización de la desigualdad social, limitación de recursos para financiar el desarrollo y combinación de la austeridad presupuestal con el combate a la desigualdad social; relaciones intersectoriales: papel de la agricultura en el desarrollo y perversidad del proceso de industrialización; status del campesinado frente al Estado en lo relativo a una ciudadanía plena o a una ciudadanía restringida; alcance y capacidad del movimiento campesino: tutela estatal y formas orgánicas; democracia agraria: ¿qué significa el ejercicio de la democracia plena en el medio rural?: ¿participación electoral?, ¿participación en el proceso productivo y en la riqueza generada?, ¿democracia social?

Estos temas fueron recogidos en distintos momentos y desde diferentes enfoques en la década de los noventa, y se sumaron a otros temas –como los de empleo e ingresos, actividades extraprediales y territorio– que no se han podido desligar del status de los actores frente al Estado y de la cuestión de la democracia.

En una síntesis de su experiencia en desarrollo rural, Orlando Plaza [1998] propuso este conjunto de elementos para definir el desarrollo rural: visión global de la sociedad nacional; comprensión y análisis del Estado; diferenciación entre desarrollo rural y agrario; diagnóstico e interpretación de la sociedad rural; comprensión del mundo campesino; análisis de las articulaciones con la sociedad global; inscripción en una propuesta de desarrollo nacional, lo que implica aclarar el estilo de desarrollo, las apuestas política, técnica y utópica, y fundamentarse en una teoría del cambio.

En su trabajo conjunto, Chiriboga y Plaza [1998] criticaron la idea de que hay desarrollo rural cuando se logran niveles aceptables de producción y



productividad y cierto bienestar de la población rural, pues se limita a lo económico y a algunos indicadores de bienestar. Y propusieron una interpretación que incluye el fortalecimiento de la sociedad civil y la democracia en el campo, la equidad de género y de edades, el perfeccionamiento de los sistemas políticos locales, la creación de un mayor número de núcleos de acumulación para un mercado interno más sólido y diversificado, el desarrollo regional y local, la distribución más equilibrada de la población, la conservación de los recursos naturales, y el respeto a la diversidad cultural.

En su opinión, la adopción de estos criterios implica elevar la capacidad de negociación de la población rural, ampliar el ámbito de las políticas y programas, superar la visión que reduce el desarrollo a opciones de los individuos y de las unidades de producción, y superar el planteamiento dualista. También exige políticas diferenciadas.

Desde esta perspectiva, el desarrollo rural es un tema complejo que abarca distintas dimensiones y niveles de análisis (unidades productivas, esferas local, regional, nacional e internacional), propuestas y experiencias diversas, y análisis de la estructura internacional. Teniendo en cuenta estas dimensiones, el esquema para el desarrollo rural requiere un enfoque conceptual que analice las lógicas de las unidades de producción, la naturaleza y el funcionamiento del aparato productivo, y la lógica de la acumulación, sin que por ello se descuiden la política sectorial y el diseño de proyectos.

Por su parte, los niveles sociales que se privilegia en la acción son los actores, las estructuras sociales (localidades, microrregiones, regiones) y los procesos (tendencias globales de la sociedad). Chiriboga [1992] ya había señalado la urgencia de involucrar a los actores agrarios para enfrentar el nuevo contexto internacional. En su examen de las modalidades de inserción y cambio para lograr la modernización y la inclusión, propuso cuatro campos de acción:

1. La modernización de las economías, basada en un crecimiento económico que tenga como pilares los cambios tecnológicos actuales.
2. La modernización democrática e incluyente, que implica:
 - a) Una noción de agricultura ampliada, que incluye: complejos agroindustriales, enlaces productivos e innovación tecnológica para el aumento de la productividad; superación de la oposición rural-urbana; desarrollo de nuevos ejes de complementariedad, y construcción de coaliciones urbano-rurales en torno a las cadenas productivas; construcción de encadenamientos entre empresas; nuevas relaciones con los recursos naturales, dado su carácter territorial; proceso de empresarización rural amplio; desarrollo

de mecanismos de concertación, organización y coordinación dentro de las cadenas productivas; participación de los actores sociales; construcción de un sistema de actores sociales.

- b) Incorporación material y simbólica de los sectores más pobres.
- c) Participación de los actores sociales en la modernización.
- d) Nuevo acuerdo social como elemento clave para las transformaciones.

3. Creación de condiciones de gobernabilidad.
4. Inclusión de los campesinos como productores asociados, con posibilidades de empleo en actividades propias de los enlaces productivos.

Para Chiriboga,

La modernización democrática implica una articulación moderna entre los diversos sectores que conforman la economía. Lo particular de esta modernización es que opera sobre la base de un acuerdo amplio y concertado entre actores sociales constituidos, que dirimen sus diferencias y se ponen de acuerdo por medio de las instituciones del régimen democrático. La acción del Estado y del mercado resultan justamente de esa concertación [Chiriboga 1992, 20].

El enfoque de Chiriboga recoge las bases de los desarrollos sobre la ruralidad post-consenso de Washington. Los elementos productivistas dan pie a los enfoques que se basan en el desarrollo de cadenas y capacidades gerenciales, que suponen que la clarificación de las relaciones contractuales es suficiente para resolver los conflictos; y los elementos de democratización, sistema político y gobernabilidad dan el marco para la nueva ruralidad. La idea de agricultura ampliada, que combina en un mismo espacio actores diferentes, y muy diversas actividades y formas de empleo e ingresos, sienta las bases de lo que otros enfoques, como el de la “nueva ruralidad”, tratan desde una perspectiva territorial, para indicar que lo rural es mucho más que la agricultura.

Esto es más claro en su definición de desarrollo rural, al que concibe como

el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas, tradicionalmente de predominancia campesina, que opera constituyendo a los campesinos, al Estado, a los empresarios locales y regionales en actores de esa transformación. El desarrollo rural resulta de un conjunto de intervenciones tanto públicas como privadas, donde los empresarios deben jugar un papel relevante [Chiriboga 1992, 60].

Esta conceptualización marca la diferencia de enfoque con las teorías de los sistemas de producción, que hacen énfasis en la modernización de las economías campesinas, y con los enfoques políticos, que cuestionan el aporte



de la modernización de la gran agricultura a la transformación de las relaciones de poder antidemocráticas imperantes en el mundo rural.

1.4 Desarrollo Rural Integrado

Se considera que el programa de Desarrollo Rural Integrado ha sido el programa gubernamental más consistente para la agricultura campesina, y que es “el mecanismo de articulación más importante de los pequeños productores a la imagen deseada del productor rural”. Luego del desmonte de la reforma agraria como eje de la política campesina, el DRI se orientó a mejorar la productividad de los pequeños agricultores. “Es decir, a través del DRI el problema fundamental del campesinado en Colombia dejó de ser el acceso a la tierra y pasó a ser el acceso al progreso técnico” [González 2001].

El objetivo del DRI era el de transformar a las sociedades rurales atrasadas en sociedades orientadas al mercado, y para ello dio énfasis a la adaptación de paquetes tecnológicos tipo Revolución Verde, especializó la producción en algunos productos alimenticios, reemplazó los socios por monocultivos y adecuó la asistencia técnica, énfasis que proyectó una imagen del campesinado articulado a la imagen del productor moderno [González 2001].

El DRI concebía “a los campesinos como productores independientes, vendedores de productos agrícolas –como empresas familiares con cierta capacidad de progreso– sin considerar su articulación regional”. Así, la estrategia del DRI perdió de vista los contextos en los que actuaba el campesinado, y terminó por imponer y condicionar el desarrollo de la sociedad y de las economías campesinas en las que intervino [Forero 1990, 8], y orientó sus acciones en la misma dirección de modernización en que venía avanzando el campesinado. En este sentido, según Forero, el programa complementó los factores que generaron las transformaciones de las economías campesinas. Por esta razón, “los usuarios DRI poco o nada se diferencian de la población campesina entrevistada como ‘testigo’ cuando unos y otros están ubicados en contextos socio geográficos similares”⁵.

El DRI trabajó con una baja proporción de la población campesina y no pretendió superar las limitaciones estructurales e institucionales del medio, aunque comprometió a diversas organizaciones del Estado. Tampoco

5 *Ibíd.*, p. 4. Forero añade que “el DRI, lejos de producir efectos que coloquen a sus usuarios en una situación diferente a los campesinos que no participan en el Programa, ha sumado su acción a múltiples fuerzas que han transformado al campesinado”.

tuvo el poder político suficiente para alterar la estructura de poder en el agro o modificar su institucionalidad [Echenique 1987].

A pesar de ello, algunas evaluaciones del DRI mostraron que el programa podía ser pertinente en momentos de crisis. Los profundos cambios en las políticas económicas de América Latina a finales de la década ochenta, luego de una década de aplicación del DRI, dejaron como enseñanza que en el contexto del proteccionismo de los países desarrollados y de ajuste de las políticas económicas surgían condiciones para programas efectivos de desarrollo rural, si se aceptaba que la agricultura podía desempeñar un papel clave en el restablecimiento del crecimiento económico [De Janvry, *et al.* 1991].

Según el trabajo del grupo de De Janvry, las experiencias de desarrollo rural en el continente mostraron que la pequeña producción tiene características complejas y heterogéneas que exigen utilizar perspectivas micro-regionales para generar y difundir las tecnologías; la necesidad de una fuerte articulación entre investigación, extensión y agricultura; la definición de estrategias de mediano y largo plazo para garantizar la secuencia de aprendizaje en la práctica; la necesidad de asegurar el acceso de los pequeños productores a la infraestructura y a las instituciones complementarias; la definición de políticas macro favorables; la organización rural como vehículo para canalizar el crédito y los servicios de capacitación; la generación de actividades productivas alternativas a nivel de la unidad familiar o comunal para complementar la actividad agrícola; la incorporación del campesinado al diseño de los programas.

La experiencia de este grupo lo llevó a concebir estrategias de desarrollo rural que se basaran en la industrialización a través de una especialización más flexible, apoyadas en la complementariedad entre grandes y pequeñas empresas que se nutrieran del capital humano del campo. El desarrollo rural aprovecharía así los agrupamientos regionales de empresas con técnicas relativamente simples, como las de calzado, textiles y madera, intensivas en mano de obra y tecnología sencilla, pero eslabonadas con la agricultura.

Desde este punto de vista, la agricultura sigue siendo clave para el desarrollo rural y da lugar a una industria de menor escala, flexible y diversa, ubicada en las ciudades intermedias y vinculada a las empresas rurales gracias a la reestructuración industrial.

Para poner en marcha este esquema de desarrollo rural integrado, el grupo de De Janvry hizo varias recomendaciones: una política macroeconómica y sectorial favorable a la agricultura, que permita eliminar las distorsiones e incrementar la inversión pública; eliminar los sesgos anticampesinos en el acceso a mercados, instituciones, bienes y servicios públicos; un acceso



adecuado a los activos productivos, lo que implica una reforma agraria redistributiva; desarrollar eslabonamientos positivos para los proyectos de desarrollo rural socialmente viables; una distribución más equitativa, con programas que protejan los ingresos de los más pobres; redefinir el desarrollo rural dentro del desarrollo regional, pues la pobreza no se soluciona en la simple agricultura; promover diversos enfoques de desarrollo rural dada la heterogeneidad de la población rural, que integren los siguientes componentes: desarrollo rural hacia la finca y hacia la unidad doméstica (actividades múltiples), acceso a la tierra, creación de empleo agrícola y desarrollo regional no agrícola; sostenimiento y replicación de las iniciativas de desarrollo rural; inversión en capital humano e infraestructura; apoyo a las organizaciones campesinas y a su participación; elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos descentralizados de desarrollo rural; tasas de interés positivas para no descapitalizar los fondos; los nuevos actores y movimientos deben redefinir el desarrollo rural como “contrato social” entre el Estado y las organizaciones de base, a través de programas nacionales y locales, y la participación de las organizaciones y las ONG en la administración de los proyectos.

Como se puede observar, a finales de los ochenta y comienzos de los noventa ya se habían definido las bases de las propuestas de desarrollo rural posteriores a la apertura económica, y bosquejado sus nuevos elementos: empleo e ingresos más allá de la finca y de la agricultura, actividades múltiples, descentralización y manejo del espacio rural, encadenamientos productivos, desarrollo del capital humano y nuevas relaciones con el Estado y la sociedad. Pero el elemento más importante era el papel clave de la agricultura en el desarrollo, aunque se concedía un rol activo al campesinado que luego se perdería.

1.5 Desarrollo rural sustentable⁶

La discusión en este campo presenta aristas que se deben tratar con precaución. Debido a la diversidad de enfoques sobre la sostenibilidad o sustentabilidad de los recursos naturales, es mejor hablar de sistemas sostenibles de producción agraria. Se han identificado diversas formas de manejo de la agricultura que reflejan distintas perspectivas económicas, políticas y espirituales sobre el manejo sostenible de los recursos [Mejía 1995], aunque no todas constituyen propuestas de desarrollo rural sustentable.

6 Esta sección se basa en Salgado [2002].



No obstante, desde el enfoque de la “agroecología” se ha construido una propuesta de desarrollo rural sustentable, basada en un diagnóstico riguroso del impacto de la agricultura moderna y en la experimentación y seguimiento de las prácticas de agricultura ecológica y de las políticas de desarrollo rural derivadas de esa estrategia.

La unidad básica de análisis es el “agroecosistema”, que deja de ser sustentable si no puede asegurar los servicios ecológicos, las finalidades económicas y los objetivos sociales, por diversas razones: disminución de la capacidad productiva por erosión o contaminación; reducción de la capacidad homeostática⁷ para adecuarse a los cambios; reducción de la capacidad evolutiva por erosión genética; reducción de la disponibilidad o del valor de los recursos que satisfacen las necesidades básicas; reducción de la capacidad para manejar los recursos debido al uso de técnicas inapropiadas; reducción de la autonomía en el uso de recursos, la toma de decisiones y las opciones de los productores [Altieri 1995].

Según este enfoque, la agricultura tiene dos retos: incrementar la producción entre un 30% y un 40% sin incurrir en degradación ambiental y dar a la población un acceso más igualitario a los alimentos y recursos para producirlos. Ante el impacto de la agricultura convencional, la preocupación central es la sustentabilidad de la agricultura.

La intensificación de la agricultura moderna incrementa en forma acelerada el uso de recursos externos a la parcela, lo que lleva a sustituir la energía renovable por energía no renovable (“sembrar con petróleo”). Usualmente, la pobreza de la población campesina no permite adquirir insumos externos, por ello aumenta la presión sobre la tierra y se agotan los suelos, un claro ejemplo de degradación ambiental ocasionado por la pobreza y la dependencia ecológica [Martínez-Alier 1992].

Las investigaciones sobre la Revolución Verde indican que tuvo diversos efectos: concentró los beneficios en los más ricos, redujo el acceso a la tierra y a los recursos para los más pobres, restringió las estrategias de subsistencia y aumentó la dependencia, recortó la base genética y aumentó los riesgos de dependencia, acentuó las diferencias a través de la transferencia de tecnología, aumentó la discriminación contra el campesinado por las tecnologías empleadas, aumentó las exigencias de crédito a nivel de finca,

7 “Homeóstasis” es el proceso dinámico mediante el que los estados internos varían en respuesta a los cambios de las condiciones externas; equivale al concepto de “resiliencia”. Ver Altieri [1999a].



llevó a pensar que los problemas de adaptación son del campesinado y no de la técnica [Hecht 1999].

En general, el monocultivo lleva a una descomposición y simplificación de la estructura del agroecosistema, y su expansión desorganiza las áreas naturales de tres maneras: fragmenta los ecosistemas naturales y rompe o modifica los enlaces ecológicos, incrementa las áreas cercanas al borde y acentúa el impacto sobre la agricultura adyacente, aumenta la homogeneidad entre parcelas por la pérdida de áreas naturales [Altieri 1999b].

La agricultura moderna simplifica la estructura del medio físico al sustituir la diversidad natural por un pequeño número de plantas y animales. Once especies de plantas suministran el 80% de los alimentos, doce especies de cereales proporcionan más del 50% de las proteínas y la energía, y más del 75% si se incluyen los granos para animales, y sólo promueve el cultivo de 23 especies hortícolas y 35 de árboles y nueces. Esta estructura simplificada requiere una intervención humana continua, que requiere grandes cantidades de energía importada, reduce la diversidad genética y de cultivos, y resta estabilidad al sistema agrícola [Altieri 1999c, 1999d].

En Estados Unidos, se cultivan 2 ó 3 variedades en cerca del 65 de la superficie de frijol, 4 variedades de papa en el 72% de la superficie y 3 variedades de algodón en el 53%, todas con un uso intensivo de agroquímicos y tecnología mecanizada [Altieri 1999d].

El 70% de la producción mundial de maíz proviene de 6 híbridos. En Europa, una sola raza de ganado, el Frisón, representa el 60% del hato lechero, y en los próximos 20 años se puede extinguir la tercera parte de las 770 razas restantes. Esta simplificación contrasta de manera abismal con los sistemas agrícolas campesinos e indígenas: en el sistema agrícola Bungoma de Kenia se cultiva más de un centenar de verduras y frutas pertenecientes a 70 géneros y 35 familias botánicas; los Hanunoo de Filipinas consideran útiles a más de 1.500 plantas y cultivan 430; los Tswana de Botswana utilizan 126 especies vegetales y 100 especies de animales; en Asia se crían 140 razas de cerdo, en Estados Unidos sólo 19, una clara muestra de degradación genética [Guzmán *et al.* 1999].

El impacto sobre los suelos ha sido enorme. En 1970 había 0.4 ha por persona en el mundo para cultivar alimentos; en 2000, sólo había 0.25 ha. La superficie cultivable disponible en 1975 era de 1.500 millones de ha, y se estima que en 2025 será de 1.000 millones; la superficie de cereales era de 0.25 ha por persona en 1960, de 0.12 ha en 1995 y se proyecta en 0.09 ha en 2020 [*ibíd.*].

En 1984 se contabilizaron 40 millones de ha de zonas irrigadas deterioradas por la salinización, deterioro que ascendió a 100 millones de ha en 1990.



Cada año se abandonan entre 1.5 y 2.5 millones de ha por esta causa. La salinización es ocasionada por el sobrepastoreo y la compactación de praderas; el bombeo de aguas salobres de pozos petroleros, minas y plantas industriales; el vertido de sustancias contaminantes, y la degradación por el desequilibrio de nutrientes ocasionado por las prácticas agrícolas [*ibíd.*].

La agricultura moderna basada en la Revolución Verde también provocó una crisis en el orden de la distribución ecológica: reducción del número de agricultores, descenso de la rentabilidad, sobreproducción y altos costos ocasionados por la tecnología, desaceleración de los rendimientos y alto impacto ambiental.

Frente a esta situación, la agroecología, como estrategia política, busca consolidar unos criterios básicos para el desarrollo. Primero, la seguridad productiva, a partir de la consolidación de los sistemas productivos de los campesinos en diversos pisos ecológicos y agroecosistemas; segundo, definir reglas para proteger la capa fértil del suelo, y tercero, promover la seguridad alimentaria.

De acuerdo con esta perspectiva, una agricultura sustentable tiene varios requisitos globales: manejo, uso y conservación de los recursos naturales; desarrollo y difusión de tecnologías accesibles, económicas y aceptables; políticas agrarias compatibles; mercados, precios e incentivos justos; contabilidad de costos ambientales; estabilidad política; cambio institucional y organización social; desarrollo de recursos humanos y capacidades locales; investigación participativa [Altieri 1999c].

La agroecología propone varios pasos para la reconversión o la transición de un sistema tradicional a uno agroecológico: eliminar los insumos químicos; racionalizar el uso de agroquímicos mediante el manejo integrado de plagas y nutrientes; sustituir los insumos agroquímicos por otros alternativos de baja energía y de origen biológico; diversificar los sistemas agrícolas, con un equilibrio de cultivos y animales para que el sistema alimente su propia fertilidad, regule naturalmente las plagas y optimice la producción [*ibíd.*].

También propone una metodología para diseñar un sistema agrícola, cuyo primer paso consiste en conceptualizar el sistema siguiendo estos puntos [Altieri 2001]: propósito del sistema, ¿por qué establecerlo?; delimitación: ¿dónde empieza y dónde termina?; contexto: ambiente externo; componentes: principales constituyentes; interacciones: relaciones entre componentes; insumos: recursos externos; recursos: componentes dentro del sistema; productos: principales salidas; subproductos: productos útiles.

La agroecología tiene un efecto positivo sobre la creación de empleos; genera ahorros ambientales, debido a la reducción del daño ambiental, e



induce cambios institucionales, porque cuando los campesinos se asocian crean un nuevo tipo de comunidad y de relación con el medio, diferentes a las de los campesinos no asociados.

En materia de estrategias locales para un desarrollo rural sustentable propone: formar actores capaces de mejorar su calidad de vida en forma sostenida; ampliar las políticas de descentralización que mejoran la capacidad de las autoridades locales para invertir en los sectores de menores recursos, con la participación de la comunidad en la definición del gasto; definir políticas sectoriales o macro que no discriminen a la agricultura; desarrollar la capacidad de las familias campesinas para generar ingresos, seguridad alimentaria y hábitat; crear y mejorar el conocimiento de la agroecología; dar acceso a la información, al crédito y a las organizaciones comunales; crear instituciones líderes afines a la propuesta agroecológica; facilitar la transición al desarrollo agroecológico a diversos estratos campesinos [Yurjevic, 1999].

En materia de estrategias globales, el desarrollo sustentable debe llevar a un “bienestar duradero”, es decir, a un desarrollo que se rija por el valor de existencia, antes que por los precios [Martínez Alier 1992].

A partir de las premisas anteriores, el desarrollo rural sostenible se puede entender como

la potenciación, estímulo y establecimiento de actividades socioeconómicas y culturales descentralizadas que, con un fuerte componente de decisión local, movilizan a la población de una determinada zona en la prosecución de su bienestar, autodefinido éste por su soporte cognoscitivo local, mediante la máxima utilización de los recursos propios, humanos, materiales y buscando la máxima autosuficiencia agroalimentaria posible a través de la agroecología [Sevilla 1995a].

Este tipo de desarrollo requiere usar los elementos de resistencia específicos de cada localidad para potenciar la acción colectiva; así como una agricultura participativa con métodos de desarrollo endógeno.

Un plan de desarrollo rural sostenible debe tener varias características: integralidad: aprovechar los recursos de la zona, estableciendo diversas actividades económicas; armonía y equilibrio basados en sistemas agrosilvopastoriles; autonomía de los actores en la gestión y el control; minimizar las externalidades negativas de las actividades productivas, mediante redes locales de intercambio de insumos; mantener y potenciar los circuitos cortos locales; usar el conocimiento local; pluriactividad, selectividad y complementariedad de rentas, con prácticas sustentables; prácticas de cultivo ligadas a lo endógeno, que consulten el repertorio cultural existente, la organización de los elementos internos de la explotación agraria y las relaciones tecnológicas del predio [Guzmán 1999].



En materia de investigación se requiere seleccionar tecnologías apropiadas, personal de investigación con experiencia, y participación de los agricultores [Harwood 2001].

En el campo energético se presentan varios desafíos: mantener la arquitectura de los ecosistemas para evitar la pérdida de energía acumulada y de insumos externos; evitar la pérdida de estabilidad para mantener la capacidad de acumulación energética; en caso de pérdida de diversidad, hay que introducir especies exógenas que cumplan funciones equivalentes; desarrollar políticas energéticas eficientes; no eliminar la cubierta boscosa de los ecosistemas ni la cubierta del suelo de los agroecosistemas; desarrollar asociaciones de alta eficiencia fotosintética [Giglo 1984].

Como criterio general, la difusión agroecológica de la sostenibilidad implica un manejo de los recursos naturales ecológicamente sano, socialmente justo, económicamente viable, culturalmente adaptable y socioculturalmente humanizado [Sevilla 1995b].

La riqueza del campesinado, representada en una gran variedad de plantas y animales, se ha ido perdiendo a causa del monocultivo. Su patrimonio –y el de la naturaleza– ha sido sustituido por ganancias pingües y salarios envilecidos. La pérdida de este patrimonio pone en peligro la reproducción del campesinado, y la estabilidad social y ambiental.

1.6 La nueva ruralidad

La década de los noventa modificó las ideas sobre el desarrollo y las políticas derivadas de ellas. Las políticas neoliberales tenían como trasfondo una visión del desarrollo económico que hacía énfasis en otros aspectos. Las propuestas que valoraban la inversión física, el papel activo del Estado, el papel reactivador del gasto público, el proteccionismo y las políticas sectoriales fueron sustituidas por las que daban prioridad a los mercados, la información, el impacto del capital humano y las externalidades. Del estímulo a la demanda se pasó al estímulo a la oferta como motor del desarrollo.

Para el enfoque anterior eran vitales los sectores industrial, agrícola y de la construcción. En el nuevo se dio paso a las áreas horizontales para estimular la oferta: vías, salud, comunicaciones, aspectos ambientales. Se consideró que el concepto de capital humano era el descubrimiento más importante de la teoría del crecimiento económico y, junto con el concepto de equidad se constituyeron en pilares de las estrategias de política.

A finales de los noventa, la conferencia internacional sobre el papel del sector rural en el desarrollo de América Latina, convocada por la Misión



Rural de Colombia, llegó a los siguientes acuerdos: reconocimiento de la crisis de paradigmas, y ajuste de las políticas a las nuevas realidades; la transición era un momento del ajuste institucional; adopción de políticas diferenciadas para abordar la realidad rural; reivindicación y viabilidad del peso del sector rural en la sociedad; afirmación del reconocimiento del territorio rural; reconocimiento y reivindicación de los altos retornos de las inversiones rurales; aceptación de que el mercado es compatible con opciones justas en cuanto a precios; carácter imperativo de la reconversión y la diversificación productiva: servicios ambientales, turismo, cadenas; reconocimiento de la importancia del empleo y los ingresos no agrícolas como determinantes de los mercados rurales; necesidad de concluir las reformas institucionales; creación de espacios de negociación internacionales; reconocimiento de la importancia de la innovación y del desarrollo científico y humano [Echeverri y Ribero 2002].

Estos acuerdos fueron la base de la “revalorización de lo rural”, cuyos pilares fueron: dar prioridad a la atención de los territorios rurales; promover el enfoque de la nueva ruralidad, entendida como una propuesta analítica de integración de los desarrollos conceptuales y políticos, y de nuevos debates e instrumentos que potencien la gestión, entendiendo lo rural como un continuum de lo urbano; crear condiciones para ampliar las oportunidades; identificar nuevos escenarios en el marco de la globalización, e incorporar lo rural a una canasta de actividades.

Según Echeverri y Ribeiro, la “nueva ruralidad” sentó tres grandes fundamentos: redefinir el ámbito de acción de la política rural; revisar a fondo la economía rural y proponer una nueva institucionalidad rural. El ámbito rural se entendió entonces

como el territorio construido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos. Estos procesos se generan por el efecto de localización y apropiación territorial, de lo cual se desprende que los recursos naturales son factores de producción localizados. De esta forma lo rural incorpora otras áreas dispersas y concentraciones urbanas que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas, establece relaciones funcionales de integración con lo urbano y se fundamenta en una visión territorial [Echeverri y Ribero 2002, 17].

Los demás elementos constitutivos de la “nueva ruralidad” eran la planificación territorial descentralizada, la democracia participativa, una nueva forma de gestión del desarrollo, la construcción de una verdadera ciudadanía rural y la incorporación de nuevos temas, como el ambiental.



La “nueva ruralidad” exige revisar el ámbito institucional del territorio rural, a partir del reconocimiento de la transición de los macroprocesos, del cambio de las funciones y competencias de los territorios, la descentralización y la globalización, la nuevas responsabilidades de los ámbitos públicos y privados, y la redefinición del papel del Estado.

Como se observa, el fundamento de la “nueva ruralidad” es el territorio, la revalorización del espacio rural y su geografía. En este sentido, la ruralidad se define como

una condición básica de construcción de sociedad a partir de la dependencia existente entre los condicionantes de localización de la base económica y la formación de asentamientos humanos dependientes de ella. El factor diferenciador de lo rural radica en el papel determinante de la oferta de recursos naturales que determina patrones de apropiación y permanencia en el territorio, en procesos históricos. En síntesis, esta visión de lo rural incorpora una visión de base económica: oferta de recursos naturales, y una definición de proceso histórico: construcción de sociedad [*ibíd.* 24].

La “nueva ruralidad” establece otros principios: sustituir la dicotomía rural-urbano por una concepción de jerarquía regional, determinada por centros urbanos con funciones claramente rurales, desarrollar un enfoque de economía de los recursos naturales más que de economía agrícola. La agricultura ampliada y las cadenas productivas deben ser el foco de las políticas regionales, la economía rural se debe entender de manera integral y diversificada, especialmente, en los mercados laborales.

A partir de estos principios, Echeverri y Ribeiro consideran que los criterios esenciales para una política rural son: reconocer la abundancia de mano de obra, valorar los saberes tradicionales, aceptar la peculiaridad de la agricultura tropical, aceptar las limitaciones del capital, considerar las oportunidades de la riqueza ambiental, y entender la necesidad de una economía distributiva e incluyente.

La “nueva ruralidad” acoge las funciones que la FAO atribuyó a la agricultura: una función económica, relativa a su contribución al crecimiento económico; una función ambiental, relativa a la conservación de los recursos y la preservación del medio ambiente, y una función social, de desarrollo del capital social. Pero considera que este carácter multifuncional exige desarrollar un marco institucional rural que nazca de procesos de cambio y de reforma que signifiquen una transición en la naturaleza y los instrumentos de gestión y de política. Este marco se debe basar en un mercado de políticas públicas que englobe nuevas formas de interacción entre agentes privados y públicos.



La nueva institucionalidad exige pasar a la tercera etapa de reformas, después de las que crearon un Estado remanente y de las que incorporaron dimensiones institucionales y organizativas. La tercera generación se debe centrar en los siguientes aspectos: calidad de la gestión institucional, efectividad del Estado y desarrollo de capacidades para mejorar el funcionamiento de los mercados mediante nuevas formas de regulación; creación de redes de colaboración; aprovechamiento de las complementariedades; estímulo a la participación y a la iniciativa social; creación de iguales oportunidades, y suministro de bienes públicos.

Para este enfoque es necesario un marco de transición en el que la institucionalidad se conciba como una especie de contrato social que garantice los derechos y defina parámetros de cumplimiento de los deberes. Ese marco exige actuar en dos dimensiones: el ámbito de la gestión, de lo privado a lo público pasando por el corporativismo, y el ámbito territorial, de lo local a lo global pasando por diversos espacios.

El “mercado de políticas públicas” exige pasar del modelo precedente, de oferta, iniciativa y concentración de funciones en el Estado, a un modelo de demanda, de instancias privadas y locales, propio de un “esquema de libertad económica, participación social y democracia” [*ibíd.* 134].

Además, la “nueva ruralidad” asigna un papel específico al Estado: velar para que las instituciones expresen arreglos legítimos; reconocer la iniciativa individual, la autonomía comunitaria y la organización económica privada; actuar de acuerdo con la lógica del mercado; dar énfasis a la equidad y a la justicia en el acceso, y oportunidades para todos; velar por el interés común; hacer lo que no hacen los agentes privados; ejercer liderazgo político; elaborar marcos normativos y de regulación; fortalecer a los agentes institucionales; promover la inversión pública, y suministrar bienes públicos.

El Estado debe, en consecuencia, promover políticas públicas de redistribución y para favorecer a los más débiles, lograr que la inversión pública potencie a la privada, procurar políticas de fomento a las externalidades que estimulen la competitividad social, y contribuir a desarrollar la capacidad de autonomía y de autogestión.

Con estos criterios, las nuevas reglas de juego tienden a generar una normatividad para el desarrollo rural, un escenario de consenso, un escenario de cooperación internacional, y la planificación territorial y sectorial. Por último, se proponen nuevas instituciones para el territorio rural, que se agrupan en organizaciones de la demanda, de carácter privado; organizaciones de oferta, de carácter público, y organizaciones de acompañamiento y soporte.

*El enfoque territorial del desarrollo*

El IICA ha profundizado la visión territorial condensada en la “nueva ruralidad”, y en un documento de febrero de 2003 prefiere hablar del “enfoque territorial del desarrollo” [Echeverri *et al.* 2003].

Este concepto parte de un análisis dinámico e integral de las dimensiones económica, social, ambiental y político institucional, que reafirma los desarrollos anteriores y da mayor énfasis a los procesos sociales. De este enfoque se derivan varios objetivos: reducir la pobreza y promover el bienestar rural, potenciar la contribución del sector a la sociedad, reducir las inequidades en la distribución del ingreso, mejorar la seguridad alimentaria de la población rural, impulsar el desarrollo humano de los actores sociales, y promover los patrones de uso sostenible de los recursos naturales.

El desarrollo rural tiene dos propósitos superiores: cohesión social con equidad, solidaridad, justicia social, pertenencia y adscripción; y cohesión territorial como expresión de espacios, recursos y sociedades inmersos en regiones, naciones y espacios internacionales.

Este enfoque pone de manifiesto el carácter polifacético de los territorios rurales, la reducción de la pobreza enmarcada en el desarrollo territorial, la superación del marco institucional tradicional, la orientación de la inversión hacia lo económico, y el establecimiento de mecanismos de participación abiertos y pluralistas.

En materia de gestión de las políticas públicas destaca el territorio como objeto de las políticas públicas, el desarrollo de políticas públicas adaptadas al contexto, la cooperación entre agentes para la gestión de políticas y la redefinición del papel del Estado: provisión de bienes públicos, dirección y regulación de la economía, y construcción de democracia e institucionalidad rural.

El “enfoque territorial del desarrollo rural” hace hincapié en cuatro campos: la sostenibilidad de los medios de vida, la cooperación y la gobernabilidad locales, la sustitución del concepto de economía agrícola por el de economía territorial, y los riesgos y oportunidades de la globalización.

Los promotores de este enfoque reconocen que el trabajo actual es un punto de convergencia de enfoques anteriores, como el desarrollo comunitario, el enfoque de los pequeños productores y el de los programas DRI; además, retoma los elementos conceptuales de la “nueva ruralidad”, aunque presta más atención al análisis de los sistemas económico-ecológicos, a la formación del capital humano y a la valorización del capital social e institucional.

CUADRO 1

NUEVOS ÉNFASIS DEL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Enfoque tradicional	Enfoque territorial
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Descentralización y reforma del Estado ♦ Participación y compensación ♦ Perspectiva ambiental ♦ Economía agrícola ♦ Tecnología para la productividad ♦ Sistemas pasivos de información ♦ Capital físico ♦ Urbano-rural ♦ Énfasis sectorial, focalización en productos ♦ Políticas orientadas a la oferta 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ordenamiento territorial ♦ Cooperación e inclusión ♦ Desarrollo sostenible ♦ Economía territorial ♦ Innovación tecnológica y competitividad territorial ♦ Sistemas vivos de gestión del conocimiento ♦ Capital natural, humano y social ♦ Fluidez entre lo urbano y lo rural ♦ Enfoque multisectorial, énfasis en cadenas y clusters productivos ♦ Políticas orientadas a la demanda

Fuente: Echeverri *et al.* [2003, cuadro 7, 21].

2. EL ESTADO DEL ARTE EN EL CONTEXTO NACIONAL

Retomando el argumento de Machado en la introducción de este documento, es muy poco lo que se ha producido en el ámbito nacional acerca del desarrollo rural. Aunque existen numerosos trabajos de seguimiento y evaluación de las políticas del sector, y estados del arte sobre las tendencias y los enfoques teóricos sobre el desarrollo de la agricultura.

Acerca de los modelos de desarrollo rural propiamente dicho, son relevantes los programas DRI, los modelos para desarrollo de sistemas agroindustriales y la propuesta de la Misión Rural. La literatura restante analiza el sector agropecuario en el marco del modelo general de crecimiento de la economía, y se limita a evaluar diversas variables.

2.1 Modelos de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones

En cuanto al desarrollo económico de América Latina se acepta que los modelos de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones marcaron la pauta entre los años cuarenta y mediados de los ochenta del siglo pasado. Estos modelos se centraron en la industrialización, el desarrollo de los sectores modernos, la extensión de la tecnología como signo de

progreso y de aumento de la dotación de capital, y consideraban que la abundancia de mano de obra era un obstáculo para el desarrollo.

Una mirada a las políticas agrícolas de esas primeras décadas permite concluir, con Balcázar, que

Si bien en las décadas de los treinta cuarenta y cincuenta el Estado aplicó una política tendiente a estimular la producción de alimentos y materias primas... ello no se tradujo en una capacidad efectiva para definir la orientación del cambio tecnológico en el sector. Por el contrario, durante esta etapa la generación y transferencia de tecnología fueron adelantadas fundamentalmente por entidades privadas, es decir, por las empresas internacionales que operan en las ramas de maquinaria e insumos agroquímicos. Este proceso se originaba en los países donde la modernización e industrialización de la agricultura había alcanzado gran desarrollo. En consecuencia, el tipo de medios de producción y las combinaciones de recursos... se definían respondiendo a los problemas específicos de tales países, muy distintos a los que se presentaban en las naciones atrasadas como la colombiana” [Balcázar 1986, 209].

Debido a las exigencias e implicaciones del modelo de crecimiento, el patrón de cambio tecnológico de la agricultura colombiana adoptó varias características: respondió a un proceso de transferencia de tecnología conforme a la estructura de costos de producción de los países de origen; fue discriminatorio, montó “islas de modernización tecnológica” en pocos cultivos y no se desarrolló una tecnología para cultivar alimentos, que permitiera competir con el “paquete”; llevó a la especialización regional de la agricultura moderna; transfirió los efectos del progreso técnico a los países abastecedores de insumos y no promovió el desarrollo de una base industrial local [*ibíd.*].

En consecuencia, el modelo sustitutivo tuvo los siguientes efectos sobre la estructura agraria: acentuó la polarización socioeconómica y técnica de la producción; la agricultura moderna protegida resultó poco o nada competitiva a nivel internacional, debido a los patrones de cultivo y a la tecnología, así como por el carácter imitativo y dependiente del modelo; las industrias nacionales no desarrollaron investigación y diseño sino simples adaptaciones; se generaron escasos vínculos técnicos entre la agricultura y la industria; la sobrevaluación desincentivó a la industria nacional de insumos; la agricultura moderna terminó enfrentada al cuello de botella del agotamiento del mercado por sus problemas internos [Balcázar y Correa 1994].

Para Balcázar, el análisis de los instrumentos de política sectorial muestra que, con excepción de la reforma agraria y del DRI, los demás instrumentos concentraron los beneficios, en términos de productos y de grupos sociales. Los menos beneficiados fueron los campesinos, puesto que las políticas se orientaron hacia los productores de bienes exportables.



La mayor parte de los cultivos, principalmente los alimentos (excepto el arroz), y casi toda la población rural, quedaron excluidos de los subsidios y mecanismos de protección que pudieran compensar la discriminación derivada de la lógica económica del modelo de desarrollo en curso [*ibíd.* 122].

En la academia hay consenso acerca de esta discriminación del modelo general de crecimiento. Bejarano afirmaba que

hubo un sesgo claro (en el modelo de desarrollo entre 1950-1975) en favor de la agricultura comercial, productora de materias primas y la producción de alimentos no fue protegida y estimulada en igual magnitud. Sin duda, la autosuficiencia alimentaria implicaba que básicamente el estímulo para incrementar la producción de alimentos tenía que venir de la demanda doméstica. Sin embargo, esta fue restringida por la baja tasa de crecimiento del ingreso mientras aquellos otros productos que podían dedicarse a las actividades de exportación fueron estimulados por políticas comerciales [1984, 218].

El desarrollismo agrario tuvo varios resultados: conservó la estructura de distribución de la propiedad de la tierra; perdió la visión estructural de los problemas agrarios, y llevó a un manejo coyuntural y casuístico, con descoordinación institucional y del aparato productivo; desprotección de la agricultura con una caída de la rentabilidad, y desacumulación; pérdida de poder del Ministerio de Agricultura; inflación de precios de los alimentos; desarticulación de las organizaciones agrarias, falta de una política social, y descenso de la inversión pública en el agro [Machado 1985].

Grosso modo, el papel sectorial y las estrategias para la agricultura en los modelos de desarrollo de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones fueron: transferencias de ahorro, traslado de mano de obra barata, traslado de divisas para financiar exportaciones, oferta adecuada de alimentos y materias primas, precios bajos para controlar la inflación, recursos para formación de capital [Perfetti 1995].

Según Antonio García [1982], ese papel se cumplió en un contexto en el que el patrón de desarrollo agrícola acogido en los sesenta y setenta implicó un redespliegue que atribuía una función más compleja a la agricultura, reflejada en una concentración de recursos alimentarios en los centros hegemónicos; una participación cada vez mayor de las potencias industriales en las exportaciones mundiales de materias primas y alimentos, que redujo las exportaciones de los países periféricos; una participación decreciente de América Latina en el mercado mundial de alimentos; un aumento de la participación de las importaciones agropecuarias de América Latina; un desequilibrio entre los ritmos de crecimiento de las exportaciones y de las importaciones agropecuarias, y un incremento de la deuda externa.



En el contexto nacional, la política sectorial de los años ochenta hizo énfasis en la protección y promoción de las exportaciones sin provocar desabastecimiento, el aumento de los subsidios a las exportaciones, un volumen adecuado de crédito, la compensación a las exportaciones, el control de las importaciones, los ajustes a los precios de sustentación y los acuerdos en el manejo de productos [Perfetti 1995].

Durante el gobierno de Betancur, la política general tendió a proteger a los bienes exportables y descuidó la protección de los bienes importables. Durante el gobierno de Barco, la política sectorial tendió a la protección general y a la sustitución de importaciones, mediante una política más favorable al sector que implicó la planificación de necesidades de importación, precios de sustentación remunerativos, incentivos que no afectarían la competitividad, reducción de costos mediante menores aranceles, importaciones ajustadas a las condiciones de abastecimiento, con un carácter residual, estímulos a las importaciones tales como el CERT, el CAT, el crédito y las compensaciones de precios.

Pese a estos apoyos sectoriales, el período 1975-1988 se caracterizó por un gran deterioro de los aparatos del Estado en el sector rural, de modo que el sector quedó al margen de los cambios internacionales y de una inserción que aprovechara los cambios que se avecinaban [Machado 1990].

La evaluación general de los modelos de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones muestra que en América Latina “la transformación de la estructura productiva ha sido incompleta, pues la pérdida de importancia relativa de la agricultura no ha sido compensada por un gran dinamismo del sector industrial. Esto es particularmente cierto en lo que se refiere a la absorción de mano de obra” [Figueroa 1990, 91], de tal manera que el supuesto clave de tales modelos de desarrollo –que la superación del atraso de la agricultura y su modernización seguirían al desarrollo industrial– resultó de poca ayuda para resolver los problemas del campo. Así, las posibilidades del desarrollo rural se vieron frustradas.

No deja de ser significativo que, aun con discriminación de los modelos generales de crecimiento, las economías campesinas hayan logrado diversas transformaciones productivas que les permitieron reproducirse y ampliarse, y el surgimiento de una especie de “capitalismo rural” mediante el que adaptaron las relaciones sociales y productivas para su provecho, sin negar sus problemas. Los cambios en la empresa familiar rural obedecieron a su capacidad para suministrar alimentos a las zonas urbanas, a la generalización del cambio técnico mediante el uso de insumos agroquímicos, a la monetización de sus actividades, a la reducción del autoconsumo, a la mayor exposición a los precios de mercado, a la articulación a otras actividades agropecuarias, a



la mayor contratación de trabajo asalariado, a la mayor articulación productiva entre campesinos y a los sistemas de acopio más ordenados [Forero 1998].

Frente a los resultados generales de los modelos de desarrollo y su impacto en el agro, Machado intentó aclarar la disyuntiva entre desarrollo entendido como crecimiento y desarrollo entendido como mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y políticas en el campo. Propuso distinguir el “problema agrícola”, relacionado con el crecimiento del sector agropecuario y concerniente únicamente a los asuntos sectoriales, y el “problema agrario”, relacionado con los problemas del desarrollo y el papel de la agricultura [Machado y Torres 1987].

Existe un problema agrícola cuando los factores productivos de la agricultura se desarticulan coyunturalmente dentro del mismo sector, lo que se manifiesta en escasez de agua, presencia de plagas, inadecuación de tierras, fallas en el sistema de crédito y deficiencias en la difusión de los avances tecnológicos.

El problema agrario se manifiesta en insuficiencia de la producción, las relaciones de producción, la importación de patrones tecnológicos, la migración, el desempleo, los conflictos sociales. El problema agrario puede ser social y del desarrollo. Encuentra entonces que

La política agrícola se identifica con un modelo de crecimiento de la actividad productiva agropecuaria y sus acciones se refieren a la adecuación de los factores productivos y a su eficiencia en el proceso de producción” [*ibíd.* 1987, 336].

Por su parte, “La política agraria se refiere más a las acciones encaminadas a resolver los problemas del desarrollo económico y social en el campo, a la incidencia de aquellos en todo el sistema económico y social y a los efectos de este último en el campo” [*ibíd.*, 336].

Y remite a la conclusión de la FAO, que habla de un modelo de modernización periférica para indicar que la prioridad que se dio al crecimiento fue incapaz de resolver los problemas básicos del desarrollo, y llevó a concentrar el ingreso, restringir la demanda interna de productos agrícolas, incrementar la pobreza rural, aumentar la dependencia tecnológica y alimentaria, deteriorar los sistemas democráticos y generar una crisis alimentaria en la región.

2.2 El modelo del Consenso de Washington en Colombia

Debido a la crisis de los paradigmas del desarrollo, a finales de los ochenta y comienzos de los noventa se promovió en la región un nuevo modelo

basado en los postulados del Consenso de Washington, a saber: las fuerzas del mercado asignan los recursos de acuerdo con la especialización, el ambiente macro deber ser sano y neutro, el sector público traslada al sector privado la dirección del proceso de producción, las políticas sectoriales no son compensatorias, se eliminan los instrumentos de intervención tradicionales, se elimina el manejo restringido y selectivo del crédito, cada sector se nutre de los recursos globales y los comparte en igualdad de condiciones, la inversión pública se asigna según la eficiencia de los proyectos y no mediante decisiones discrecionales, el manejo de la tasa de cambio no favorece a nadie en particular, se reducen o eliminan las restricciones cuantitativas al comercio, se elimina la intervención directa de los precios [Perfetti 1995].

Este modelo centró su acción en la autonomía de los individuos y del sector privado, en crear las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en promover procesos de reconstrucción institucional y formar ciudadanos como actores centrales del proceso de cambio y crecimiento.

Como vimos, concentró el interés en las áreas horizontales y no en los sectores verticales clásicos, en el capital humano, los mercados y la información, y no en la inversión física, en el papel restringido del Estado como garante de las reglas de juego y no en su papel activo, en los bienes públicos, la garantía de los derechos de propiedad y la eliminación de las barreras al comercio⁸.

Lo que se dio en llamar “el modelo hacia afuera” implicó también una nueva estructura tributaria, con impuestos de efectos neutros como el IVA y el predial, políticas ortodoxas de manejo económico, y un ambiente macroeconómico estable y neutro. Para el sector agrario, implicó un reordenamiento de sus recursos que favoreció a los bienes transables en el corto plazo, esperando a que eventualmente los beneficios llegaran a los bienes no transables [Jaramillo *et al.* 1992].

Para estos autores, “La ‘neutralidad’ frente a las posibilidades del desarrollo de los diferentes sectores económicos representa un beneficio para la agricultura, al eliminar políticas selectivas y discriminatorias contra el sector” [*ibid.* 89]. En su opinión, esto permite mejorar la transparencia y la competitividad en los mercados, de tal manera que estos pueden asignar eficientemente los recursos.

El modelo contempla una etapa de transición en la que se generen acciones dirigidas a apoyar a los campesinos para que se incorporen al mercado, a través de programas temporales. “La estrategia propuesta debe operar de

8 Una excelente exposición de los nuevos principios del desarrollo se encuentra en DNP [1991].



tal forma que sea el propio modelo el que seleccione al agricultor del futuro” [ibíd., 92], con reglas que implican un gasto social no discriminatorio, la eliminación de los subsidios focalizados, que en caso de necesidad deben ser transitorios, y programas para atenuar la pobreza que atiendan las necesidades primarias sin que hagan parte integral de la política para el sector. En este esquema, la definición tradicional de campesino deja de tener vigencia porque se integra al mercado.

Por ello, Jaramillo y su grupo se preguntan “¿para qué proteger o dar tratamiento preferencial a un grupo específico de productores si los mismos pueden operar abierta y eficientemente en los mercados y beneficiarse de las nuevas condiciones?” [ibíd. 96].

Se propone, además, evitar la concentración de bienes y servicios públicos en determinados grupos o localidades, e impulsar la movilidad de los factores para potenciar los encadenamientos desde una visión regional.

2.3 El sistema agroindustrial como modelo de desarrollo

Absalón Machado ha tratado con insistencia el tema de la agroindustria, y en su último libro [2002] traza un recorrido conceptual que le permite sistematizar y explicar su concepto de sistema agroindustrial, que lleva a una propuesta de organización productiva, social y política del agro.

Machado recoge los conceptos de agroindustria, agricultura ampliada –tal como lo utiliza el IICA [Chiriboga 1992]–, industrialización de la agricultura y emplea el enfoque sistémico de la agricultura para definir el sistema agroindustrial (SAI) como

el conjunto de relaciones y procesos en que se involucran los productores agropecuarios y sus agentes económicos y sociales en el recorrido de sus productos desde la producción primaria hasta el consumidor final, incluyendo las relaciones de la agricultura con los proveedores de insumos, maquinaria, tecnología, servicios e información [ibíd. 217].

El desarrollo del SAI tiene tres fases: la fase agraria, de generación de valor agregado en la agricultura; la fase de transición, de generación de valor agregado en la agricultura y la agroindustria; y la fase agroindustrial, de generación de valor agregado en la agroindustria.

En la última se configura un verdadero SAI, diferente de la estructura agraria, que implica la homogenización de las relaciones de producción y los sistemas productivos, del uso de la tecnología y de los sistemas de organización y del capital organizacional.

El SAI se puede entender entonces como la fase superior del desarrollo capitalista de la agricultura; la fase monopolista de los conglomerados y complejos agroindustriales; la fase de una relación desigual entre agricultura e industria, articuladas para que el excedente de la agricultura fluya a la industria y al sector financiero; la fase en la que la agricultura se subordina a lo urbano-industrial y es el eslabón débil de la cadena; la primacía de una relación agricultura-industria y trabajo asalariado, y de articulación al capital transnacional y al mercado internacional.

Sus elementos constitutivos son: subsistema de tenencia y formas de propiedad de los recursos productivos, subsistema de producción y empresa, subsistema de relaciones sociales entre los agentes del sistema, subsistema de relaciones institucionales y políticas, subsistema de relaciones con la economía de mercado.

Los actores involucrados en el SAI son los empresarios capitalistas de la agricultura, los propietarios de tierra que la usan o alquilan como bien de inversión o producción, los trabajadores asalariados, el empresariado agroindustrial, los comerciantes, los poseedores de capital y servicios, y los consumidores.

Con estos elementos y esos actores, en los países en desarrollo se configuran sistemas complejos de estructuras agrarias –con actividades agroindustriales– en las que no se crea un núcleo dominante y consolidado. Las formas organizativas para llegar a consolidarlas son las cadenas, los clusters, los complejos agroindustriales, los sistemas agroindustriales localizados y las alianzas estratégicas.

El SAI implica que la base de poder es el control y la capacidad para combinar los factores productivos (tierra, capital, trabajo, tecnología y conocimiento), y no el control de la tierra. Cuanto más se desarrolla el sistema, más se aleja de la agricultura el núcleo del poder, de modo que los agricultores y terratenientes pierden influencia.

2.4 El desarrollo rural integrado

El trabajo de De Janvry incluye una sección especial sobre el DRI en Colombia, que contiene varias conclusiones y recomendaciones [De Janvry *et al.* 1991]. Considera que el DRI fue la política más explícita y sostenida para las economías campesina por su presencia relativamente estable en las regiones, porque permitió desarrollar líneas de trabajo y metodologías, por los estudios sobre socios de cultivos, las prácticas culturales locales y los sistemas de riego en pequeña escala, así como por el énfasis en el componente de producción.



Destaca la diversidad de las economías campesinas según el contexto regional y las disímiles características de las sociedades campesinas. Insiste en que no es válido generalizar la “tendencia decreciente” de la participación de las economías campesinas en la oferta alimentaria, pues hay variaciones por regiones, y las economías campesinas pueden restablecer su participación a través de mercados de diferentes jerarquías.

Igual que otras evaluaciones⁹, esta señala que de no fortalecer el componente de comercialización, el DRI difícilmente lograría los efectos esperados; reconoce las insuficiencias tecnológicas en términos de investigación, la falta de análisis económico en los procesos de decisión sobre la prioridad de los productos objeto de asistencia técnica, los desfases en la operación del crédito con respecto a las necesidades de los productores, y las restricciones del acceso a la tierra, que impiden el fortalecimiento de la economía campesina.

Los autores hacen dos tipos de recomendaciones: 1) en el área programática: especializar al DRI en el componente productivo, con énfasis en lo tecnológico y el liderazgo del ICA, ampliar los recursos de crédito y adecuar sus flujos, ampliar las acciones de reforma agraria. 2) en el área institucional: estructurar el sistema de información, e incorporación gradual de nuevos distritos y municipios.

A raíz de los cambios de paradigmas y políticas, el DRI sufrió modificaciones profundas que llevaron a su desaparición. La primera fase se ejecutó entre 1976 y 1982, y la segunda entre 1983 y 1990, ambas bajo la responsabilidad de entidades públicas por asignación de recursos a presupuestos de entidades, y posteriormente por transferencias mediante convenios cuando el DRI se transformó en un Fondo [Vargas 1996].

La Fase III, ejecutada entre 1991 y 1996, se fundamentó en la cofinanciación obligatoria con los municipios, la ampliación de la cobertura que llevó a la pérdida de capacidad para ubicar a los beneficiarios, la libre concurrencia de entidades ejecutoras, y la orientación a partir de la demanda. En esta fase se generaron capacidades locales para gestionar el desarrollo local, gracias a la descentralización del programa.

Según Vargas, el desarrollo rural exige una visión holística que incluya la competitividad, la equidad y la sostenibilidad, que vaya de lo productivo hasta el orden público y la seguridad ciudadana, su reto principal. El segundo reto es revisar el concepto de lo rural, para ligarlo a las competencias de

9 Ver Arango *et al.* [1987], Forero [1990] y Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana [1996].



los gobiernos locales. Otros retos son la reconsideración de la importancia de los nuevos actores, la resolución de los conflictos y la definición del tipo de sociedad rural que se quiere construir.

En esta perspectiva, el desarrollo rural implica un conjunto de relaciones del siguiente orden: la sociedad y la comunidad rural, articuladas al desarrollo local, como principales protagonistas, con la responsabilidad de delinear el camino, conducir el proceso y ejercer el control social; papel del municipio: gerencia del desarrollo rural, concertar planes y desarrollar instituciones; papel del departamento: coordinación e integración del desarrollo regional, de iniciativas municipales, de entidades del orden nacional, desarrollo de infraestructura, concertar los planes departamentales y trabajar por el ordenamiento y uso del territorio; papel de la Nación: formulación de políticas y normas, apoyo técnico, recursos subsidiarios, orientación general del proceso y articulación de las instituciones.

A partir de estas premisas generales, la finalidad del programa en su Fase IV es la de “contribuir a mejorar las condiciones y calidad de vida de las sociedades rurales más pobres del país, apoyando y fortaleciendo el proceso de descentralización política y administrativa de las competencias institucionales para el desarrollo local” [*ibíd.* 277]. Y su objetivo es “canalizar mayores recursos y fortalecer la capacidad de gestión local y regional para la adecuada inversión de los mismos en beneficio de las sociedades rurales más pobres” [*ibíd.* 278].

Para esta fase, se propuso que el DRI se extendiera a 32 departamentos y 828 municipios, en poblaciones de menos de 20.000 habitantes, y programas con tres componentes: desarrollo institucional, para fortalecer la capacidad de gestión del desarrollo rural; inversiones en desarrollo rural, y servicios básicos de apoyo.

El DRI se desarrolló en contextos complejos y cambiantes que, junto con sus limitaciones para incidir en lo rural, condujeron a su desaparición. Terminó diluyéndose en el Sistema Nacional de Cofinanciación, creado por Decreto 2132 de 1992 que, junto con la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria y el Programa de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario, más la Red de Solidaridad y el Plante, implicaron una serie de reformas, definidas en corto tiempo, que se ejecutaron sin ninguna planificación. Según Machado, las reformas se hicieron

sin que el Estado tenga claridad sobre la institucionalidad que exige el sector rural para su desarrollo y el modelo que debe seguir para ello... En esta maraña institucional tiende a perderse la estrategia y el concepto mismo de desarrollo rural, mientras no aparecen conceptos de desarrollo regional integral



que abran espacios y posibilidades institucionales al desarrollo rural [Machado 1996, 355].

Por ello, argumentó que, debido a las características del Sistema Nacional de Cofinanciación, el desarrollo rural quedaba supeditado a la demanda de los municipios y departamentos, y se perdía la noción de integralidad del desarrollo y la capacidad del Estado para orientar las políticas. El DRI pasó a ser un instrumento, y no un orientador del desarrollo.

La falta de una visión integral del desarrollo se constituye en el gran vacío de la política de cofinanciación que opera por la demanda. El DRI se define por la capacidad de los municipios y de las comunidades para identificar y formular proyectos, lo cual no conduce necesariamente a la equidad y equilibrios regionales [*ibíd.* 357].

Este punto fue también cuestionado porque los estudios mostraban que “La debilidad institucional, mayor en los municipios pobres, es el factor que más frena la realización de los programas de desarrollo rural en Colombia. No sólo hay desigualdad de capacidades entre los municipios, sino que dentro de ellos los pobres están en desventaja para expresar sus necesidades” [May 1993, 141].

El reto de la descentralización domina el análisis de la capacidad del DRI para alcanzar las comunidades más pobres. Dado que con la descentralización el gobierno nacional pierde facultades, esto disminuye su poder para regular el programa y señalar los beneficiarios del mismo... Pero desde el nivel municipal para abajo, es poca su influencia y no hay mecanismos especiales para garantizar que las comunidades más pobres de los municipios reciban una parte equitativa de los recursos [*ibíd.* 141].

En consecuencia, Machado propuso culminar la tareas pendientes: lograr una verdadera descentralización en el desarrollo rural y una efectiva participación de las comunidades, alcanzar la integralidad del desarrollo, diseñar programas flexibles que incorporen las diferencias regionales y definen estrategias diferenciadas, despolitizar el uso y asignación de los recursos, generar un desarrollo institucional amplio para gestionar y gerenciar el desarrollo regional, desarrollar los mercados de factores, impulsar nuevos núcleos de acumulación con la diversificación productiva, orientar el desarrollo local hacia la construcción de un modelo que articule las sociedades rurales a la sociedad, con plenos derechos, y que cuente con estrategias para desarticular la violencia.



2.5 La Misión Rural

La Misión Rural, que elaboró un diagnóstico y un conjunto de proposiciones sobre la cuestión rural en Colombia, abordó nueve temas que concluían en una propuesta de desarrollo rural. Esta síntesis se basa en el trabajo de Salgado y Mesías [2003]¹⁰.

Transición, convivencia y sostenibilidad

La Misión Rural “nació de la necesidad de contar con una visión orientadora de largo plazo para el sector rural colombiano, que superara las visiones pesimistas, apocalípticas o simplistas y permitiera profundizar en las raíces de la naturaleza y causas de la crisis que hoy vive la sociedad colombiana” [Echeverri 1998, xiii].

El primer problema que señala la Misión es que no se conoce la magnitud y la naturaleza de la crisis del sector rural, pues no hay un diagnóstico objetivo y compartido, pese a los esfuerzos que se han hecho para que el país tenga conciencia de la magnitud de la crisis. Propone entonces empezar por reconocer la nueva estructura económica del sector rural, la profunda transformación paralela a la pérdida de participación del sector agropecuario y a la consolidación de otros sectores en el ámbito rural.

Han surgido nuevas actividades rurales a pesar de los mercados incompletos y segmentados que restan potencialidad. Pero la política rural no ha reconocido las nuevas actividades ni ha superado los problemas, pues se orienta básicamente a lo agropecuario y deja de lado los demás eslabones. La política macro mantiene los sesgos sectoriales.

Esto se ve agravado por la persistencia de la pobreza, las limitadas oportunidades causadas por los bajos niveles de formación técnica para la producción, por las restricciones institucionales y la falta de políticas que permitan el acceso a los activos productivos, por la concentración de la propiedad de la tierra, la distribución espacial irracional de la población, el desplazamiento de población, empresarios y dueños de fincas, y el incremento de los cultivos ilícitos.

La Misión reconoce que el sector tiene graves problemas de capital humano y social, reflejados en la baja capacidad técnica y empresarial, y en la dificultad para armonizar flexiblemente el entorno económico y responder

10 La presentación básica de la Misión Rural se encuentra en Echeverri [1998].



a las exigencias del desarrollo. Ello conduce a una crisis política e institucional que se expresa en pérdida de gobernabilidad, ineficiencia, corrupción e indolencia, debilitamiento institucional del Estado y fortalecimiento de las estructuras locales y regionales, colapso parcial del Estado, fragmentado y con un territorio dividido. Por su parte, la guerra es una expresión de la crisis política.

Visiones del desarrollo

De acuerdo con la Misión, ante las debilidades de los modelos de promoción de exportaciones y de apertura,

no se cuenta hoy con un modelo alternativo, con un nuevo paradigma que dé cuenta, al menos en el plano teórico, de las opciones de política de desarrollo. Vacío que se explica en buena medida por los efectos ideológicos del pensamiento neoliberal que cerró las puertas a las reflexiones y discusiones sobre enfoques más estructurales del desarrollo, confiando excesivamente en que los mercados y la eficiencia económica actuarían como sustituto real del concepto de estrategias y modelos de desarrollo [*ibíd.* 11].

El concepto de desarrollo rural dejó de ser importante y pertinente en las agendas de los organismos multilaterales y los centros académicos, que hoy se preocupan casi exclusivamente por la competitividad y la eficiencia.

Un modelo propio alternativo de desarrollo

Según la Misión, un modelo propio y alternativo de desarrollo debe tener dos componentes: enfoque general del desarrollo y proceso de transición. Estos componentes deben llevar a superar la visión economicista del crecimiento como fin en sí mismo, y a que la justicia social y la estabilidad política e institucional vuelvan a ocupar un lugar importante en las metas del desarrollo.

Se requiere entonces un “proyecto nacional” que establezca definiciones en el terreno político, el cual surgiría de un acuerdo nacional y un pacto social, que parta de entender el país como una sociedad del conocimiento, con un futuro basado en el desarrollo de su potencialidad humana y natural, y la apropiación de su riqueza, reconociendo su esencia cultural e incorporando su biodiversidad al desarrollo. Este pacto implicaría la acción política en el marco de una democracia participativa e innovadora, fundada en el respeto a los derechos humanos y que tenga como base institucional un Estado de derecho unitario y con autonomía para la gestión territorial. El pacto se basaría también en la democracia económica con responsabilidad de los mercados, la propiedad y la riqueza, apoyada en la gran diversidad



cultural del país. En lo social, ambiental y territorial, el “proyecto nacional” se entiende como la suma de los proyectos regionales y locales, con una vocación integracionista en lo internacional.

El proceso de transición se concibe como un puente entre la situación actual y el “proyecto nacional”, y sólo puede ser posible si se reconoce la crisis del país y se tiene la actitud necesaria para crear condiciones que permitan adoptar la política y la economía que sugiere el proyecto, del sacrificio de quienes más se han beneficiado del modelo actual, y de la necesidad de diseñar medidas transitorias, movilización social y soporte político.

La transición exige tres procesos de orden político, económico e institucional, tendientes a: a) construcción de capital político, participación de la sociedad civil con poder y reconstrucción de los partidos para recuperar la gobernabilidad y la legitimidad; b) ajuste de las reglas de juego con oportunidades para todos, condiciones para la producción, ampliación de relaciones con la economía mundial e incentivos para lograr la eficiencia; c) ajuste institucional, con reconocimiento de la elección racional que hacen los actores.

La nueva realidad rural

Con la idea de construir un modelo propio y alternativo de desarrollo, la Misión propone un nuevo enfoque de la ruralidad, entendiendo que lo rural es una categoría del mismo orden de lo urbano, pues se refiere a un espacio territorial con sectores complejos. El territorio se construye a partir de la economía agropecuaria, e incorpora regiones, culturas y estructuras sociales, por lo que va más allá de la producción.

Los territorios rurales son claves para la paz, no por vía compasiva o defensiva sino constructiva. Ofrecen la posibilidad de modificar el sentido del desarrollo en lo productivo, lo social y lo político, así como en la ocupación de la mano de obra.

Caminos para lograr el proyecto nacional

La Misión Rural entiende la paz como el “establecimiento de unas condiciones de desarrollo eficiente, justo, estable y sostenible, que permita que los conflictos sean fuente de dinamización del progreso y no motivos de rompimiento del tejido social” [*ibíd.* 18].

La paz obliga a trabajar sobre los siguientes componentes: creación de capital político; economía racional, eficiente y equitativa; ampliación de las



oportunidades; recursos para la paz y el desarrollo; conocimiento y cultura, y nueva institucionalidad.

2.6 Otros enfoques del desarrollo rural

Retomando el argumento de Machado de que los aportes de la literatura académica acerca de lo rural no constituyen un cuerpo teórico suficiente para definir modelos de desarrollo, este estado del arte se remite a otros artículos elaborados en el marco del Proyecto, que hacen balances de las contribuciones de investigadores/as y centros de estudio.

En el nivel microeconómico se ha desarrollado un campo importante de trabajo en torno a las economías campesinas. Los estudios de Mariano Arango, Jaime Forero y la Universidad Javeriana son emblemáticos y esenciales¹¹, y se inscriben en las tendencias contemporáneas de la teoría del desarrollo que, según López, exigen un análisis más detallado de las relaciones productivas. Estos estudios renuevan los conceptos de actor campesino, aportan bases estadísticas sólidas y enriquecen los análisis regionales.

Hay que destacar los aportes de la nueva economía institucional, en particular los de Machado, Bejarano, Kalmanovitz, la Misión Rural, Cega y la Universidad Javeriana [Machado *et al.* 2003], que también se inscriben en la nueva generación de estudios sobre el desarrollo, aunque dejan vacíos en temas tratados en el contexto internacional, por ejemplo, en materia de contratos y costos de transacción.

También hay aportes de los gremios económicos y las organizaciones campesinas. En el primer caso, Misión Paz se presenta como una propuesta que esboza los espacios y líneas de trabajo que, desde una perspectiva productivista, pretenden orientar la aplicación de políticas agrícolas [Salgado 2003b]. En el segundo caso, el proyecto de ILSA, publicado en *Cuadernos de Tierra y Justicia*, sistematiza las definiciones provenientes de las organizaciones campesinas y delinea su análisis y sus propuestas desde una perspectiva interdisciplinaria que reconoce al campesinado como actor del desarrollo [Núñez 2003].

La producción académica nacional avanza lentamente. La academia está muy apegada a unas líneas generales de trabajo que se caracterizan por la desvalorización de lo rural, como se nota particularmente en el caso de los economistas más allegados a la tecnocracia e influidos por el Consenso de

11 Ver, al respecto, Salgado [2003a].



Washington y la economía neoclásica. Curiosamente, el trabajo de López muestra que los economistas aún no asimilan el rico aporte de la literatura internacional y siguen una especie de “línea del menor esfuerzo” que se preocupa poco por los estudios micro y por adentrarse en análisis más amplios de la compleja realidad rural.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTIERI, M. 1995. “El estado del arte de la agroecología y su contribución al desarrollo rural en América Latina”, en materiales del curso Agroecología y conocimiento local, Programa de Doctorado en Agroecología, Campesinado e Historia, Universidad Internacional de Andalucía, España.
- . 1999a. “Bases agroecológicas para una producción agrícola sustentable”, Clades, *Bases históricas y teóricas de la agroecología y el desarrollo rural*, Módulo I, V Curso sobre Agroecología y Desarrollo Rural, V Edición, Lima, Perú.
- . 1999b. “Dimensiones multifuncionales de la agricultura ecológica en América Latina”, Clades–PED–CIED, Lima.
- . 1999c. “El agroecosistema: determinantes, recursos, procesos y sustentabilidad”, Clades, *Bases históricas y teóricas de la agroecología y el desarrollo rural*, Módulo I, V Curso sobre Agroecología y Desarrollo Rural, V Edición, Lima, Perú.
- . 1999d. “Rol ecológico de la biodiversidad en agroecosistemas”, Clades, *Bases históricas y teóricas de la agroecología y el desarrollo rural*, Módulo I, V Curso sobre Agroecología y Desarrollo Rural, V Edición, Lima, Perú.
- . 2001. “Diseñando agroecosistemas sustentables”, Clades, *Diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*, Módulo II, VII Curso sobre Agroecología y Desarrollo Rural, V Edición, Lima, Perú.
- Arango, M. et al. 1987. *Economía campesina y políticas agrarias en Colombia. Una evaluación del programa DRI*, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Ashely, C. y Simon, M. 2001. “Rethinking rural development”, *Development Policy Review* 19.
- Balcázar, Á. 1986. “Cambio técnico en la agricultura”, Machado, A., compilador, *Problemas agrarios colombianos*, Cega–Siglo XXI.
- Balcázar, A. y Correa, C. 1994. “Impacto de las políticas agrícolas sobre la mecanización agrícola”, *Coyuntura Colombiana*, Nueva Época, Vol. 11, No. 3, Cega, Bogotá.



- BEJARANO, J. A. 1984. "La agricultura colombiana en un contexto de crisis", *Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política* 8, Madrid.
- CHIRIBOGA, M. 1992. "Hacia una modernización democrática e incluyente de la agricultura en América latina y el Caribe", Machado, A., compilador, *Desarrollo rural y apertura económica*, Fondo DRI, IICA, Bogotá.
- CHIRIBOGA, M. Y PLAZA, O. 1998. "Desarrollo rural microrregional y descentralización", en Plaza, O., editor, *Desarrollo rural: enfoques y métodos alternativos*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- DE JANVRY, A. *et al.* 1991. *Campesinos y desarrollo en América Latina. Proceso global. El DRI en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Fondo DRI, Bogotá.
- DNP. 1991. *La Revolución Pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Bogotá.
- ECHEVERRI, R. 1998. "Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural", Informe Final de la Misión Rural, IICA, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- ECHEVERRI, R. Y RIBERO, M. 2002. *Nueva Ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, IICA, Misión Rural, Costa Rica.
- ECHEVERRI, R. *et al.* 2003. "El enfoque territorial del desarrollo rural", versión preliminar, IICA, San José.
- ECHENIQUE, J. 1987. "Algunas reflexiones sobre el programa DRI", Bustamante, J., compilador, *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Minagricultura, Fondo DRI, Bogotá.
- ELLIS, F Y BIGGS, S. 2001. "Evolving themes in rural development 1950-2000", *Development Policy Review*.
- FIGUEROA, A. 1990. "La agricultura campesina en América Latina: desafíos para los 90", *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 13, No. 1-2, Bogotá.
- FORERO, J. 1990. *Evaluación general del programa de Desarrollo Rural Integrado -DRI- en Colombia*, Universidad Javeriana, Ministerio de Agricultura, Volumen I, Bogotá.
- 1998. *Economía y sociedad rural en los Andes colombianos*, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana, Bogotá.
- 2002. *Sistemas de producción rurales en la región Andina colombiana*, Colciencias, IER-Universidad Javeriana, Bogotá.
- *et al.* 2002. *Sistemas de producción rurales en la Región Andina colombiana*, Colciencias, IER-Universidad Javeriana, Bogotá.
- García, A. 1982. "El nuevo problema agrario en América Latina", *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 5, No. 1, Bogotá.



- GLIGO, N. 1984. "La energía en el modelo tecnológico agrícola de América Latina", *Revista de la Cepal* 22, Santiago de Chile.
- GONZÁLEZ, J. M. 2001. "Una aproximación al estudio de la transformación ecológica del paisaje rural colombiano 1850-1990", Palacio, G., editor, *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*, Universidad Nacional, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá.
- GORDILLO, G. 1987. "Seis temas nodales para un nuevo desarrollo rural", Bustamante, J., compilador, *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Minagricultura, Fondo DRI, Bogotá.
- GUZMÁN, G. et al. 1999. *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- HECHT, S. 1999. "Evolución del pensamiento agroecológico", Clades, *Bases históricas y teóricas de la agroecología y el desarrollo rural*, Módulo I, V Curso sobre agroecología y desarrollo rural, V Edición, Lima.
- HARWOOD, R. 2001. "Investigación para el desarrollo de la pequeña finca", Clades, *Diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*, Módulo II, VII Curso sobre Agroecología y Desarrollo Rural, V Edición, Lima, Perú.
- JARAMILLO, C. F. et al. 1992. "Modelos de desarrollo, sector agropecuario y desarrollo rural: hacia un nuevo paradigma", Machado A., compilador, *Desarrollo rural y apertura económica*, Fondo DRI, IICA, Bogotá.
- LÓPEZ, E. 2003. "Agricultura y desarrollo: una nota sobre la literatura", Proyecto Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz de Colombia, borrador, CID/UN-Colciencias, Bogotá.
- MACHADO, A. 1985. "El sistema alimentario en Colombia", *Coyuntura Agropecuaria*, tercer trimestre, Cega, Bogotá.
- . 1990. "Cambio institucional en el sector agropecuario: un reto para los 90", *Coyuntura Agropecuaria* 25, primer trimestre, Cega, Bogotá.
- . 1996. "El desarrollo rural y su contexto. Colombia 1975-1995", Fondo DRI, *20 años de desarrollo rural en Colombia y sus perspectivas*, Seminario 26-28 de junio de 1996, Fondo DRI, Minagricultura, Bogotá.
- . 2002. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MACHADO, A., SALGADO, C. Y VÁSQUEZ, R. 2003. *El análisis institucional y de las instituciones del sector agropecuario 1986-2003*, Proyecto "Prospectiva sobre posibilidades de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia", CID/UN-Colciencias, Bogotá.



- MACHADO, A. y TORRES, J. 1987. *El sistema agroalimentario: una visión integral de la cuestión agraria en América Latina*, Cega-Siglo XXI Editores, Bogotá.
- MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL DE LA UNIVERSIDAD JAVERIANA. 1996. "Enfoques conceptuales y operativos del DRI en Colombia en sus 20 años", Bogotá.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. 1992. "De la economía ecológica al ecologismo popular", Icaria, Barcelona.
- MAY, E. 1996. *La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial*, Tercer Mundo Editores-Banco Mundial, Bogotá.
- MEJÍA, M. 1995. *Agriculturas para la vida: movimientos alternativos frente a la agricultura química*, LED, Ceperoid, Cali, Colombia.
- NÚÑEZ, L. 2003. *Cuadernos de Tierra y Justicia de ILSA*, Proyecto "Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia", CID/UN-Colciencias, Bogotá.
- PERFETTI, J. 1995. "Las paradojas en el desarrollo de la agricultura y las opciones de política", *Coyuntura Económica*, diciembre, Fedesarrollo, Bogotá.
- PLAZA, O. 1998. "Cambio social y desarrollo rural", Plaza, O., editor, *Desarrollo rural: enfoques y métodos alternativos*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- RIVERA, R. 1989. "Campesinado: el enfoque de las estrategias del hogar", *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 12, No. 3, septiembre-diciembre.
- SALGADO, C. 2002. "Agroecología para el desarrollo rural", monografía para optar al título de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Idea, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- , 2003a. *Las economías campesinas*, Proyecto "Prospectiva sobre posibilidades de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia", CID/UN-Colciencias, Bogotá.
- , 2003b. *El desarrollo agrario según los gremios*, Proyecto "Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia", CID/UN-Colciencias, Bogotá.
- SALGADO, CARLOS y MESÍAS, L. 2003. *La Misión Rural 1997-1998*, Informe para el Proyecto "Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia", CID/UN-Colciencias, Bogotá.
- SALGADO, C. y PRADA, E. 2000. *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*, Cinep, Bogotá.
- SEVILLA, E. 1995a. "Una experiencia educativa de agroecología en Europa, surgida desde Latinoamérica", en materiales del curso Agroecología y conocimiento local, Programa de Doctorado en Agroecología, Campesinado e Historia, Universidad Internacional de Andalucía, España.




- SEVILLA, E. 1995b. "El marco teórico de la agroecología", en materiales del curso Agroecología y conocimiento local, Programa de Doctorado en Agroecología, Campesinado e Historia, Universidad Internacional de Andalucía, España.
- VARGAS, R. 1996. "Lineamientos de una propuesta para la Fase IV del DRI 1997-2000". *20 años de desarrollo rural en Colombia y sus perspectivas*, Fondo DRI, Seminario realizado del 26 al 28 de junio de 1996, Bogotá.
- YURJEVIC, A. 1999a. "El desarrollo sustentable: una mirada actualizada", Clades Módulo I, *Bases históricas y teóricas de la agroecología y el desarrollo rural*, V Curso sobre Agroecología y Desarrollo Rural, Lima.
- , 1999b. "Agroecología y desarrollo rural sustentable", Clades, Módulo III, *Agroecología y desarrollo rural en América Latina*, V Curso sobre Agroecología y Desarrollo Rural, Lima.

AGRICULTURA Y DESARROLLO: REVISIÓN DE LA LITERATURA

Enrique López Enciso*

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional
e Investigador Principal del Banco de la República.



Este documento presenta la visión del papel de la agricultura en el desarrollo que predomina en los principales centros académicos. Para este trabajo se revisaron y estudiaron los programas de los cursos especializados que se imparten en las universidades y los documentos de trabajo, artículos y libros que se han publicado sobre el tema.

Se argumenta que en la visión del papel de la agricultura en el desarrollo ha ocurrido una revolución asociada con el vigoroso avance de la teoría del desarrollo. Avance que se alimenta de la reubicación, en el centro de la teoría moderna del desarrollo, de algunos temas que tradicionalmente se consideraban específicos de la agricultura. Esta relación recíproca indica que ha existido una fructífera comunicación entre ambos campos del pensamiento económico.

En la tradición clásica, la agricultura tenía estrecha relación con el crecimiento de la economía. En los años cincuenta, los primeros economistas del desarrollo retomaron esa tradición, volvieron su atención hacia la agricultura del tercer mundo y se centraron en la contribución de la agricultura al crecimiento de la economía, en vez de estudiar el desarrollo agrícola en sí

* Agradezco los comentarios de Absalón Machado y de Juan José Perfetti a una versión anterior. Los errores u omisiones son de mi entera responsabilidad y no comprometen a esas instituciones.

mismo. En las décadas siguientes se identificaron los problemas particulares de la actividad agrícola. Hoy en día, paradójicamente, los temas de la agricultura se han convertido en temas del desarrollo.

Este cambio de óptica es relativamente reciente. Hace menos de quince años, con la primera oleada de reformas estructurales, hubo una revolución en la forma de pensar los roles del Estado, las instituciones y el mercado en el desarrollo. La reflexión y el avance en todos los campos del conocimiento económico, y en particular en el del desarrollo agrícola y rural, renovaron la percepción acerca del tema que se trata en este artículo. En esta renovación intervinieron muy diversos participantes, con una gama más amplia que en el pasado. La nueva teoría del desarrollo suministra nuevos instrumentos para hacer una lectura diferente de la agricultura y de su papel en el desarrollo.

El trabajo se divide en seis partes. En la primera se revisa la evolución de la manera de concebir la relación entre la agricultura y el desarrollo económico. La segunda hace un breve recuento de la teoría del desarrollo. En la parte siguiente se muestra cómo se usan los elementos de la nueva teoría del desarrollo en la reflexión sobre la actividad agrícola. La cuarta presenta la teoría de la organización rural, que recoge y sintetiza los desarrollos anteriores. En la quinta se muestra la conexión entre los avances teóricos y la percepción de la política dirigida hacia el sector agropecuario. En la última se formulan algunas conclusiones.

1. AGRICULTURA Y DESARROLLO. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y DE ORIENTACIÓN DE POLÍTICA

La agricultura cumplía un papel pasivo en los primeros modelos de los años cincuenta, para los cuales era determinante y crucial impulsar el crecimiento del producto *per cápita*. Se consideraba que el sector tenía poco potencial y enfrentaba la inexorable Ley de Engel, por la baja elasticidad ingreso de la demanda de sus productos, y que se le debían extraer el trabajo y los recursos excedentes para utilizarlos en actividades más productivas¹. Esa visión se reforzó con la influencia de la CEPAL, que daba mayor importancia a la

1 En ese período fue determinante el trabajo de Arthur Lewis [1954], luego ampliado por Ranis y Fei [1961, 1963, 1964] y Jorgenson [1961]. El trabajo seminal de Lewis, que presentó un modelo de equilibrio general con dos sectores: uno moderno y otro de subsistencia, propuso la idea de transferir trabajo y otros recursos excedentes del sector capitalista al tradicional para promover el crecimiento. Si bien el trabajo de Lewis no hablaba de un sector industrial moderno y uno agrícola atrasado así fue interpretado por muchos de sus sucesores.



sustitución de importaciones manufactureras que al impulso de las exportaciones agrícolas, pues consideraba que en el comportamiento de los precios internacionales de éstas últimas incidía el deterioro secular de los términos de intercambio que afectaba a los países en desarrollo. Se percibe una orientación similar en el trabajo de Hirschman [1958], quien introdujo el concepto de interrelaciones para investigar de qué manera la inversión en una actividad inducía una inversión posterior en otro sector durante el proceso de desarrollo. Según él, la acción del gobierno se debía centrar en las actividades que tuvieran gran capacidad de arrastre. En su enfoque, era claro que estos efectos se podían lograr mediante inversiones en la industria manufacturera y no en la agricultura.

A pesar de esos planteamientos teóricos, la década de los cincuenta fue pródiga en experiencias de desarrollo del sector agrícola. Uno de esos esfuerzos fue el modelo de difusión del desarrollo agrícola, soporte teórico de la Revolución Verde, de acuerdo con el cual los agricultores del tercer mundo podían elevar su productividad con una asignación más eficiente de sus recursos, y la adopción de prácticas y tecnologías agrícolas de los países industriales.

En la segunda etapa de los estudios del desarrollo, que se inició alrededor de los años setenta, coincidieron varios elementos. Por una parte, el retorno a la teoría neoclásica y, por otra, la respuesta de la economía del desarrollo occidental a los desafíos de sus críticos radicales. Se pasó de modelos muy agregados a macroestudios desagregados cuyo objeto de análisis eran las unidades productivas y los hogares [Stiglitz 2001]. Se comenzaron a incorporar los temas del empleo y de la distribución del ingreso, como respuesta ideológica al desafío del pensamiento radical y estructuralista, y como resultado de la revisión de las metas del desarrollo. Ya no se trataba únicamente de incrementar el producto *per cápita* sino también de incorporar el problema de la distribución. Fue la época del crecimiento con equidad.

También hubo grandes cambios en la visión del desarrollo agrícola. Primero se asimilaron las enseñanzas de la utilización del modelo de difusión, que fracasó porque ignoraba la realidad de los países en desarrollo. En muchos países existían barreras estructurales para el desarrollo rural a causa de la concentración del poder político y de la propiedad. Estas barreras inhibían la expansión de la producción. A ese fracaso contribuyó el énfasis en la extensión agrícola, cuando lo que se necesitaba era dotar al campesinado de factores de producción más productivos y de habilidades que permitieran aprovecharlos mejor, es decir, de hacer investigación y desarrollo para producir paquetes tecnológicos apropiados para el tercer mundo, y adoptar políticas de formación de capital humano para utilizarlos [Schultz 1964].



Luego cambió la importancia que se daba a la agricultura en los programas de desarrollo derivados del enfoque de crecimiento con equidad. En ese entonces se consideraba que la agricultura del tercer mundo era una de las principales causas de la pobreza, y que la mayoría de la población pobre vivía en las áreas rurales. Y se vio la necesidad de una mejor comprensión de las economías rurales que la que proporcionaban los modelos de dos sectores de los años cincuenta.

La década de los setenta es deslumbrante en la producción teórica acerca de la agricultura. Se modela el crecimiento agrícola [Hayami y Ruttan 1970]. Se hacen análisis sectoriales detallados [Mellor 1976, Johnston y Kilby 1975] y se perfeccionan los modelos de equilibrio general computable con imperfecciones de mercado [De Janvry 1981].

La investigación microeconómica permitió acumular abundantes conocimientos sobre el comportamiento de los productores, las restricciones a la expansión de la producción agrícola y no agrícola, el ingreso, el empleo, la relación entre investigación agrícola e instituciones de extensión, y la complejidad y la especificidad de la localización espacial de la actividad agrícola. Aunque se descuidó la visión macroeconómica del papel del sector en el desarrollo. En ese mismo período, los gobiernos del tercer mundo y los donantes internacionales impulsaron los programas de desarrollo rural y de satisfacción de las necesidades básicas, que combinaban elementos de apoyo a la producción agrícola con el mejoramiento de la salud, la educación, la salud y otros servicios sociales.

Muchos estudios criticaron las distorsiones de precios, las altas tasas de protección y la búsqueda de rentas, que evidenciaban la necesidad de reformas, una de las características centrales del pensamiento sobre el desarrollo que se consolidó en los años ochenta: algunos países no aprovechaban las oportunidades económicas externas, no a causa de las condiciones externas adversas sino debido a políticas inapropiadas. Las políticas correctas eran, entonces, pasar de las estrategias hacia adentro a la liberalización del comercio internacional y la promoción de exportaciones, diseñar planes de estabilización, privatizar las empresas estatales y seguir los lineamientos de los precios de mercado [Stiglitz 2001].

En materia agrícola, el énfasis se trasladó a la capacidad de respuesta del sector, al ajuste estructural de la economía, la seguridad alimentaria y las políticas alimentarias. Se pasó así de una visión microeconómica a una visión macroeconómica. También surgió el tema del desarrollo sostenible y se persistió en temas no resueltos, como los del ingreso rural y la creación de empleo en las áreas rurales.



Eicher y Staatz [1997] muestran que a finales de los noventa los economistas volvieron a explorar la relación entre la economía rural y los mercados mundiales, reconociendo la importancia de las instituciones en los patrones de crecimiento y de distribución de los beneficios del crecimiento. El nivel de desagregación del análisis es hoy mucho mayor que en la década de los cincuenta. El análisis de las interrelaciones sectoriales y de las instituciones es más fino, se da énfasis a la comprensión de las diferentes relaciones y se reconoce la posibilidad de múltiples sendas de desarrollo.

Esos autores destacan la idea de John Mellor [1997] sobre la capacidad de las políticas macroeconómicas para estimular el crecimiento de la agricultura y de la economía nacional. Algunos estudios de caso sobre las economías de transición concluyen, además, que se requieren varios elementos para que las políticas macroeconómicas y sectoriales estimulen el crecimiento y alivien la pobreza: la demanda efectiva internacional y doméstica debe ser suficiente, el Estado debe invertir en investigación y desarrollo, y el entorno institucional debe movilizar el potencial sectorial.

2. LA NUEVA TEORÍA DEL DESARROLLO

El rasgo sobresaliente en los trabajos de fin de siglo y albores del nuevo milenio es que la economía del desarrollo dejó de centrarse en los aspectos macroeconómicos. Antes, los problemas del desarrollo se relacionaban con la falta de ahorro, la asignación administrativa de los recursos, la inserción internacional, y la balanza de pagos y el ajuste de corto plazo. Se reconocía que el comportamiento microeconómico y las instituciones podían ser diferentes en los países en desarrollo y en los países industrializados, pero el economista consideraba que el estudio de las instituciones era ajeno a su campo o no obedecía a ninguna lógica económica. La atención que hoy se da a los aspectos microeconómicos del desarrollo fue el resultado del fracaso de las políticas puramente macroeconómicas y del rechazo a la concepción simplista de los problemas institucionales. Hoy se constata que los efectos de las estrategias macroeconómicas son letra muerta si no corresponden a los intereses de los agentes.

Para compensar las fallas anteriores, la teoría del desarrollo se ha apoyado en los avances de la microeconomía moderna. En las tres últimas décadas, la introducción del azar moral, los contratos y los mercados incompletos, y otras “fricciones” que no tenía en cuenta el análisis neoclásico que predominó en los setenta y comienzos de los ochenta modificó la manera de concebir los mercados. Además, la consideración de las instituciones llevó al

desarrollo de una nueva economía política y al estudio de nuevas fallas del mercado.

Esta evolución ha sido paralela al avance de la teoría del crecimiento endógeno –una teoría macroeconómica que se propuso en los años ochenta– que modificó el análisis de la función de producción agregada, resaltando la importancia del conocimiento y de las ideas, y revitalizó la discusión acerca de la convergencia entre países pobres y países ricos².

A continuación se resumen esos desarrollos teóricos, para abordar después la nueva visión de la agricultura y del desarrollo que han propiciado. La presentación comienza por el final –los aspectos macroeconómicos del desarrollo– y se divide en dos partes, instituciones y nueva economía política, por un lado, y teoría de los contratos, por el otro.

2.1 Los aspectos macroeconómicos del desarrollo

La teoría del crecimiento endógeno incorpora el conocimiento como elemento determinante del progreso técnico, y así modifica en forma sustancial el análisis de la función de producción agregada. En lugar de la versión inicial de Solow (rendimientos marginales decrecientes del capital físico y del trabajo por separado, rendimientos constantes para ambos factores conjuntamente, y el progreso técnico como residuo), la nueva teoría examina funciones de producción con rendimientos crecientes debidos a la acumulación (acervo) de capital humano y como resultado de la especialización y la inversión en conocimiento.

La primera generación de modelos de crecimiento endógeno (el enfoque AK) hace énfasis en las externalidades generadas por la acumulación del crecimiento sostenido de la productividad, y usa este enfoque para discutir los efectos de la tributación, el ahorro, la educación y las políticas comerciales sobre el crecimiento de largo plazo (ver, por ejemplo, Barro y Sala-i-Martin [1995]). La segunda generación (el enfoque neoschumpeteriano), que apareció a comienzos de los noventa, con los trabajos de Romer [1990] y Aghion y Howitt [1992], se acerca más a las causas del progreso tecnológico

2 Es tal la profusión de trabajos sobre el desarrollo que las principales universidades han dividido el tema en dos cursos. En uno se tratan los temas de la macroeconomía y el desarrollo, y se abordan la teoría del crecimiento endógeno y los factores que favorecen u obstaculizan el crecimiento. En el otro se estudian los problemas microeconómicos del desarrollo, concentrándose en las teorías de las instituciones, los incentivos y las interacciones sociales. En algunos casos existe, además, un curso de economía política. Véase, por ejemplo, el curso de Banerjee en MIT: <http://web.mit.edu/14.773/www/>

y se enfoca explícitamente en la innovación como actividad económica distinta, con razones y efectos económicos específicos. El nuevo conocimiento se genera mediante la inversión en investigación, y el progreso técnico residual se contabiliza mediante la formación endógena de capital humano y el incremento del acervo público de conocimiento. En competencia imperfecta, la posibilidad de beneficios monopólicos induce a innovar. El conocimiento y la información, una vez se obtienen, se pueden usar sin ningún costo adicional. Los nuevos productos y procesos productivos generan beneficios que se esparcen a otras empresas. Así, la inversión agregada en acervo de conocimiento público tiene rendimientos crecientes a escala, que persisten indefinidamente y mantienen el crecimiento del ingreso *per cápita* en el largo plazo [Meier 2002].

Ese enfoque permite entender las características estructurales (organización de las firmas, grado de competencia en el mercado en varios sectores, infraestructura física y legal, diseño de las instituciones políticas, y dotación y acumulación de capital físico) y cómo afectan el crecimiento de largo plazo a través de sus efectos sobre los incentivos de los agentes económicos y de las oportunidades para involucrarse en actividades que producen conocimiento [Aghion 2002].

La teoría del crecimiento endógeno aporta muchas enseñanzas al análisis del desarrollo. Según Aghion, el enfoque neoschumpeteriano, con su énfasis en los aspectos estructurales del proceso de innovación, ha permitido cerrar la brecha entre teóricos e historiadores del crecimiento y del desarrollo [*ibíd.*]. En ese sentido, la nueva teoría del crecimiento renovó la discusión acerca de la convergencia entre países³, y del análisis empírico mediante ejercicios econométricos de corte transversal, de paneles de países y mediciones más refinadas de la productividad⁴.

La noción básica de convergencia supone que la producción agregada se lleva a cabo utilizando capital y trabajo, y que se ahorra una fracción constante del ingreso nacional. Por la ley de los rendimientos marginales de

3 Existen, claro está, puntos de vista diferentes, como el de Parente y Prescott [1999, 3]: "Nuestros intentos anteriores [Prescott y Boyd, 1987; Parente, 1994] de entender el problema del desarrollo no caen en esta categoría, sino que pertenecen a la literatura del crecimiento endógeno. Sin embargo, una vez examinamos la evidencia empírica, llegamos a la conclusión de que debíamos abandonar este tipo de teoría. La teoría del crecimiento endógeno es útil para entender el crecimiento del acervo de conocimiento, pero no es útil para entender las diferencias internacionales del ingreso".

4 Aunque el concepto no es nuevo, pues ha tenido un desarrollo paralelo en la teoría del crecimiento óptimo y se encuentra en los trabajos de Solow de los años cincuenta.



crecientes, los países que tienen una baja dotación de capital con respecto al trabajo obtienen un elevado rendimiento del primer factor y, en consecuencia, un incremento del acervo de capital tiene gran impacto sobre el ingreso *per cápita*. De ahí se sigue que, controlando las tasas de ahorro, los países pobres tienden a crecer más rápido y a alcanzar y a converger con los países más ricos. Para asegurar que la tasa de ahorro no es el único elemento que califica al argumento, se controla todo lo que afecte la adición marginal del ingreso *per cápita*: conceptos cuantificables como las tasas de crecimiento de la población y otros, como el clima político o la corrupción.

Bien entendida, la hipótesis de convergencia no afirma que todos los países converjan en su senda de crecimiento de largo plazo, sino que la falta de convergencia se puede explicar mediante algún factor exógeno. Esta visión tiene problemas, pues limita la búsqueda de explicaciones más profundas y lleva a acciones de política que quizá no se orienten a resolver los problemas que realmente afectan el desarrollo de un país. Recientemente se propuso una visión alternativa que concibe el subdesarrollo como una historia de equilibrios múltiples y no como una falla de algunos parámetros económicos fundamentales o de valores socio-culturales. El desempeño de los países puede ser muy diferente a través del tiempo, aunque en un principio sus sociedades sean similares en lo fundamental. Los países pueden partir del mismo punto y llegar a una situación diferente en el largo plazo. La convergencia no está asegurada, pues el desempeño está condicionado por la experiencia histórica y por la inercia de las expectativas [Ray 2000].

Un avance más reciente es el de los trabajos que abordan la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso y la riqueza, que subrayan el vínculo entre las dotaciones iniciales de riqueza y el camino que luego siguen las economías, así como el del patrón de crecimiento que elige una sociedad y la distribución del ingreso [Aghion *et al.* 1999], lo que destaca la doble dirección de esa relación. Por una parte, se debe examinar el efecto de la inequidad sobre el crecimiento; y, por otra, establecer si el crecimiento incrementa la inequidad de los ingresos.

En cuanto al primer aspecto, los estudios empíricos encuentran que, en contra de lo que señala el enfoque convencional, existe una correlación negativa entre el crecimiento del producto y la inequidad [Benabou 1996]. La teoría ofrece una explicación basada en la teoría microeconómica de los incentivos, en las imperfecciones de los mercados de crédito y la existencia de azar moral [Aghion *et al.*, 1999]. Mecanismos que también pueden estar presentes en las economías desarrolladas. La conclusión específica es que si los agentes son heterogéneos y los mercados de capital son imperfectos, una desigualdad creciente puede tener un impacto negativo sobre el crecimiento.



La desigualdad proviene de la distribución inicial de la riqueza, y se puede reducir mediante la tributación para acelerar el crecimiento. Como se verá más adelante, los planteamientos sobre reforma agraria retoman este punto.

Si bien la reducción de la inequidad puede acelerar el crecimiento de las economías que se encuentran en una etapa temprana de desarrollo, cabe preguntar si existe un círculo virtuoso. Es decir, si este tipo de políticas reduce la necesidad de políticas redistributivas en una etapa posterior: lo esencial es diseñar políticas que eviten que el crecimiento y el desarrollo promuevan la inequidad⁵.

2.2 Microeconomía del desarrollo

La aplicación de la teoría neoclásica a los países en desarrollo no ha estado exenta de problemas. El comportamiento económico de los agentes suele ser incompatible con sus postulados, pues no responden a los incentivos de precios o mantienen instituciones poco favorables al desarrollo. Para entender ese comportamiento se han propuesto varias explicaciones, que van de la irracionalidad de los agentes económicos a la jerarquización del comportamiento, la cual lleva a que no sean libres para tomar decisiones.

La primera supone que los agentes son irracionales en los países en desarrollo –un enfoque ingenuo basado en las observaciones de los primeros viajeros europeos– y que la lógica económica es la lógica de referencia de toda sociedad. La segunda es el análisis institucional, una de las ramas más activas en la investigación del desarrollo, gracias al avance de la microeconomía en los últimos treinta años. Avance que se concentra en tres áreas: el análisis de los costos de transacción (Coase, North, Williamson), que ha permitido entender la racionalidad económica de las instituciones por fuera del mercado; el análisis de la información (Akerloff y Stiglitz), en particular, de los problemas ligados a la asimetría de la información, que ha llevado a entender que las funciones de utilidad de los agentes se modifican mediante la experiencia social y, por último, el análisis de la elección colectiva⁶.

5 Son tres las áreas más importantes para consolidar el círculo virtuoso: la política comercial, el cambio tecnológico y el cambio organizacional. A esta conclusión se llega a partir del estudio de las economías desarrolladas, cuya evolución económica ha estado acompañada de un incremento de la desigualdad como consecuencia del inadecuado diseño de políticas en estas áreas [Gottschalk y Smeeding 1997].

6 No todos los autores clasificarían a la nueva economía institucional (NIE) como una teoría de origen microeconómico. Por ejemplo, Williamson [2000] afirma que la NIE opera a dos niveles. El nivel macro se refiere al entorno institucional o reglas del juego, que afectan el comportamiento y el desempeño de los actores económicos, así como a las transacciones en las que están involucrados. El nivel micro se refiere a los arreglos institucionales, como el gobierno.



En las secciones posteriores se presentan en mayor detalle las teorías de las instituciones, de la nueva economía política y de los contratos.

2.2.1 *Instituciones y nueva economía política*

La nueva economía institucional es un campo multidisciplinario y vasto que incluye aspectos de economía, historia, sociología, ciencia política, organización de los negocios y leyes. El Nuevo Institucionalismo comenzó con el artículo de Coase sobre la naturaleza de la firma, publicado en 1937. Y, junto con el que publicó en 1960, comenzó lo que muchos, entre ellos North, consideran una revolución en la economía. Esta nueva perspectiva postula que los costos de transacción –determinados por las instituciones y los arreglos institucionales– son la clave del desempeño económico. Se argumenta, entonces, que las instituciones de un país, bien sean legales, políticas o sociales, determinan el comportamiento económico, y así tienen especial interés para los economistas.

Así concebidas, las instituciones son una caja negra. Los esfuerzos posteriores se han dedicado a examinar las experiencias de los países para precisar el concepto de instituciones. Existen diferentes enfoques de las instituciones y de la forma en que aparecen los obstáculos institucionales al desarrollo. Entre ellos, el enfoque de las instituciones eficientes, el enfoque incidental de las instituciones que pueden generar rentas, y el de las instituciones costosas [Robinson 2002].

ENFOQUE DE LAS INSTITUCIONES EFICIENTES

De acuerdo con este enfoque, las sociedades eligen las instituciones que maximizan su excedente total. La manera de distribuir este excedente no afecta la elección de las instituciones. El razonamiento subyacente proviene del teorema de Coase⁷, que en su artículo de 1960 afirmó que cuando las partes pueden negociar sin costos llevarán la puja hasta internalizar las externalidades

7 De acuerdo con Acemoglu [2002], el teorema de Coase afirma que cuando los derechos de propiedad están bien definidos y no hay costos de transacción, los agentes económicos establecen un contrato que les permite alcanzar un resultado eficiente, sin importar los derechos de propiedad sobre algunos activos particulares. Aplicado a la política, este teorema sugiere que las transacciones políticas y económicas generan una fuerte tendencia a que las políticas e instituciones procuren obtener los mejores resultados, independientemente de quién detente el poder. Por tanto, las diferencias políticas e institucionales no explicarían las diferencias en los resultados económicos, en vista de que las sociedades siempre, o casi siempre, eligen las políticas e instituciones correctas.

potenciales. El razonamiento, válido para situaciones económicas, se puede extender a situaciones políticas. Las leyes corrientes benefician a ciertos grupos y generan costos desproporcionados. Dos grupos negocian para cambiar las instituciones y al hacerlo incrementan el excedente total; los grupos pueden negociar la distribución del excedente adicional.

ENFOQUE INCIDENTAL

Mientras que el enfoque anterior se basa explícitamente en el razonamiento económico, para el enfoque incidental el desarrollo de las instituciones es un subproducto de otras interacciones sociales. El conjunto de instituciones políticas y económicas surge como consecuencia incidental de otras acciones y no debido a una elección de los actores sociales. Un ejemplo interesante es el trabajo de Tilly [1990], en la más pura tradición weberiana, que elabora una teoría de la creación de los Estados modernos según la cual los sistemas fiscales, las burocracias y los parlamentos están estrechamente relacionados con la necesidad de conseguir recursos para las guerras, lo que da pie a una competencia entre Estados.

INSTITUCIONES QUE GENERAN RENTAS

Según este enfoque, las instituciones surgen como resultado de las elecciones de los agentes, pero no necesariamente son eficientes. ¿Por qué no se eligen las instituciones que maximizan el producto? Porque no siempre son elegidas por la sociedad en su conjunto, sino por grupos que controlan el poder político en el momento de esa elección, a veces en conflicto con otros grupos. Estos grupos eligen las instituciones que maximizan sus propias rentas, y no necesariamente maximizan el excedente total. En las sociedades “hay una tensión persistente entre la estructura de propiedad que maximiza las rentas del gobernante (y su grupo) y un sistema eficiente que reduce los costos de transacción y estimula el crecimiento económico” [North 1990]. Por ejemplo, las instituciones que defienden los derechos de propiedad y limitan la depredación del Estado no son de interés para el gobernante que quiere apropiarse de algunos activos. El establecimiento de derechos de propiedad reduce sus rentas futuras y, en consecuencia, prefiere instituciones que no los fortalezcan y le impidan apropiarse de los activos. Las instituciones de equilibrio no son entonces las que maximizan el tamaño de la torta sino la fracción de la torta que se pueden apropiar los grupos de poder.

El teorema de Coase no se aplica en este caso, porque en la política existe el problema del compromiso. Si un gobernante tiene el poder en sus

manos no se puede comprometer a no expropiar activos o ingresos en el futuro. La obligatoriedad de los derechos de propiedad, que podría estimular la inversión, requiere que el gobernante resigne en alguna medida el poder político para que resulte creíble su intención de respetar su compromiso de no expropiar activos o ingresos. El problema radica en que, en la disyuntiva coasiana, el gobernante puede no ser compensado por lo que deja de recibir usando el poder. Nada garantiza que reciba los pagos prometidos en el futuro. De esa manera, las instituciones que regulan el poder político y social crean problemas de compromiso y evitan la negociación coasiana, necesaria para alcanzar un buen desempeño económico.

ENFOQUE DE LAS INSTITUCIONES COSTOSAS

Este enfoque combina el primero y el tercero. Las instituciones se construyen para resolver problemas –reducir los costos de transacción, hacer cumplir los contratos– y tienden a ser eficientes. Sin embargo, reconoce que el diseño de instituciones puede ser costoso. Según la magnitud de los costos, se podrían diseñar instituciones correctas. Un ejemplo sería la teoría de los derechos de propiedad de North y Thomas [1973], muy similar a la de Demsetz [1967].

¿Cuál es la buena teoría? Acemoglu y Robinson [2003] intentan incorporar elementos provenientes del análisis político a los primeros modelos de instituciones [Laslier 2001]. Este campo de investigación se puede definir como un análisis normativo de la política. Es normativo por cuanto no busca describir la realidad sino estudiar los principios y definir los preceptos. Pero también es ciencia política en cuanto busca entender y explicar los hechos e instituciones políticas. Algunos autores lo denominan una teoría económica de la política. La democracia se examina a partir de una institución particular: el voto. No se hace una reflexión sociológica o histórica de los sistemas políticos ni de los comportamientos electorales. Se trata en esencia del estudio de la regla mayoritaria y de algunos temas conexos.

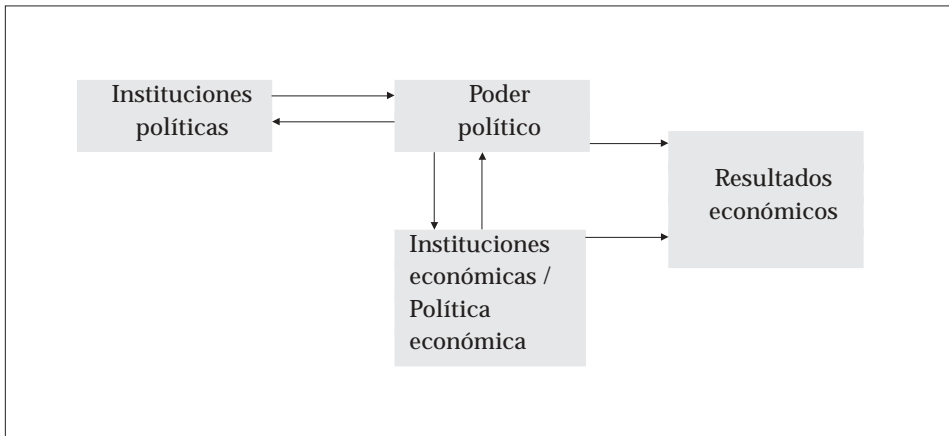
Para Acemoglu y Robinson, el punto de partida es la distinción entre diferentes tipos de instituciones (o sus diferentes roles): instituciones económicas –el grado de defensa de los derechos de propiedad, el conjunto de contratos, reglas y leyes de comercio–, el poder político (que permite modificar las instituciones) y las instituciones políticas, por ejemplo, las constituciones.

La relación entre estos elementos se puede entender mediante un esquema propuesto por Robinson, que muestra la influencia de los diferentes tipos de instituciones en los resultados económicos. El esquema indica que la teoría de las instituciones debe estudiar varios aspectos: el tipo de instituciones

que afectan los resultados económicos, la interacción entre poder político y economía institucional, el efecto de las instituciones en la asignación del poder político y los orígenes de las instituciones políticas, del poder político y de las instituciones económicas.

ESQUEMA 1

INSTITUCIONES



Un aspecto importante es que las instituciones se pueden dividir en malas, las que no estimulan la inversión y el desarrollo, y buenas, las que si los promueven. El análisis político es indispensable para entender las instituciones colectivas y explicar el desarrollo.

2.2.2 Teoría de los contratos

La teoría de los contratos y su aplicación al tema del desarrollo han progresado en la última década. Este enfoque no es nuevo, pues fue utilizado en los trabajos de Gale Johnson de los años cuarenta y cincuenta, en el contexto de los mercados de tierras. La agricultura es un campo natural para la aplicación de esta teoría, ya que los contratos aparecen simultáneamente en diferentes mercados. Por ejemplo, en los contratos de tenencia de la tierra existen tres formas estilizadas: 1) un contrato salarial cuando el propietario cultiva la tierra con trabajo contratado a una tasa salarial definida de antemano; 2) un contrato de renta en el que el propietario cede la tierra por una suma fija y 3) un contrato de aparcería en el que el propietario pide a cambio parte del producto.

El trabajo de Stiglitz sobre la aparcería, de 1974, inició una tradición de formalización de la teoría de los contratos que busca explicar por qué los terratenientes y aparceros llegan a arreglos menos eficientes que el óptimo [Banerjee 2001]. Cabe mencionar, además, el famoso trabajo de Stiglitz y Weiss [1981], que señalaba que la selección adversa era una fuente de imperfecciones en el mercado crediticio y de racionamiento del crédito, y abrió todo un campo para los estudiosos del desarrollo. Desde entonces se han elaborado muchos modelos teóricos para detallar la estructura de incentivos, con énfasis en la imperfección del mercado de capital. Más recientes son los trabajos que examinan los efectos de diversas clases de acuerdos institucionales para proteger a los individuos de los países en desarrollo contra distintos tipos de riesgos, y facilitarles acceso al crédito y a la inversión.

La teoría de los contratos hace parte de la economía de la información⁸ un campo de estudio que se inició alrededor de 1970, cuando algunos autores buscaron una nueva forma de entender las relaciones económicas. Los primeros trabajos reconocían los vacíos de la teoría del equilibrio general, que llevaban a un tratamiento poco realista de las asimetrías de información. La propuesta inicial se alejó temporalmente de esa teoría para centrarse en modelos de equilibrio parcial que tienen en cuenta la complejidad de las interacciones estratégicas entre agentes informados privadamente, con determinantes institucionales bien definidos.

Los principales modelos comparten algunas características: a) La mayoría son modelos de equilibrio parcial que aíslan los mercados de un bien (o de dos) del resto de la economía; describen las interacciones entre un pequeño número de agentes (dos por lo general), uno de los cuales, la parte informada, posee algún tipo de información privada. b) Los contratos resumen las restricciones que imponen los determinantes institucionales; los contratos pueden ser explícitos y definidos por escrito, caso en que son garantizados por una “tercera parte”. También pueden ser implícitos si están comprendidos, por ejemplo, en un conjunto de normas de comportamiento; un contrato implícito se debe basar, como un equilibrio, en la interacción entre las partes. c) Hacen amplio uso de los juegos no cooperativos con información asimétrica, si bien su descripción del proceso de negociación se basa, por lo general, en el modelo de principal-agente; los modelos pertenecen a un universo bayesiano en el que las partes tienen una creencia *a priori* sobre la información que no poseen; las partes revisan esa

8 Esta parte se basa en Salanié [1998].



creencia a medida que transcurre la interacción. El concepto de equilibrio hace parte de la familia de equilibrios bayesianos perfectos⁹.

Para ordenar y distinguir los modelos de la teoría de los contratos se pueden clasificar de acuerdo con diferentes criterios: pueden ser estáticos o dinámicos; pueden comprender contratos completos o incompletos, o describir relaciones bilaterales o multilaterales.

Además, en el caso en que una parte informada encuentra a una parte no informada, se pueden diferenciar mediante dos criterios: a) la información privada se basa en la actividad que lleva a cabo el agente, en las decisiones que toma (acción oculta); b) quién es el agente y cuáles son sus características (información oculta). Además, se pueden clasificar de acuerdo con la forma del juego estratégico, para distinguir aquellos en que la iniciativa pertenece a la parte no informada de aquellos en que pertenece a la parte informada.

Con esos criterios se obtienen tres grandes familias: 1) Los modelos de selección adversa: la parte no informada está imperfectamente informada de las características de la parte informada, y la parte informada hace el primer movimiento. 2) Los modelos de señalización: la situación informacional es la misma para las dos partes, pero la parte informada hace el primer movimiento. 3) Los modelos de azar moral: la parte no informada hace el primer movimiento, pero está imperfectamente informada de las acciones de la parte informada.

Muchos de estos modelos se expresan mediante el esquema principal-agente. Existen dos agentes en este tipo de modelo: la parte informada y la parte que no lo está. Puesto que se trata de una situación de monopolio bilateral no se puede ir muy lejos sin especificar cómo se negocian los términos de intercambio entre las partes. Infortunadamente, el estudio de la negociación es muy complejo cuando existe asimetría de información. Los teóricos no se ponen de acuerdo sobre el concepto de equilibrio que se debe utilizar en este caso. El modelo principal-agente evita esas dificultades asignando el poder de negociación a una de las partes. Esa parte propone un contrato del tipo “tómelo o déjelo” y espera obtener “sí o no” como respuesta. La otra parte no está en capacidad de proponer otro contrato. Se trata, en consecuencia, de un juego *à la Stackelberg* en el que el líder (quien propone el contrato) es el principal y el seguidor (la parte que sólo puede aceptar o rechazar el contrato) es el agente.

9 Ver Tirole [1985] para una explicación de este concepto.

3. LA VISIÓN ACTUAL DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO

3.1 Aspectos macroeconómicos

Hoy entendemos mejor la relación entre la macroeconomía y el sector agrícola, aunque subsisten algunos vacíos. Algunos autores plantean que debido a una serie de rasgos característicos del sector agropecuario se le debe atribuir un papel particular en la economía, así como a sus relaciones con la macroeconomía. El primer rasgo es la homogeneidad del producto, una precondition para que no haya competencia imperfecta; en consecuencia, los precios agrícolas se ajustan rápidamente y son más flexibles, aunque puedan sufrir *ex post* diferentes tipos de intervenciones. El segundo rasgo es la variación estacional en la producción de muchos bienes agrícolas, que genera variaciones en los precios. El tercero es que las actividades agrícolas son realizadas, sobre todo en países de bajos ingresos, por una fracción importante de la población, dispersa por todo el territorio. Y, por último, que utiliza un factor de producción no reproducible: la tierra.

Debido a estas particularidades, la agricultura difiere de otras actividades y se puede hablar de una macroeconomía del sector agrícola, que permite analizar la relación entre la agricultura y el resto de la economía [Ardeni y Freebaim 2001]. Abbott y McCalla [2001] aclaran que esta relación tiene dos sentidos: el impacto del desempeño del sector agrícola sobre los resultados macroeconómicos y el impacto de los eventos macroeconómicos sobre el desempeño sectorial. En el proceso de desarrollo, la importancia del primero disminuye, mientras que el segundo aumenta, como se observa en el cuadro 1.

CUADRO 1

RELACIONES DEL SECTOR AGRÍCOLA CON LA MACROECONOMÍA

Nivel de ingreso (PIB <i>per cápita</i>)	Importancia del sector agrícola en el desempeño macroeconómico	Importancia de los eventos macroeconómicos sobre la agricultura
Bajo	Alto	Medio
Medio	Medio o bajo	Medio a alto
Alto	Bajo o cero	Alto

Fuente: Abbott y McCalla [2001].

En las primeras etapas del desarrollo, las economías tienen elevados niveles de empleo en la agricultura y una alta participación del valor agregado por ese sector. El desempeño del sector domina el desempeño macroeconómico



en términos de crecimiento, empleo, ingresos fiscales y gastos, y muchas veces en términos de ganancias del comercio exterior. Su importancia disminuye a medida que la actividad económica se amplía, pero esta reducción va acompañada de relaciones más complejas, en términos de insumos y productos, entre la agricultura y el resto de la economía. Se logra una buena comprensión de la relación entre la macroeconomía y la agricultura cuando se entiende la etapa del desarrollo que atraviesa una economía particular. A lo que contribuyen los aportes de la teoría del crecimiento a la problemática de la convergencia, así como los estudios sobre la forma y las causas del declive de la agricultura a medida que se desarrollan las economías, y de las políticas que se siguen a lo largo de la transición.

3.1.1 Agricultura y crecimiento

Como vimos antes, los avances teóricos en el área del crecimiento llevaron a discutir el tema de la convergencia, alrededor del cual se han hecho numerosas investigaciones empíricas, mediante análisis de corte transversal entre países. Uno de los aspectos que aborda esta literatura es el papel del sector agrícola para alcanzar la convergencia.

Se han presentado diversos argumentos para incorporar el sector agrícola en los modelos teóricos y proceder al trabajo empírico. Lucas [2001] y Ngai [2000], basados en un modelo neoclásico de crecimiento, argumentan que la disparidad entre países obedece a que los más pobres comenzaron su proceso de industrialización más tarde y, por ello, el proceso es más lento. Otros trabajos [Laitner 2000, Hansen y Prescott 1999], en la misma tradición, han ido más allá y señalan que la causa del retardo en la industrialización es la baja productividad de la agricultura. En estos modelos de un bien, que incluyen explícitamente un sector agrícola, el rezago en emprender la industrialización, las deficientes tecnologías agrícolas y las malas políticas llevan a que el ingreso *per cápita* se desplome. Al aumentar la productividad agrícola, comienza la industrialización y se modifica el ingreso relativo del país.

El problema es cómo incrementar la productividad agrícola, una tarea muy compleja. La idea de una fácil transferencia de tecnología, base de los primeros esfuerzos teóricos sobre el desarrollo, se desvirtuó cuando se intentó aplicar a la agricultura. Una consecuencia de esa experiencia fue la de poner en duda, desde este flanco, la hipótesis de convergencia. La adopción y la adaptación de una tecnología pueden ser muy lentas. En economías con un sector agrícola relativamente grande e importante nunca se daría la convergencia. Una posibilidad es que los países en desarrollo adapten sus tecnologías unos de otros, de

acuerdo con el clima. En esas condiciones se crearía lo que en la literatura se conoce como “clubes de convergencia”.

3.1.2 *El declive de la agricultura*

El descenso de la contribución de la agricultura al ingreso nacional es un rasgo que destaca la economía del desarrollo. A medida que las economías se desarrollan disminuye la participación del sector agrícola en el producto agregado. Si se hacen cortes transversales entre países, se observa que en los países pobres puede alcanzar una participación de alrededor del 50% del producto, mientras que en los países ricos apenas alcanza un 10%. Según Timmer [1997], esta disminución ocurre en los países socialistas o capitalistas, en los países ricos, en los de desarrollo reciente y en los que siguen siendo pobres. El proceso de transformación de una sociedad agraria en una industrial y de servicios desata fuerzas que ayudan a entender la evolución de la política agrícola y las tendencias futuras de la producción agrícola, la demanda y el comercio.

La mayoría de las explicaciones tradicionales del declive de la agricultura adoptan una óptica de la demanda: puesto que los alimentos básicos tienen elasticidades ingreso menores que 1, a medida que el ingreso *per cápita* aumenta se gasta una parte cada vez menor del ingreso de los hogares en bienes agrícolas. Por la Ley de Engel, cuando el ingreso *per cápita* aumenta, el gasto se traslada de los alimentos a los servicios o a los bienes manufacturados. En una economía cerrada, el cambio de preferencias lleva a que, *ceteris paribus*, el precio relativo de los alimentos disminuya. Esto ocasiona un traslado de los factores que se utilizan en la producción agrícola a otros sectores, de modo que se presenta una migración neta de trabajo y capital, y una reducción de las tasas de crecimiento del producto y del empleo agrícolas [Timmer 1997]. En una economía abierta pequeña con sectores transables y no transables, la participación de la agricultura en el producto declina si la demanda de bienes no transables es elástica al ingreso, puesto que si crece la demanda sus precios aumentan con respecto a los bienes que se comercializan libremente en el mercado internacional [Anderson 1987].

Algunos autores incluyen elementos de la oferta para explicar ese declive. Argumentan que el problema se origina en el crecimiento asimétrico de las dotaciones factoriales y en las diferencias de las tasas de cambio técnico entre sectores. El trabajo econométrico ha corroborado que en algunos países los cambios en las dotaciones factoriales –también llamados efectos de

Rybczinsky¹⁰– tienen el efecto dominante, mientras que los cambios de los precios relativos tienen un efecto menor y el progreso técnico no tiene efectos [Martin y Warr 1993].

Los estudios recientes que abordan el tema incorporan algunos elementos novedosos provenientes de los avances de la teoría del crecimiento y de la macroeconomía en general. Por ejemplo, el capital humano, en el entendido de que la calificación del trabajo puede variar entre sectores. Así, las diferencias sectoriales en el crecimiento de la fuerza de trabajo calificado pueden contribuir a explicar el declive de la agricultura [Punyasavatsut y Coxhead 2001]. También se tiene en cuenta que el cambio estructural puede verse afectado por el sesgo de las políticas de tasa de cambio y de comercio contra la agricultura.

3.1.3 *Macroeconomía y agricultura*

Una línea muy activa de análisis explora la razón de ser y la mecánica del sesgo de las políticas en contra de la agricultura. Ese sesgo se deriva de pensar que el éxito de la industrialización depende de resolver el problema de la generación, transferencia y uso del excedente de recursos agrícolas. Para generar un excedente creciente se requiere elevar la productividad de los recursos utilizados en la agricultura. Al excedente neto de productos y factores corresponden flujos financieros compensatorios que constituyen, a su vez, el ahorro neto del sector, el cual se puede extraer mediante mecanismos visibles o invisibles.

Numerosos estudios han examinado el sesgo contra la agricultura resultante de las políticas de industrialización. Los primeros trabajos fueron el de Díaz-Alejandro [1970] para Argentina y el de Little, Scitovsky y Scott [1970] para siete países. Krueger, Schiff y Valdés [1988] y Schiff y Valdés [1992a y 1992b] adaptaron el enfoque de las elasticidades para determinar la tasa de cambio a la vez que dieron un tratamiento explícito a los precios no agrícolas¹¹.

Estos últimos exploran los efectos de las políticas directas (específicas del sector) e indirectas (macroeconómicas o generales) sobre la agricultura. Entre las primeras se encuentran los aranceles, los subsidios al crédito y a

10 El teorema de Rybczinski muestra que, en una economía de dos sectores y dos bienes, un incremento de la oferta total de capital con respecto al trabajo influye en la combinación del producto, si no cambian los precios ni la tecnología.

11 El trabajo de Schiff y Valdés [2001] presenta en detalle estos estudios.

los insumos, el control de precios, el gasto del gobierno y los impuestos. Entre las segundas, las de protección industrial, de tasa de cambio y de tasas de interés. Basados en esta diferenciación, Schiff y Valdés encuentran que los países desarrollados protegen al sector agrícola, mientras que los países en desarrollo les imponen tributos que debilitan el crecimiento sectorial y total de la economía. Este resultado se deriva de las políticas indirectas (macroeconómicas e industriales) más que de las políticas directas.

Morrisson y Thorbecke [1990] y Winters *et al.* [1997] refinaron la medición de los excedentes que se extraen del sector agrícola. Ambos trabajos utilizan las matrices de contabilidad social como base para medir la extracción del excedente. Mientras que el enfoque del primero es estrictamente contable, con precios fijos, y mide la extracción visible de excedentes, el segundo introduce la estructura típica de los modelos de equilibrio general computable, lo que permite medir las transferencias invisibles que surgen al considerar los flujos monetarios compensatorios que acompañan a la extracción de bienes y factores del sector.

Un elemento común en estos trabajos es la idea de que las reformas estructurales que se hicieron en los países en desarrollo a comienzos de los noventa –incluidas las reformas de la política comercial y los esfuerzos de estabilización– debieron de haber reducido el nivel de tributación indirecta y mejorado la situación del sector agropecuario.

3. 2 Agricultura e instituciones

El enfoque de la nueva economía institucional ha ejercido fuerte influencia en la investigación sobre agricultura [Kherallah y Kirsten 2001]. Este enfoque ha sido utilizado por varios autores para examinar problemas relacionados con la agricultura de los países en desarrollo: Binswanger y Rosensweig [1986], Binswanger y Mc Intire [1987], Hayami y Otsuka [1993], entre otros. Esos estudios emplean la Nueva Economía Institucional para explicar las fallas del mercado en los principales mercados intertemporales (seguros, crédito, mercados de futuros) y en el mercado de trabajo. Otros autores atribuyen el surgimiento de instituciones como la aparcería y otros contratos a las fallas de mercado, como veremos en la siguiente sección.

El enfoque institucionalista también se ha usado para examinar los problemas que las reformas estructurales y la liberalización del comercio ocasionan a la agricultura de los países desarrollados. Hoy, los campesinos de los países en desarrollo están más ligados que antes a los consumidores y a las corporaciones de los países ricos, y esta nueva situación tiene algunos



efectos: una mayor presión de los consumidores y de los mercados finales sobre la calidad de los productos agrícolas, un aumento de la competencia, la aparición de economías de escala y de tamaño en la producción y la distribución, una reducción del riesgo, el fortalecimiento de las estrategias de gestión de los oferentes y demandantes, y un posicionamiento estratégico de los negocios individuales. A su vez, los cambios en los mercados agrícolas inducen formas diferentes de integración y alianzas que dominan las cadenas de producción y mercadeo. La necesidad de aumentar la integración se puede atribuir también a las dificultades de los mercados *spot* (instantáneos) tradicionales para encarar la nueva realidad.

En ese contexto, el nuevo enfoque da luces acerca del acceso a los mercados, puesto que en el enfoque institucional los que hacen las transacciones y constituyen un mercado son los actores económicos y no las firmas atomizadas. Se requieren firmas bien dotadas y calificadas para participar en cadenas de mercadeo y alianzas productivas. Existe el peligro de que los requerimientos, los estándares de calidad y las reglas de alimentos sanos de los países desarrollados dejen por fuera a muchos exportadores pequeños de los países en desarrollo. Como muestran Boehlje y Doering [2000], las operaciones pequeñas sin vínculos con un sistema industrial pueden tener dificultades para alcanzar los requerimientos de economías de tamaño y de acceso a la tecnología para ser competitivas. Ante la desregulación y el incremento de la coordinación vertical propios de la nueva etapa de la agricultura se requieren análisis específicos que evalúen los contratos y examinen alternativas institucionales [Cook y Chaddad 2000].

Por otra parte, numerosos estudios aplican el análisis de los costos de transacción a diferentes campos del sector agrícola y de alimentos, Entre ellos, los de Staal *et al.* [1997], Frank y Henderson [1992], Key, Sadoulet y de Janvry [2000], Hobbs [1997] y Loador [1997]. Y algunos otros miden empíricamente los costos de transacción y muestran que pueden llegar a superar los beneficios, de tal modo que no se lleve a cabo la transacción [Staal *et al.* 1997].

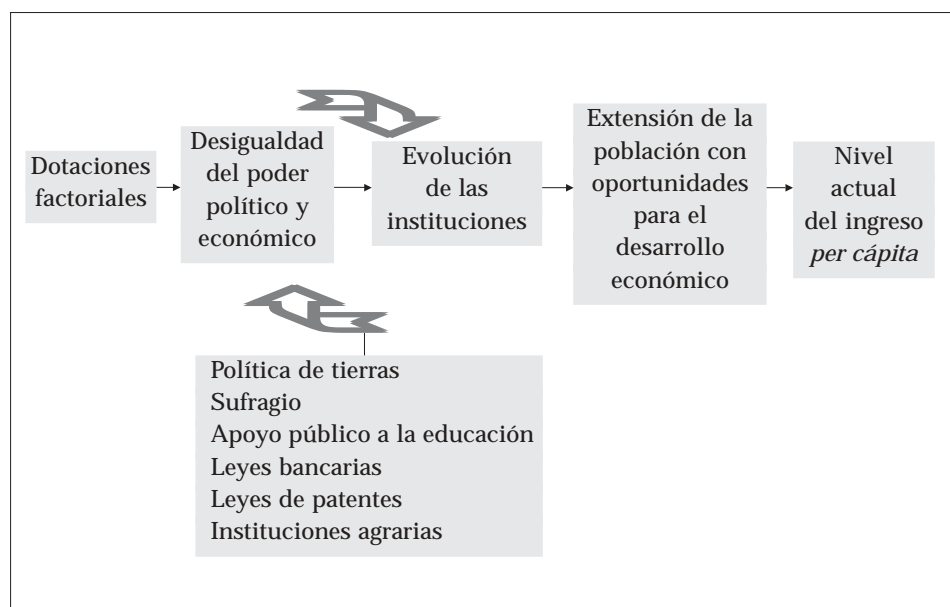
En el marco del análisis institucional surgió una fértil corriente que ofrece explicaciones interesantes acerca de la divergencia entre el desarrollo de América del Norte y del Sur. Un primer aspecto se refiere a la importancia de la historia en la configuración institucional actual y, por ende, en los incentivos que genera.

Acemoglu, Johnson y Robinson [2001, 2002] argumentan que algunos colonos europeos se establecieron en lugares donde la mortalidad era menor, y que su presencia permitió que ciertos países tuvieran buenas instituciones. Engerman y Sokoloff [1997, 2000 y 2002] sugieren que, en Norteamérica,

el patrón de distribución de la tierra y de la organización de la producción fue más equitativo, lo que llevó a que esa parte del continente creciera más rápido debido a los mejores incentivos para el trabajo y la innovación, y por haber propiciado más competencia, mercados de crédito más amplios, estructuras de gobierno más efectivas basadas en impuestos locales e inversión en educación pública. Lo que no sucedió en América del Centro y del Sur.

ESQUEMA 2

LA TEORÍA DE LAS SENDAS DE DESARROLLO PROPUESTA POR ENGERMAN-SOKOLOFF



Hoff [2002] sintetiza el trabajo de Engerman y Sokoloff mediante el esquema 2. La desigualdad de la riqueza que surgió en el nuevo mundo hace cientos de años generó una serie de restricciones institucionales que determinan las oportunidades individuales para el avance económico. En esta región se observa un patrón sistemático: las sociedades con gran desigualdad inicial tienden a evolucionar de un modo que restringe el acceso a las oportunidades y favorece a los grupos de elite. El esquema sugiere que la manera de distribuir la tierra pública tuvo un alto potencial para generar desigualdad. Los gobernantes de cada colonia o nación eran los propietarios de las tierras públicas y, además, decidían las políticas para distribuir las. En gran parte de Hispanoamérica, las políticas de tierras y de trabajo y



las restricciones a la inmigración llevaron a la gran propiedad y a mantener la gran desigualdad en la distribución de las tierras.

Los críticos de estos enfoques coinciden en que es necesario explicar por qué persisten algunas instituciones y no simplemente por qué aparecen en un momento dado. Para Conning [2002], la pregunta esencial es por qué la inequidad de la distribución inicial de la tierra llevó a asignaciones ineficaces duraderas y a frenar el crecimiento. Muchos autores señalan que los terratenientes percibieron que podían obtener trabajo barato limitando el acceso a la tierra y a otras oportunidades productivas.

Al respecto se han hecho estudios históricos de caso, como el de Binswanger *et al.* [1995], y otros más formales, como el de Robinson y Baland [2000], que muestran que la alta desigualdad en la distribución de la tierra y la organización ineficiente de la producción pueden persistir como equilibrio económico y político. El enfoque de Conning [2002] es formal, de equilibrio general y microfundamentado. En su modelo, si la propiedad de la tierra es concentrada, el ejercicio del poder de mercado sobre la tierra facilita el control del trabajo, puesto que el acceso de los campesinos a este factor afecta la oferta de trabajo para cultivar las tierras de los terratenientes. Puede surgir un equilibrio si los terratenientes, actuando como oligopolistas de Cournot en los múltiples mercados, acaparan tierra para elevar las rentas y acorralar a los campesinos en las tierras ajenas. En ese caso surgen arreglos de tenencia, como los que se observan en la realidad, a medida que los terratenientes tratan de discriminar los precios. Estos contratos ayudan a restaurar la ineficiencia asignativa pero conducen a un equilibrio de nivel bajo en los salarios y en el bienestar de los campesinos.

Algunos trabajos empíricos intentan probar las hipótesis institucionalistas con datos recientes. El de Banerjee *et al.* [2001] resuelve una paradoja que se observó en el desempeño de las cooperativas azucareras de Maharashtra, India, en el período 1971-93. En la región fértil de ese estado, el rendimiento del cultivo de azúcar era menor que en la región menos fértil. Un dato adicional era la heterogeneidad en el tamaño de las propiedades de la región fértil. Los productores ricos, que tenían derechos de control desproporcionados, ponían bajos precios al azúcar que ofrecían los miembros de la cooperativa y desviaban las ganancias en su beneficio. Con precios bajos, los pequeños propietarios tenían pocos incentivos para mejorar su productividad. En la región menos fértil, el tamaño de la propiedad era menos heterogéneo, por lo general pequeñas propiedades. Allí, las cooperativas fijaban un precio cercano al internacional, que daba un incentivo a los cultivadores para elevar su productividad. El crecimiento era mayor y se explotaba mejor la capacidad.



Otro ejemplo de prueba de causalidad se presenta en los estudios sobre los resultados, en términos de productividad, de la reforma a la tenencia de la tierra en Bengala Oriental. El principal resultado fue el aumento de los rendimientos debido a la cesión de la propiedad de la tierra al cultivador [Banerjee *et al.* 2002]. Sin embargo, este resultado no sirve para argumentar que los arrendatarios podrían ahorrar y comprar su tierra para escapar a la pobreza, pues los arrendatarios nunca pueden ahorrar lo suficiente con el contrato de trabajo que les impone el terrateniente para vigilar su esfuerzo, porque el contrato penaliza el ahorro. Así, el arrendatario no tiene incentivos para ahorrar y su ruta de escape a la pobreza se bloquea [Mookherjee y Ray 2002].

3.3 Agricultura y contratos en los países en desarrollo

La teoría de los contratos tiene muchas aplicaciones en la actividad agrícola. Una de las más extendidas y antiguas es el estudio de los contratos de aparcería y arrendamiento, o contratos de tierras. También se puede aplicar a los contratos de crédito y de producción.

3.3.1 *Los contratos de tierras*

El hecho de que los propietarios de tierras deseen valorizarlas los lleva a delegar la producción en un agricultor. El enfoque de delegación del riesgo de Stiglitz y el de costos de transacción, con los cuales se modela esa situación, se basan en la hipótesis de azar moral, que supone que si el propietario no está comprometido en el proceso de producción no puede observar las acciones del agente.

Los trabajos que presentan modelos de arrendamiento y aparcería en los países en desarrollo y utilizan la teoría de los contratos han avanzado en diferentes direcciones. Algunos autores pretenden dejar de lado el paradigma del principal-agente y explorar otros conceptos de equilibrio, incluido el equilibrio general, pues aquel es un enfoque de equilibrio parcial. Otros se ocupan de la selección adversa en los contratos agrícolas, en el entendido de que el fenómeno que más se ha estudiado es el de azar moral.

Para algunos autores el modelo de principal-agente es muy restrictivo. Cabría esperar que si las dos partes negocian los términos del contrato, se obtiene un resultado diferente al de una situación en que el principal determina las condiciones. Sin embargo, los trabajos de Bell [1976 y 1989], que comparan las soluciones del modelo principal-agente de Stackelberg con las de negociación de Nash y a la Kalai-Smorodinsky –para los contratos de



arrendamiento y aparcería- muestran que no existe una alternativa clara al primero. Parece que el modelo principal-agente y la solución de equilibrio asociada son simples y potentes, y se pueden estudiar analíticamente.

Tampoco han sido exitosos los intentos de estudiar los contratos de los mercados de tierra y de trabajo en un modelo de equilibrio general, pues la modelación se complica rápidamente si se quieren conservar las características esenciales de los contratos agrícolas. La alternativa es simplificar excesivamente el análisis de riesgo o la forma de los contratos. Por ello, la mayor parte de la investigación sobre contratos agrícolas emplea modelos de equilibrio parcial.

En una situación de azar moral, en la que el propietario no puede observar las acciones del agricultor, se presenta la ineficacia marshalliana, es decir, la asignación de recursos ineficiente debido a que la productividad marginal de los factores no es igual a su costo marginal. Esta hipótesis es la más común en la literatura sobre arrendamiento agrícola, pues concuerda con el caso usual, en el que es imposible o muy costoso que el propietario vigile el trabajo del arrendatario. Sin embargo, se han propuesto algunos modelos teóricos para mostrar que la hipótesis de selección adversa puede explicar la naturaleza de algunos contratos [Muthoo 1998]. Por simplicidad se prefiere la hipótesis de azar moral, pues la solución es complicada en los modelos de selección adversa.

También se ha intentado unificar las aproximaciones de los costos de transacción y de distribución de riesgos. Si bien para algunos autores el enfoque de costos de transacción no es muy atractivo porque los costos exógenos que se introducen en los modelos aparecen como hipótesis *ad-hoc*, no deja de tener valor en las interpretaciones y representaciones de fenómenos reales que no puede representar la simple disyuntiva entre incentivos y distribución del riesgo. La investigación reciente busca endogeneizar los costos de transacción para determinar sus fundamentos. Dubois [2001] aplica a la organización rural y agrícola la idea de que los costos de transacción se vuelven endógenos cuando el principal no puede vigilar directamente la actividad de producción. Si contrata a un supervisor, éste puede entrar en colusión con el agente. En esas condiciones, la elaboración de un contrato para evitar la colusión acarrea costos para el principal. Para Dubois, la repetición de los contratos en un contexto de compromiso limitado genera en forma endógena el problema de subinversión, que se añade al arbitraje de la distribución de riesgos.

La literatura teórica explora las consecuencias de introducir la dinámica. En el tema de la eficacia del arrendamiento siempre se hace referencia al



caso estático, aunque la eficacia estática puede ser diferente de la dinámica. Los ensayos para introducir la dinámica no han sido muy satisfactorios, sobre todo porque no captan totalmente los efectos dinámicos de la acumulación de capital en la agricultura. El tema de los efectos dinámicos de las instituciones contractuales es interesante en la investigación sobre agricultura, en vista de las fluctuaciones temporales [Dubois 2001].

Los cultivadores realizan diversas tareas. Los insumos que entran en las funciones de producción son muchos y las inversiones son numerosas. Desde un punto de vista teórico, el problema del azar moral se complica porque las acciones que se delegan al agente y no se pueden observar son múltiples y no son perfectamente sustituibles. Este problema ha sido abordado por Holmström y Milgrom [1990, 1991], cuyo modelo fue aplicado por Lupo-rini y Parigi [1992, 1996] a una forma de arrendamiento existente en Italia en el siglo XIX, en la que el campesino cultivaba un producto para la subsistencia y otro para generar renta.

3.3.1.1 EVALUACIONES EMPÍRICAS

La teoría de los contratos ha llevado al desarrollo de una econometría específica en campos de aplicación concretos (mercado de trabajo, seguros, crédito, regulación ambiental, etc.). Bien sea en la forma reducida o en la estructural, la dificultad principal es que muchas de las variables esenciales, como por ejemplo el esfuerzo en un modelo de azar moral, no son observables.

En las aplicaciones empíricas a los casos de arrendamiento y aparcería, la mayor parte de las estimaciones se han hecho empleando la forma reducida. En este caso, las preguntas empíricas se pueden clasificar en dos grandes categorías. La primera se refiere a las pruebas de las hipótesis teóricas fundamentales de los modelos que permiten explicar la organización rural y contractual. La segunda, a las pruebas de las predicciones de los modelos teóricos. En cuanto a la primera categoría, las pruebas se refieren sobre todo a la hipótesis de azar moral, el supuesto básico de los trabajos acerca de la eficiencia de instituciones como la aparcería. Los resultados son muy variados, aunque los estudios más convincentes muestran que la hipótesis es pertinente [Dubois 2001].

Por su parte, la hipótesis de principal-agente nunca se ha puesto a prueba. El proceso de establecimiento del contrato y el poder de negociación de las partes no se evalúan empíricamente. En muchas situaciones parece razonable y plausible utilizar una representación de ese tipo, pero no se ha diseñado ninguna prueba empírica para validar este enfoque. En la literatura no



hay pruebas empíricas, con datos macroeconómicos, de contratos que permitan validar las hipótesis de la solución de equilibrio adoptada. Las soluciones de equilibrio dependen ante todo del poder de negociación de los propietarios y los agricultores, que pueden ser diferentes de acuerdo con el contexto.

En general, la econometría de los contratos enfrenta grandes dificultades, ligadas al pequeño tamaño de las muestras, a la heterogeneidad de los trabajadores, de las tierras y de los propietarios, a la endogeneidad y a los sesgos de selección.

3.3.2 *Financiamiento agrícola y contratos de crédito*

En el tema del financiamiento agrícola se estudia la forma como los sectores agrícolas de los países desarrollados y en desarrollo adquieren y utilizan el capital financiero, que incluye deuda, acciones y capital en arriendo, en diversas modalidades. El trabajo analítico incorpora el concepto de capacidad de endeudamiento de una firma y su capacidad para adquirir y administrar el capital. En la teoría se han introducido elementos de las finanzas modernas, adaptándolos al caso particular de la agricultura, así como los desarrollos de la teoría de las instituciones para entender los elementos de política y de manejo de los aspectos financieros [Barry y Robinson 2001].

En términos generales, la producción agrícola cubre todo el territorio, tiene limitaciones de escala y tamaño y abarca períodos relativamente largos. Además, enfrenta altos riesgos y está sometida a fluctuaciones. Si la extensión de terreno es grande, la inversión puede ser cuantiosa y requiere movilizar una organización compleja. Debido a esas características, en el mundo desarrollado se presta gran atención al crecimiento de la firma agrícola, al análisis de la inversión, a la estructura financiera, al manejo del riesgo y de la liquidez, a los indicadores de desempeño, a las relaciones entre prestamistas y prestatarios, y al problema del principal-agente. Algunos prestamistas se han especializado en esta rama de actividad, lo que permite desarrollar programas financieros complejos que tengan en cuenta esas particularidades.

En el mundo en desarrollo, los problemas son de otra índole. El crédito es esencial en las economías rurales pobres, y se requiere para financiar capital de trabajo e inversión en capital fijo, en particular los productores muy pobres que tienen pocas posibilidades de acumular ahorros. Es un instrumento importante para atenuar las fluctuaciones del consumo en un contexto donde, por definición, el ingreso está sometido a variaciones estacionales. Además,



la disponibilidad de crédito reduce la resistencia de los productores rurales a adoptar nuevas tecnologías que aumentan el ingreso promedio y reducen el riesgo. Una fracción muy importante de las transacciones de crédito se lleva a cabo a través del sector informal, pese a los esfuerzos de los gobiernos para canalizar el crédito a través de los bancos oficiales o comerciales. Esto obedece a que los campesinos no tienen garantías, un prerrequisito que exigen los bancos para conceder créditos [Ghosh *et al.* 2000]. En consecuencia, el mercado de crédito se caracteriza por el escaso desarrollo de las instituciones complementarias, por la escasez de colateral, por la segmentación, por la relación con otros mercados, como el de tierra y el de producción y, sobre todo, por el racionamiento del crédito.

Ghosh *et al.* [2000] revisan la literatura sobre racionamiento de crédito y encuentran varios rasgos comunes. Si bien difieren en los mecanismos, todos los trabajos coinciden en que el mundo del crédito informal es de mercados perdidos, información asimétrica y problemas de incentivos. Algunos adoptan un enfoque de selección adversa, otros de azar moral y otros de obligatoriedad en el cumplimiento de los contratos.

El primer enfoque, que se originó en el trabajo clásico de Stiglitz y Weiss [1981], se basa en dos supuestos: los prestamistas no pueden diferenciar los diferentes tipos de riesgo de los prestatarios, y los contratos de préstamo están sujetos a una obligatoriedad limitada. El análisis se limita a las situaciones en que se repudia involuntariamente la deuda, lo cual significa que el prestatario paga sus obligaciones cuando tiene posibilidad de hacerlo.

En el segundo enfoque, la inversión se ve afectada por la acción de los prestatarios. Para los prestamistas es muy difícil supervisar los préstamos. En estas circunstancias, la obligatoriedad limitada incrementa el riesgo de incumplimiento, pues el prestatario reduce el esfuerzo para evitar malos resultados.

El tercer enfoque subraya que, en el sector agrícola, las instituciones legales formales no reconocen explícitamente la obligatoriedad de pagar los préstamos. El pago se puede inducir mediante sanciones legales, la coerción y aun la violencia, pero en términos generales el cumplimiento se asegura mediante la amenaza de reducir o eliminar el acceso al crédito. En todo caso, existe la posibilidad de que el crédito no se pague voluntariamente.

Este es el enfoque de Besley [1997], para quien la obligatoriedad de los pagos marca la diferencia entre los mercados de crédito de los países desarrollados y en desarrollo. En su opinión, existen muchos rasgos institucionales que se pueden explicar mediante las imperfecciones de información y que pueden llevar a la intervención del gobierno. Un ejemplo es la segmentación

del mercado, que lleva a que los flujos de información circulen bien a distancias cercanas con características de producción similares, lo que puede originar una covariación de los riesgos. Debido a estas características, el crédito informal se concentra en pequeños grupos, mientras que el crédito formal se destina a los grandes grupos.

Para Ghosh *et al.* [2000], los dos últimos enfoques son equivalentes desde el punto de vista teórico. Ambos están dominados por el efecto positivo de los altos pagos de obligaciones con respecto al riesgo de incumplimiento. De modo que para limitar este riesgo es necesario limitar el monto de los pagos, prestando sumas inferiores a las que solicita el prestatario –racionalización del micro crédito– y evitando que las tasas de interés suban a niveles muy altos, lo que lleva a un racionamiento macro del crédito si los fondos prestables son escasos.

3.3.3 *Contratos de producción*

Los rápidos cambios del sector agropecuario de los países en desarrollo causados por la liberación de los mercados y la reducción del tamaño del Estado abrieron otro campo de estudio a la teoría de los contratos [Kherallah y Kirsten 2001]. El más importante de ellos, la creciente integración con los mercados mundiales, ha llevado a que los agricultores de los países en desarrollo establezcan relaciones más estrechas con los consumidores y empresas de los países desarrollados.

Aunque la mayor parte de los cambios han ocurrido en los mercados agrícolas y de alimentos de los países desarrollados, tienen implicaciones para el desarrollo de la agricultura de los países en desarrollo. La industrialización de la agricultura en los primeros –y, en menor medida, en los segundos– está asociada con la aplicación de las tecnologías biológicas y de la información, la mecanización, el incremento en la escala de organización, y la modernización de la producción, el procesamiento y los sistemas de distribución.

Los costos de transacción son relevantes en el análisis del mercado de los países en desarrollo y de los cambios en el sector. A medida que la actividad es cada vez más globalizada y desregulada, la transacción se convierte en unidad de análisis. El enfoque de los costos de transacción puede ofrecer muchas enseñanzas puesto que al aumentar las necesidades de coordinación, los costos de transacción, la confianza, los contratos formales y formales, las relaciones verticales, la información asimétrica y las alianzas estratégicas, se vuelven fundamentales.



La coordinación vertical y el manejo de cadenas de oferta da un nuevo papel a los contratos de producción como vínculo entre los mercados de alto valor agregado y los pequeños productores de los países en desarrollo. Debido a las exigencias de la nueva agricultura, las firmas que mercadean alimentos prefieren establecer contratos de producción y mercadeo para asegurar la coordinación, la cantidad y calidad de la oferta [Reardon y Berdegue 2002].

Los contratos de producción pueden diferir ligeramente, pero en esencia consisten en que un comerciante compra a un productor una cantidad dada de un producto, con una calidad definida, a un precio seleccionado. El precio se puede fijar en el momento de sembrar o al salir la cosecha. En muchos casos, el productor se beneficia de la información tecnológica y los servicios de extensión que suministran los comerciantes, que a veces también proporcionan crédito. Estos contratos reducen el riesgo de producción y de mercadeo, pues aseguran una fuente de oferta con una calidad específica a los procesadores e intermediarios, y el mercadeo de los productos y la disponibilidad de insumos, a los productores.

Aunque existen problemas, asociados a la incapacidad para hacer cumplir los compromisos, la desigual capacidad de negociación entre productores y comerciantes y al comportamiento monopsónico de los comerciantes. En algunos casos, el poder de decisión pasa de los productores a los comerciantes, y los primeros pasan a ser sus cuasi-empleados. La teoría de los contratos puede ayudar a entender las relaciones entre el productor agrícola (agente) y el comerciante (principal), que empiezan a difundirse en los países en desarrollo y han sido menos analizadas que los contratos de tierras.

4. ORGANIZACIÓN RURAL

Ray [1997] estudia el funcionamiento de los mercados e instituciones del sector rural de los países en desarrollo. Examina la interrelación entre los mercados de tierra, trabajo, seguros y crédito o capital destacando la importancia de la información asimétrica, los incentivos inadecuados y los límites de los contratos. Su idea es simple: la falta de información, la necesidad de ofrecer incentivos adecuados y las limitaciones para el cumplimiento de los contratos llevan a una ineficiente asignación de los recursos. La mala distribución de la riqueza o del ingreso acentúa la ineficiencia.

Este enfoque, conocido como estudio de la organización rural, muestra que los mercados imperfectos o perdidos son contagiosos. Una falla en un mercado puede ocasionar problemas en los demás, de modo que la ineficiencia de un mercado se explica por las imperfecciones de algún otro.



Basta recordar los problemas de ausencia de garantías y sus efectos sobre el mercado de crédito, consecuencia de la mala distribución de la tierra. Este enfoque muestra que los mercados imperfectos son el origen de las instituciones informales. Esas instituciones surgen como respuesta a los vacíos de los mercados que no se pueden subsanar mediante restricciones legales, de información o de incentivos.

Para Ray, los mercados de insumos agrícolas aparecen cuando hay un desbalance en la tenencia de los insumos. Si la tierra está distribuida desigualmente y el trabajo no, surgen instituciones que igualen el uso de esas dotaciones, en otras palabras, surgen los mercados de tierra y de trabajo. En este caso, el mercado de tierras lleva, o debería llevar, a que se vendan o arrienden parcelas a quienes tienen trabajo en abundancia, u otro insumo, como el capital físico, si se piensa en economías más complejas. En este último caso, la tierra se trasladará a estos agentes, que además tienen capacidad para contratar trabajo.

Si el mercado de crédito o de capital funciona adecuadamente, se pueden adquirir todos los insumos, si su adquisición es rentable. Con un mercado de crédito perfecto, los fondos prestables estén disponibles y no surgen los mercados. Pero si este mercado no funciona adecuadamente todos los mercados deben ajustarse a esta circunstancia. La falta de capital puede llevar a que el trabajo y la tierra fluyan de quienes no tienen acceso al capital a quienes sí lo tienen.

5. POLÍTICA

Si las secciones anteriores se leyeran transversalmente para buscar elementos de política agrícola, se encontrarían algunas ideas interesantes aunque poco sistemáticas. En esta sección se intenta recoger y ordenar esos elementos dispersos.

5.1 Estado y mercado

Para iniciar esta sección, el mejor punto de partida puede ser el de precisar cuál es el mejor camino hacia el desarrollo: ¿la intervención del Estado o el funcionamiento del mercado?

A este respecto, Boyer [1999] presentó una muy bien lograda síntesis. En su opinión, de los argumentos expuestos en el debate sobre las teorías y estrategias del desarrollo se pueden extraer algunas conclusiones convergentes. La primera es que no se puede diseñar una estrategia pura, pues ni el

enfoque que sólo presta atención al Estado ni el que sólo presta atención al mercado han tenido éxito. La teoría confirma las limitaciones de las decisiones que se basan en uno solo de esos mecanismos de coordinación. Hay que compensar las fallas del mercado mediante intervenciones públicas adecuadas y, viceversa, subsanar las limitaciones del Estado generando procesos que favorezcan la competencia en los mercados.

Las crisis del mundo desarrollado en los años noventa respalda este diagnóstico. La extensión del mercado a las finanzas y a los derivados financieros acentuó la fragilidad de las economías emergentes, y llevó a que economías muy dinámicas, como las del Este Asiático, se volvieran frágiles. La introducción del mercado no es un asunto banal.

Es de esperar que en este decenio se supere el dilema Estado-mercado. El desarrollo depende de que se entienda la complementariedad de ambas lógicas en vez de pretender el dominio de una sobre la otra. La investigación sobre las instituciones muestra que es posible lograr que arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado, como las asociaciones, las comunidades y las alianzas, contribuyan a conciliar los imperativos de la eficiencia económica, es decir, a que se alcance el crecimiento y el aumento del nivel de vida junto con la justicia social e incluso con una mejor distribución de los frutos del crecimiento.

La visión moderna de las preocupaciones de política reconoce que la naturaleza de la intervención cambia de acuerdo con la etapa de desarrollo de cada economía. Las fuerzas que se desatan en ese proceso llevan a que se juzgue necesaria la intervención política en los países desarrollados y en los países en desarrollo, con las debidas diferencias. De ahí la necesidad de entender cada proceso particular.

El declive del empleo y de la generación de excedentes agrícolas, junto al lento crecimiento de la demanda de los productos del sector, reducen los precios al productor e incrementan la sensibilidad a las variaciones de la demanda y de la producción. Las políticas de estabilización sólo retrasan el proceso.

Esta transformación va acompañada de cambios en la demanda, como el de la dieta de la población: a medida que avanza la transformación estructural mejora la dieta alimenticia y aumenta la demanda de algunos alimentos (de carne en especial), aunque esa tendencia se revierte cuando el ingreso sigue aumentando. Estos cambios tienen implicaciones para el crecimiento de la agroindustria, la actividad de distribución y el comercio exterior como medio para satisfacer la demanda de alimentos más sofisticados y de alto valor unitario.



Junto a los cambios de la demanda se producen cambios técnicos, y la productividad sectorial puede crecer más rápidamente que la del conjunto de la economía. De acuerdo con el IFPRI [1995], esto es lo que ha sucedido en el mundo: el crecimiento de la productividad sectorial ha sido más rápido que el de la población, y ha mejorado la dieta y la situación nutricional. El problema es que los precios disminuyen y se requieren grandes incrementos de productividad y reducciones de costos para mantener el ingreso de los productores. Para estabilizar su ingreso, los productores de los países desarrollados buscan entrar a los mercados internacionales, donde la demanda es más elástica. Aunque su participación es marginal, pues los países desarrollados suelen ser autosuficientes y sólo queda el mercado de los países en desarrollo. Por ello, el comercio internacional sólo representa el 10% del consumo de cereales y el 5% del consumo de carne y leche. No obstante, pequeños cambios en los balances de oferta y demanda de los grandes países pueden provocar grandes cambios en los precios internacionales. Además, estos cambios de precios alteran los ciclos de producción.

5.2 Tributación y desarrollo

El énfasis en los efectos perjudiciales de la mala distribución inicial de los activos sobre el desempeño económico lleva a pensar que la redistribución a través de la tributación es un instrumento para el desarrollo. Bourguignon [2000] muestra que durante largo tiempo la redistribución no ocupó un lugar importante en la estrategia del desarrollo, pues se consideraba que sólo importaba el crecimiento económico, y que este terminaría mejorando el nivel general de vida. Si la redistribución de los ricos hacia los pobres era considerable, podría disminuir el ahorro y debilitar el crecimiento.

Esta idea se empezó a cuestionar desde hace unos veinte años. El crecimiento se puede favorecer mediante una política de redistribución y de reducción de las inequidades, como muestran Aghion *et al.* [1999]. En efecto, el exceso de pobreza puede perjudicar el crecimiento cuando impide, por ejemplo, que los padres envíen a los hijos a la escuela o cuando afecta su salud y, por ende, su eficacia económica. Bourguignon [2000] muestra que en sociedades más igualitarias existen menos conflictos distributivos y hay mayores posibilidades para crear instituciones públicas favorables al desarrollo. El problema es cómo efectuar la redistribución en los países en desarrollo. La fiscalidad clásica, basada en la tributación directa, es inalcanzable pues la mayor parte de los ingresos fiscales se recaudan mediante impuestos y derechos indirectos, con pocas posibilidades redistributivas.



Por ello, los economistas del desarrollo dan más importancia a los sistemas de redistribución relativamente simples –atendiendo a los efectos del gasto público que por sus características genera igualdad, como los gastos en educación y salud– que a la progresividad del impuesto. La redistribución directa a los pobres mediante transferencias en especie es conveniente y deseable, aunque se debe recurrir en mayor proporción a los impuestos directos.

Binswanger y Deininger [1997] muestran que todos los países usan políticas agrícolas y de alimentos para redistribuir el ingreso y corregir las fallas del mercado. En todo caso, la dirección, la forma, la extensión y el impacto de las políticas se modifican. En el pasado, se usaban diversas barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, subsidios domésticos y controles cuantitativos. Eso ha cambiado pero todavía se reconoce el papel activo del gobierno en la asignación de recursos dentro y hacia fuera del sector. Diversos trabajos sintetizan las formas de intervención del gobierno. En las primeras etapas del desarrollo, las políticas de subsidio al consumo y de impuestos a la agricultura eran las más comunes, pues se consideraba que el desarrollo equivalía a la industrialización, de modo que se ignoraba y gravaba al sector agrícola para facilitar la industrialización manteniendo precios y salarios bajos. A medida que avanza el desarrollo, el eje de la política se desplaza. Ahora se trata apoyar al productor a medida que el desempleo y el subempleo se extienden a las áreas rurales. Ya no se puede subsidiar simultáneamente al consumidor y al productor, pues es insostenible.

5.3 Tierra y política de tierras

Si se piensa en la tierra como activo, la consideración de la distribución de la riqueza lleva a consecuencias de política que van más allá de las mencionadas en la sección anterior. En las áreas rurales de muchos países desarrollados, la tierra no sólo es el medio primario para la subsistencia, también es la principal forma de inversión, de acumulación de riqueza y de transferir esta última entre generaciones. Por ello, la manera de regular el acceso a la tierra, de definir los derechos de propiedad y de resolver los conflictos de propiedad tiene implicaciones que no sólo afectan a la producción agrícola. Las regulaciones, derechos y procedimientos afectan la capacidad de los hogares para lograr la subsistencia y participar en el mercado, para autoasegurarse u obtener acceso a los mercados financieros, a la vez que determinan su estatus económico y social, y sus incentivos para trabajar y usar la tierra en forma sostenible [Deininger y Binswanger 1999].



La reforma agraria y la creación de instituciones óptimas en el mercado de tierras han recuperado la atención por su importancia en los procesos de transición de China, Vietnam, Sudáfrica, de los países que formaban parte de la Unión Soviética, y de Europa Central y del Este. También han resurgido las presiones para que se adopten políticas de reforma agraria en países con gran desigualdad en la distribución de la tierra, como Zimbabwe y Brasil.

Diversos autores han mostrado que los derechos de propiedad sobre la tierra y las instituciones tienen gran impacto sobre el desarrollo económico, especialmente en las sociedades agrarias, y que siguen afectando la eficiencia de la economía rural cuando las economías crecen. En su revisión de la literatura, Deininger y Feder [2001] concluyen que “los mercados de tierras juegan un papel esencial en el proceso general de desarrollo económico porque la tierra no es solamente un medio para generar una forma de vida sino también para acumular riqueza y hacer transferencias entre generaciones; además, los derechos de propiedad y de intercambio de la tierra afectan el surgimiento y la eficiencia de los mercados financieros”.

Para algunos economistas del desarrollo como Banerjee [1998], el atractivo de la reforma agraria como instrumento para solucionar el problema de acceso a la tierra surge de la incorporación de los factores políticos en los modelos formales. Una implicación clave de los trabajos recientes es que ni los mercados de tenencia ni los mercados de tierra son adecuados para restaurar la eficiencia que se pierde a causa de la asignación inicial de la tierra a los grupos de poder por fuera del mercado. La distribución histórica de la tierra genera problemas de agencia en las clases sin tierra, las hace muy vulnerables al riesgo y a las coaliciones políticas que pueden usar su poder para extraer ventajas políticas y económicas. Por esa razón, es deseable una nueva distribución de la tierra, una reforma agraria.

De acuerdo con la literatura, hay tres canales para promover el desarrollo económico mediante una distribución más igualitaria de la tierra. Primero, en situaciones donde los mercados son incompletos, el acceso a la tierra puede contribuir a la seguridad alimentaria y a la adecuada nutrición familiar al proveer una red de seguridad con capacidad para producir su propio sustento, una fuente de autoempleo y un sustituto del seguro¹².

12 Esto lo confirma la evidencia de China, que indica que el acceso a la tierra actúa como seguro ante la baja nutrición, y es más eficiente y compatible con los incentivos que la distribución *ex post* [Burgess 1997]. En el Salvador, el acceso a la tierra permite que los hogares soporten mejor los impactos externos con beneficios significativos en la acumulación de capital humano, mientras que los que no tienen tierra tienden a sacar a los niños de la escuela [Conning *et al.* 2000]. ☞

El segundo es la inversión. Los dueños de la tierra hacen inversiones, en mejoras de la tierra y en el establecimiento de plantas perennes, que están fuera del alcance de los arrendatarios [Aghion *et al.* 1999].

Por último, la distribución igualitaria de los activos (incluida la tierra) puede mejorar la estabilidad política y social, y el proceso democrático de toma de decisiones. Bardhan y Ghatak [1999] ofrecen soporte teórico a esta relación entre distribución y entrega de bienes públicos (incluida la cohesión social). La evidencia experimental sugiere que la capacidad de lograr una acción colectiva óptima se reduce fuertemente en las sociedades donde la distribución inicial de recursos es muy desigual; como consecuencia, se incurre en grandes pérdidas económicas. Esto concuerda con la evidencia anecdótica, que indica que la propiedad de la tierra y de otros activos da al hogar un sentimiento de “pertenencia”, lo que en sociedades con una distribución muy desigual propicia la aparición de grupos de interés que se apropian del poder político, con implicaciones sobre la eficiencia productiva en general [Banerjee *et al.* 1996].

Sin embargo, el entusiasmo por la reforma agraria no es general, sobre todo si se examina la historia de las experiencias de reforma en el mundo. Se reconoce que una reforma agraria redistributiva debe aumentar la productividad, pero queda pendiente saber si ésta es la mejor manera. En 1975, el famoso documento del Banco Mundial que daba un apoyo irrestricto a la reforma agraria redistributiva señalaba los obstáculos para una reforma exitosa: a) que no hubiera acceso a un activo complementario, como el capital o la infraestructura física; b) que no existiera capacidad empresarial; c) dificultades de acceso al crédito; d) financiamiento restringido, y e) reformas motivadas por presiones políticas temporales y no por una estrategia de desarrollo rural de largo plazo.

En suma, la reforma agraria puede ser deseable desde el punto de vista conceptual, pero su implementación depende de la habilidad política. Uno de los casos que más se menciona como paradigma de la resistencia al cambio institucional es el colombiano, que muestra que los esfuerzos de reforma

☞ Ese beneficio del seguro está enraizado en las costumbres; la redistribución periódica de tierra, reservar espacio para el pastoreo comunal o permitir que los pobres se queden con los residuos de las siembras son costumbres que aún se mantienen en culturas con sistemas de tenencia comunal. Los efectos positivos del acceso a una parcela pequeña para subsistir se reflejan en las estadísticas de hogares de la CIS, que muestran que las familias aseguran su nutrición al enfrentar una crisis. Esta idea se fortalece con el caso de Albania, donde la redistribución radical permitió una recuperación más rápida de la producción agrícola que en los países donde se aplicó un sistema compartido.



no llevaron a una reasignación eficiente de la propiedad, y más bien generaron incertidumbre, malestar político y una agricultura intensiva en capital, con propiedades de gran tamaño y subsidiada por recursos públicos [de Janvry y Sadoulet 1993]. Ilustra, además, que la reforma de la tierra en el sistema de hacienda¹³, ha sido muy difícil, hasta el punto de afirmar que el “juego de la reforma agraria en América Latina fue declarado perdido” [de Janvry y Sadoulet 1989].

En todo caso, el mejoramiento del acceso a la tierra es una manera de reducir la pobreza [de Janvry *et al.* 2000]. Se ha dado énfasis al arrendamiento como medio para dar acceso a la tierra a los pobres y como sustituto eficiente de los mercados de tierras en entornos inciertos, como los que caracterizan a los mercados en transición. Por supuesto, queda por resolver el problema de sus efectos sobre la redistribución y la eficiencia. Los estudios que se han realizado a este respecto, con base en la teoría de los contratos, dan algunos pautas acerca de la manera de regular el arrendamiento de tierras [Sadoulet *et al.* 2000].

En un documento de 2003, la FAO reconoce la importancia del tema y recomienda cómo hacer buenos contratos. Para ese organismo, el arrendamiento de la tierra es un elemento importante del entorno en que se desarrolla la agricultura en todo el mundo, y es necesario tenerlo en cuenta. Existe una gran variedad de contratos, desde los arrendamientos a cambio de mano de obra y los acuerdos de aparcería en pequeña escala, frecuentes en África, Asia y América Latina, hasta los arrendamientos de Europa septentrional y otros países de la OCDE, donde los cultivos son mecanizados. Aunque los contextos son diferentes, en todos ellos hay una separación entre propiedad y uso de la tierra.

De acuerdo con la FAO, el renovado interés en el arrendamiento obedece al reconocimiento de la necesidad de promover una agricultura familiar intensiva para aprovechar la abundancia de tierras no utilizadas o explotadas insuficientemente (incluidas las que se cultivan con ayuda de maquinaria). En estas circunstancias, surgen continuamente situaciones y oportunidades para que las diversas formas de arrendamiento beneficien a los terratenientes y a los propietarios de tierras improductivas.

Esta forma de ver los arrendamientos representa un cambio de punto de vista con respecto al anterior, que los consideraba con preocupación porque

13 Es decir, un sistema donde el arrendatario tiene una pequeña casa-parcela en la que subsiste, pero la mayor parte del tiempo la dedica a trabajar en las tierras del terrateniente.



si bien representaban una posibilidad para que las familias de agricultores que no poseían tierras o capital, o los poseían en pequeña cantidad, tuvieran acceso a la tierra, en muchas partes estaban asociados con la concentración de la propiedad y con desequilibrios de poder en favor de los terratenientes. Por ello, algunos Estados procuraron sustituir el arrendamiento por la explotación personal y directa en vez de tratar de corregir los desequilibrios estructurales mediante el examen de los contratos de arrendamiento, como es la tendencia actual.

Hoy se reconoce que el arrendamiento puede ser una buena solución para los aparceros que poseen tierras improductivas o que no disponen de capital para comprarlas. La mejora de los contratos de arrendamiento puede ser una solución adecuada para las economías en transición, donde muchas familias se resisten a vender las tierras que han adquirido recientemente y así obstaculizan la concentración de las parcelas pequeñas y dispersas resultantes del proceso de restitución y privatización de la tierra para crear explotaciones más viables.

El arrendamiento también ofrece posibilidades para la gestión de la agricultura en gran escala en los países desarrollados. Aunque esos países no enfrentan las situaciones extremas de concentración de la tierra y falta de acceso que se registran en los países en desarrollo, reconocen las ventajas del arrendamiento, entre ellas la separación entre el costo de compra de la tierra y las necesidades de capital para realizar una actividad económica cada vez más intensiva y mecanizada. También se argumenta que un sistema saneado de arrendamientos permite que los agricultores jóvenes y competentes amplíen y desarrollen sus capacidades potenciales, con los consiguientes beneficios para el sector.

El problema es, entonces, mejorar el conocimiento sobre el arrendamiento para saber cuándo y cómo utilizarlo, cual es el marco social, político y económico que se requiere para introducirlo y cuáles las medidas que se requieren para aplicarlo en forma satisfactoria. Para la FAO, es posible hacer contratos satisfactorios que establezcan un equilibrio entre los intereses del propietario y los del arrendatario, al tiempo que faciliten el acceso a las explotaciones agrícolas y mejoren la producción agrícola y la administración de la tierra. Para que los contratos de arrendamiento ofrezcan medios de subsistencia sostenibles en las zonas rurales y un acceso más equitativo a los recursos, es necesario que tengan las siguientes características: justicia y equidad entre las partes, transparencia, sencillez, bajos costos de transacción, reducción de la incertidumbre y sostenibilidad.

Pero el elemento fundamental para que se desarrolle un mercado de arrendamiento de tierras y sirva como un instrumento para reducir la pobreza es el



fortalecimiento de los derechos de propiedad. Esta apreciación está apoyada en estudios que prueban que la seguridad de los derechos de propiedad tiene efectos importantes sobre los incentivos para la inversión, el uso apropiado de la tierra, el acceso al crédito y el funcionamiento de los mercados de tierras [Deininger y Feder 2001].

5.4 Crédito

Para algunos autores, como Banerjee [2001], los costos de transacción estáticos y dinámicos de los mercados de crédito de los países en desarrollo son de tal magnitud que, para su adecuada comprensión, se deben rechazar las enseñanzas del modelo de mercados completos de Arrow-Debreu. Pero este autor advierte que esto no debe llevar a políticas dirigistas, el mismo tipo de advertencia que hace Besley [1997].

El mensaje central es que no se justifica adoptar políticas contra el mercado si los mercados no funcionan. Se deben diseñar políticas que reconozcan las fallas de mercado más importantes y las ubiquen en su contexto. Banerjee [2001] da varios ejemplos para apoyar su idea. Los mecanismos de protección social, en primer lugar, funcionan de manera diferente en los mercados de crédito y de seguros, lo que se debe tener en cuenta en el diseño de esos mecanismos. En segundo lugar, es indispensable reducir el costo del crédito para los pobres, por ejemplo, supervisándolo por iguales, seleccionados por medio de instituciones de micro-finanzas. También hay que mejorar el sistema de información para reducir la segmentación del mercado. En todo caso, se requiere aumentar la tasa de ahorro para que los intermediarios de crédito tengan en cuenta a los pequeños productores. Subsidiar el acceso a las oportunidades de ahorro puede ser un arma poderosa para ayudar a los pobres.

La teoría de los contratos da una perspectiva diferente de la reforma agraria y de la tenencia de la tierra. En particular, enseña que es posible aumentar la productividad agrícola, que es lo que se espera de este tipo de reformas, sin modificar los derechos de propiedad sobre la tierra. Por ejemplo, mediante un programa que mejore las opciones externas de los arrendatarios, como la garantía de empleo. Cuando mejora la opción externa del arrendatario, puede obtener mejor remuneración y mejorar sus incentivos [Banerjee, Gertler y Ghatak 2002].

Si continúa el desarrollo de los contratos de producción, como es la tendencia, los países en desarrollo tendrán que hacer cambios significativos en su política económica. Se tendrá que fortalecer el sistema judicial. Se



requerirá apoyo para que las empresas locales construyan un buen nombre o procurar que los productores entren en asociaciones estratégicas con socios de buena reputación para que puedan sacar beneficio de ésta última.

5.5 Comercio y agricultura

Una de las realidades más apabullantes en los países en desarrollo es el incremento de la pobreza rural. Más de dos tercios de los pobres de estos países viven en las áreas rurales. Se requiere una estrategia de reducción de la pobreza que mejore el nivel de vida de esta población.

Un elemento central de la estrategia es generar fuentes de crecimiento para la economía rural. Parte de ese crecimiento puede provenir de elementos del lado de la oferta que apuntalen las posibilidades de la agricultura (u otras actividades rurales) a partir del crédito, la política de tierras, la tecnología, etc. Otra parte proviene del lado de la demanda, en particular, de la demanda de bienes agrícolas, motor del crecimiento rural, la cual es inelástica al ingreso y a los precios. Binswanger y Lutz [2000] reconocen que en muchas circunstancias el crecimiento de la demanda de los bienes agrícolas es necesario para el crecimiento rural agrícola y no agrícola. El problema es que las áreas rurales no pueden generar por sí mismas altas tasas de crecimiento de dicha demanda, y se requiere el comercio con las ciudades, los países vecinos y el resto del mundo.

Aún más grave es que el comercio agrícola y agroindustrial en el mundo ha crecido menos que el comercio total, y los países en desarrollo no han podido captar una mayor participación¹⁴, debido a las barreras que los países desarrollados y en desarrollo han impuesto para proteger a sus respectivos sectores agrícolas.

En las negociaciones comerciales internacionales siempre se da un tratamiento específico a la agricultura. De acuerdo con Gibson *et al.* [2001], las tarifas aduaneras consolidadas promedio para el sector agrícola llegan al 62% mientras que la tarifa media es del 40%. Además, la agricultura se beneficia de enormes subsidios (35% de los ingresos agrícolas brutos), y se aplican normas fitosanitarias a las importaciones agrícolas, muchas veces con fines proteccionistas.

14 De acuerdo con Tangermann [2001], entre 1950 y 2000 la relación entre las exportaciones mundiales y la producción se multiplicó por más de 4 en el sector manufacturero, mientras que en el sector agrícola apenas aumentó un 70%.



Hay que señalar que en la visión de la apertura del comercio internacional se reconocen esas distorsiones. En las discusiones sobre la política comercial para los países en desarrollo se tiene en cuenta que sus exportaciones agrícolas están limitadas por las altas tarifas¹⁵, que es prioritaria la reducción de los subsidios pero que el efecto de las tarifas es mayor sobre los precios internacionales.

Desde el punto de vista del bienestar, lo ideal sería una reducción simultánea de las tarifas. El problema es que las tarifas son el único instrumento de los países en desarrollo para responder a los subsidios de los países de la OCDE. La agenda de la ronda Uruguay busca reducir las tarifas y los subsidios a las exportaciones e incrementar las cuotas. Para algunos autores, esto sería lo más fácil y se podría lograr reduciendo las tarifas y los subsidios mediante fórmulas generales. Para otros, en la negociación se deberían incluir políticas de regulación domésticas sobre temas ambientales, estándares de productos, leyes de competencia o regímenes de inversión que no discriminen contra los extranjeros [Hoekman y Anderson 1999].

5.6 Tecnología y crecimiento

Ha habido un cambio importante en la percepción del crecimiento de la agricultura como condición necesaria, aunque no suficiente, para reducir la pobreza. Esto representa un vuelco frente a la teoría tradicional del desarrollo enunciada por Lewis, Kuznets y Mellor, quienes le atribuían funciones extractivas, como el aporte de mano de obra, la producción de alimentos baratos y la transferencia de excedentes económicos vía precios, para financiar el desarrollo de otros sectores, en especial el industrial.

La necesidad del crecimiento agrícola se volvió parte de la sabiduría convencional a partir del Informe Berg [World Bank 1981] y del *World Development Report* de 1982, que sostenían que el crecimiento agrícola es una condición previa del desarrollo industrial. Más tarde, Stern [1996] aplicó la teoría del crecimiento endógeno al papel de la agricultura y concluyó que sigue siendo de vital importancia para los países pobres. En su estudio encontró una relación, para el período 1965-1980, entre la tasa de crecimiento no agrícola y la agrícola. Las regresiones de corte transversal entre países dan una primera indicación de la complementariedad del crecimiento entre sectores.

15 Véase, por ejemplo, el documento del Banco Mundial elaborado por Hoekman *et al.* [2002].

Desde entonces, la tendencia es modelar las relaciones entre sectores de manera muy sofisticada, y buscar el apoyo de material empírico para desarrollar los argumentos. Un trabajo muy popular, que emplea un modelo de crecimiento de dos sectores [Matsuyama 1992], estableció que, con base en supuestos razonables, el crecimiento económico acelerado requiere el aumento de la productividad. Una vez la fertilidad y el crecimiento de la población se vuelven endógenos, la industrialización requiere un mayor tasa de crecimiento del sector agrícola [Kogel y Furnkranz-Prskawetz, 2000].

La investigación reciente busca modelar el papel de la agricultura en el marco de una teoría consistente. Irz y Roe [2000] elaboran un modelo de crecimiento multisectorial que lleva a dos resultados importantes. Primero, en una economía predominantemente agraria, se requiere una tasa mínima de crecimiento de la productividad agrícola para evitar que el aumento de la población lleve a una trampa malthusiana. La investigación empírica sugiere que este resultado no es una especulación teórica, pues éstas son las características de muchos países del sur del Sahara que han caído en la trampa de la pobreza. El segundo resultado es que una pequeña diferencia en la productividad agrícola puede tener un gran efecto en la velocidad de la industrialización y en el proceso general de desarrollo, lo que es consistente con los resultados de Matsuyama [1992].

Quizá lo más destacable de estos resultados es que si bien la participación del PIB agrícola decrece en términos relativos, esto no significa que la productividad factorial ni el valor absoluto de la producción disminuyan, llegando en algunos casos a mantener o a incrementar temporalmente dicha participación [Ardila 1999].

Por otra parte, en los últimos años ha ocurrido una revolución en la biotecnología, con grandes avances en biología molecular y la llegada de los cultivos transgénicos. Esto se ha asociado con la reducción de la investigación financiada con fondos públicos y la creciente actividad de las empresas multinacionales, que concentran los recursos de investigación en los problemas de los agricultores comerciales. Por ello, algunos autores estudian las dificultades para generar tecnología para campesinos pobres por fuera del circuito comercial [Pingali 2001].

5.7 Desarrollo Rural

La primera enseñanza del artículo de A. de Janvry *et al.* [2001] sobre el estado del arte en este tema es que la economía rural no es la economía agrícola. La preocupación de esta última es la agricultura como sector, y la unidad de



análisis es la producción agrícola y sus campos de estudio: la producción, el mercadeo de productos agrícolas, la demanda de alimentos, el desempeño sectorial y el análisis de los mercados de factores, los nexos entre la agricultura y otros sectores de la economía y el resto del mundo, el uso sostenible de los recursos. En cambio, la economía rural y el diseño de políticas para alcanzar el desarrollo rural tienen miras más amplias, pues se definen a partir de una delimitación espacial y no sectorial. La unidad de análisis es el hogar rural, y la granja o la propiedad donde se lleva a cabo la producción es un subconjunto de la actividad total. Y sus campos de análisis incluyen la asignación de recursos de los hogares y su selección de estrategias de ingreso, el surgimiento y el desempeño de las instituciones agrarias, los niveles de ingreso de los habitantes rurales y la caracterización de su nivel de vida, pobreza y desigualdad, equidad intergeneracional.

Ese enfoque precisa que la agricultura sigue siendo una fuente importante de dinamismo en las áreas rurales, pese a que sólo genere una fracción del ingreso regional. Por ello, la política sectorial debe estimular la inversión y el incremento de la productividad como condición necesaria para el desarrollo rural.

El esfuerzo por delimitar el campo de estudio ha estado acompañado del examen de las diversas etapas de diseño de políticas para superar el subdesarrollo rural, presente en países desarrollados como en desarrollo. El trabajo de A. de Janvry *et al.* diferencia dos grandes épocas: la primera va de la segunda guerra mundial a 1980, y la segunda, desde ese año hasta el presente.

En la primera, se daba un gran papel al Estado en el desarrollo rural, en línea con la idea de la existencia y perversidad de las fallas de mercado y de que el Estado debía actuar dadas las circunstancias. En un primer momento, la principal iniciativa para el desarrollo rural fue generar un movimiento de desarrollo comunitario que promoviera la organización de las comunidades para que planearan la asignación de recursos bajo su control. El fracaso de ese proyecto llevó a introducir la tecnología en la concepción del desarrollo rural y a la Revolución Verde. Se pensaba que la reforma agraria modernizante podía ser un instrumento para promover la difusión del cambio tecnológico.

A finales de los setenta se desaceleró el crecimiento y era evidente que no redujo la pobreza ni la inequidad. Abundaban las propuestas de crecimiento con equidad. En el frente del desarrollo rural, tomaron la forma de proyectos de desarrollo rural integrado, cuyo instrumento central era la tecnología de la Revolución Verde, la pieza faltante en los primeros proyectos de desarrollo comunitario. El papel del Estado era coordinar y eventualmente subsidiar los



servicios complementarios de las nuevas tecnologías: crédito, asistencia técnica, acceso a los mercados y seguros de cosecha.

Ese enfoque no tardó en caer en desgracia entre los organismos internacionales y los gobiernos, y su implementación se debilitó por varias razones: 1) un entorno político adverso, con un sesgo urbano, que cuestionaba la rentabilidad de la inversión en la agricultura; 2) la focalización excesiva en la agricultura, que dejó de lado otras actividades rurales; 3) el desdén hacia el acceso a los activos, en particular a la tierra; 4) las fallas de coordinación entre las agencias que participaban en los proyectos; 5) la información imperfecta que obstaculizó el manejo de la heterogeneidad de las áreas rurales; 6) no se descentralizaron las decisiones al nivel de la comunidad; 7) no se supieron construir coaliciones que garantizaran el compromiso continuo con el desarrollo rural.

El mercado retornó triunfante a la escena en los años ochenta. Para la política rural esto significó el debilitamiento del sesgo urbano en la formación de precios, pero también la supresión de un grupo de subsidios explícitos e implícitos y de servicios públicos a la agricultura en las áreas rurales. En el mundo en desarrollo, las organizaciones paraestatales que servían a la agricultura, muchas veces a un alto costo, se liquidaron o privatizaron [Bates 1989]. También se eliminaron los subsidios al crédito que se otorgaban a través de la banca de desarrollo. En algunas partes, la mayor libertad propició un incremento, por una vez, de la productividad. Pero en la mayoría de casos los incentivos de mercado estuvieron acompañados por la desinstitucionalización de la agricultura, lo que hizo muy difícil que los pequeños productores se adaptaran a las nuevas reglas de competencia. Para de Janvry *et al.* [2001b], este período fue de retroceso del desarrollo rural, y de establecimiento de nuevas condiciones que generaron enfoques diferentes en términos de incentivos de mercado y de nuevos roles de la sociedad civil.

5.8 Posibilidades actuales del desarrollo rural

La reflexión actual acerca del desarrollo rural reconoce el fracaso de las iniciativas provenientes del Estado: desarrollo comunitario, reforma agraria redistributiva y desarrollo rural integrado. También constata el retroceso del desarrollo rural debido a las políticas de ajuste y a la reducción de la iniciativa estatal.

Pese a ello, autores como de Janvry *et al.* [2001] y Binswanger [1997] coinciden en una visión optimista, aunque cautelosa, de las posibilidades de las políticas de desarrollo rural. El nuevo contexto del desarrollo rural, así como



los avances teóricos en la comprensión del comportamiento de los hogares, la economía institucional, el comportamiento comunitario y el crecimiento endógeno local han llevado a repensar el desarrollo rural y a plantear nuevas iniciativas. Los nuevos principios del desarrollo rural son: 1) un contexto de política macroeconómica y sectorial que no discrimine contra el desarrollo rural; 2) descentralización de la gobernabilidad y mejoramiento de la capacidad de los gobiernos locales; 3) coordinación dentro de las agencias locales y entre agencias nacionales y locales; 4) organización de los hogares y mediación de las ONG entre el Estado y el mercado; 5) *empoderamiento*, a partir de la participación de los agentes locales organizados para definir políticas públicas de inversión y de asignación de subsidios; 6) movilización de recursos obtenidos localmente por impuestos y por transferencias a las regiones; 7) devolución a los grupos de usuarios del manejo de recursos comunes y de servicios públicos locales; 8) reconstrucción institucional para atenuar las fallas del mercado y del gobierno; 9) mayor acceso de los hogares a los activos para que inicien el proceso de acumulación y no caigan en la trampa de pobreza; 10) mejorar el desempeño de los mercados y reducir el sesgo contra los pobres en el comportamiento de los mercados; 11) presión política para el manejo de temas ambientales que ofrezcan oportunidades, y transferencias de recursos a las iniciativas que contemplen conservación y sostenibilidad.

5.9 Desarrollo sostenible y agricultura

El concepto de agricultura sostenible es relativamente nuevo, y desde su aparición se ha tratado de precisar su contenido. Ruttan [1997] revisa esta discusión, que se inició *circa* 1980 alrededor de tres definiciones. Según la primera, que la definía en términos técnicos y económicos, el hecho de que los precios agrícolas reales descendieran en el largo plazo era una prueba de que el crecimiento de la producción había seguido una senda sostenible. Un segundo grupo de autores opinaba que la agricultura sostenible era básicamente una cuestión ecológica. Un tercer grupo, que levantó la bandera de la agricultura alternativa, no sólo hacía énfasis en los recursos físicos sino también en un conjunto de valores comunitarios.

En el debate actual, el aumento de la productividad agrícola y, en sentido más amplio el crecimiento económico, se contraponen a la protección ambiental y a la agricultura sostenible. Este conflicto puede ser muy destructivo, y en algunas regiones del mundo en desarrollo ha llevado a ignorar las necesidades apremiantes de los productores locales, atrapados en medio de esa disputa. Reardon [1997] muestra que en la agricultura africana las condiciones financieras resultantes del ajuste estructural han encarecido



los precios de los fertilizantes y, en algunos casos, los de las semillas; además de que son más difíciles de obtener, y para los productores es difícil intensificar la producción en sus tierras. Por otra parte, los requisitos ambientales de los nuevos programas de desarrollo (protección a los bosques y tierras húmedas) llevan a que los productores prosigan la explotación en nuevas tierras. Por tanto, están cautivos en esa trampa y con crecientes necesidades de alimentos.

El desafío consiste en que el potencial de las tecnologías de la Revolución Verde está agotado o cerca de estarlo, de modo que las nuevas tecnologías para los sistemas de cosecha intensivos que existen en el mundo en desarrollo se deben generar a partir de un cambio en la organización de la investigación, para que sea descentralizada, se oriente a los productores y sea más fácil diseminarla. De las primeras experiencias de importación de tecnología se sacó la lección de que la tecnología agrícola era poco transferible [Judd, Boyce y Evenson 1986]. Esta se desarrolla en respuesta a las dotaciones factoriales específicas, a los hábitos nutricionales, a los suelos y a los climas. En particular, las condiciones naturales son muy diferentes entre el Sur en desarrollo y el Norte desarrollado, y si las tecnologías son inapropiadas es mayor el perjuicio que el beneficio.

Después de la Revolución Verde se vio que el problema de fondo para el crecimiento sostenible de la agricultura no es la tecnología en sí misma, sino también la manera de utilizar los factores productivos. Los sistemas de monocultivo intensivos no son sostenibles si no se modifica la administración de los insumos, tierra y trabajo incluidos, así como la generación y difusión de tecnologías basadas en la información, muchas de las cuales tienen atributos de bienes públicos [Morris y Byerlee 1997].

López [2001] postula que la expansión agrícola basada en incentivos apropiados puede generar dividendos si se satisfacen diversos requerimientos ambientales, que no se consideran en las cuentas nacionales ni son tomados en cuenta por los sectores que se benefician de los efectos ambientales de la agricultura. En otras palabras, son externalidades ambientales del sector. En cambio, el crecimiento basado en incentivos inadecuados en un contexto de pobreza institucional puede generar enormes efectos ambientales negativos.

6. CONCLUSIONES

Nuestra revisión de la literatura, aunque incompleta y parcial, destaca los principales aspectos que hoy se discuten con respecto a la agricultura y su



papel en el desarrollo. La visión de los economistas ha cambiado de manera radical. La nueva generación de economistas del desarrollo ha retornado a los grandes problemas de la agricultura, muchos de los cuales antes se consideraban como imperfecciones del mercado, pero al examinar los viejos temas con el nuevo instrumental de la teoría económica, logra una profunda comprensión de su origen y consecuencias.

Quizá el avance más sobresaliente sea el de la necesidad de entender el proceso de desarrollo a dos niveles: el macroeconómico y el microeconómico. Aunque la separación entre esos niveles no es tan tajante en la práctica, su diferenciación permite captar elementos esenciales del pensamiento actual sobre el desarrollo y el papel de la agricultura.

En el primer nivel, la teoría subraya la importancia de entender la relación entre macroeconomía y agricultura. Esta relación se modifica de acuerdo con la etapa de desarrollo que atraviesa la economía. La teoría del crecimiento, por su parte, permite entender la forma y las causas del declive del sector agrícola a medida que las economías se desarrollan, así como la necesidad de incrementar la productividad sectorial para superar los obstáculos a la industrialización.

El segundo nivel muestra que buena parte de los obstáculos para el desarrollo sectorial provienen de las fallas de los principales mercados intertemporales (seguros, crédito, futuros), y de los mercados de tierra y de trabajo. Muchas de las instituciones agrícolas han surgido como resultado de esas fallas. El enfoque institucionalista muestra que, en muchos casos, esas instituciones se han convertido en obstáculos para el desarrollo.

Uno de los elementos con gran potencial para crear la desigualdad fue la manera de distribuir las tierras públicas, que llevó a la gran propiedad y a mantener una distribución desigual, lo que determinó la senda de la producción agrícola y creó obstáculos para el crecimiento y el desarrollo. Una de las consecuencias del limitado acceso a la tierra fue la delegación de su explotación mediante contratos de aparcería y arrendamiento. El estudio de esos contratos, así como de los contratos de crédito y de producción, es uno de los campos más fértiles de aplicación de la teoría de los contratos.

Los nuevos enfoques llevan a proponer políticas diferentes. Se reconoce que la naturaleza de la intervención cambia de acuerdo con la etapa de desarrollo de cada economía. Hoy se está lejos de la visión de mercado puro o Estado puro, y se considera posible conciliar los imperativos de eficiencia económica y justicia social. Se acepta, en consecuencia, un papel activo del gobierno en la asignación de recursos dentro de la actividad sectorial y hacia fuera de ella. Los gobiernos pueden jugar un papel importante en los



subsidios a los productores pobres, en el fomento al microcrédito, y en la regulación de contratos que faciliten el acceso a la tierra.

La posición frente a la reforma agraria es muy cautelosa debido al fracaso de muchos intentos anteriores, aunque en muchos países en desarrollo se la considera una prioridad, pues se sigue considerando que un mejor acceso a la tierra es una forma de reducir la pobreza. La teoría de los contratos da una perspectiva diferente de la reforma agraria y de la tenencia de la tierra. Ese cuerpo teórico enseña que, en algunos casos, es posible aumentar la productividad de la agricultura sin modificar los derechos de propiedad sobre la tierra.

Otras posibilidad de generar fuentes de crecimiento para la economía rural, desde el punto de vista de la demanda, es la ampliación de los mercados de los productos agropecuarios de los países en desarrollo. El desarrollo de los contratos de producción, que hoy es muy dinámico, debe propiciar cambios significativos en la legislación que fortalezcan el sistema judicial y hagan posible que las empresas y productores locales creen un buen nombre o establezcan asociaciones estratégicas con socios de buena reputación.

El comercio internacional es fundamental para ampliar los mercados. Sin embargo, el comercio agrícola y agroindustrial se ha visto obstaculizado por las barreras que los países desarrollados y en desarrollo han impuesto para proteger sus actividades agrícolas respectivas. La literatura internacional se inclina a reducir esas barreras arancelarias y para arancelarias en el contexto multilateral.

No es fácil resumir un documento tan denso y extenso. Para concluir, hay que destacar el dinamismo de la discusión internacional sobre el desarrollo, la presencia de elementos teóricos novedosos y el papel que hoy se concede a problemas que antes se consideraban tradicionales de la agricultura. Infortunadamente, muchas de esas discusiones no han entrado en el mundo académico del mundo en desarrollo. Ese es el desafío de los académicos de nuestro país.



BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, PH. Y MCCALLA, A. 2001. "Agriculture in the macroeconomy: theory and measurement", Gardner, B. y Rauser, G., eds., *Handbook of Agricultural and Resource Economics*, Elsevier.
- ACEMOGLU, D. Y ROBINSON, J. 2003. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Book Manuscript in Preparation.
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. Y ROBINSON, J. 2001. "The colonial origins of comparative development: an empirical investigation", *American Economic Review*, December, volume 91, 1369-1401.
- ACEMOGLU D., JOHNSON, S. Y ROBINSON, J. 2002. "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, November, volume 117, 1231-1294.
- ACEMOGLU D. 2002. "Why Not A Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics", Working Paper MIT.
- AGHION, P. (2002) Comentario en *Fronteras de la economía del desarrollo: El futuro en perspectiva* editado por Meier, G., y Stiglitz, J., eds, Alfaomega ediciones-Banco Mundial, Bogotá.
- AGHION, P., CAROLI, E. Y GARCÍA-PEÑALOSA, C. 1999. "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", Documento Cepremap No. 9908.
- AGHION, P. Y HOWITT, P. 1992. "A model of growth through creative destruction", *Econometrica* 60, 323-351.
- ANDERSON, K. 1987. "On why agriculture declines with economic growth", *Agricultural Economics* 1, 195-207.
- ARDENI P. Y FREEBAIRN, J. 2001. "The Macroeconomics of Agriculture", Gardner, B. y Rauser, G., eds. *Handbook of Agricultural and Resource Economics*, Elsevier.
- ARDILA, J. 1999. "Problemas institucionales en la investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe", mimeo, IICA.
- BANERJEE, A. Y IYER, L. 2003. "History institutions and economic performance: the legacy of colonial land tenure systems in India", Bread Working Paper No.003.
- BANERJEE A., GERTLER, P. Y GHATAK, M. 2002. "Empowerment and efficiency: tenancy reform in West Bengal", *Journal of Political Economy* 110, 2, 239-280.
- BANERJEE A. 2001. "Credit constraints, credit markets and economic development", mimeo, MIT.



- BANERJEE, A.; MOOKHERJEE, D.; MUNSHI, K., y RAY, D. 2001. "Inequality, control rights, and rent seeking: sugar cooperatives in Maharashtra", *Journal of Political Economy* 1, 109, 138-190.
- BANERJEE, A. 1998. "Empowerment and efficiency: the economics of agrarian reform", MIT, Department of Economics, Cambridge, Mass.
- BANERJEE, A., GERTLER, P. y GHATAK, M. 1996. "Empowerment and Efficiency: The Economics of Tenancy Reform", Unpublished, Massachusetts Institute of Technology.
- BARRY, P. y ROBINSON, L. 2001. "Agricultural finance: credit, credit constraints and consequences", Gardner, B. y Rauser, G., eds., *Handbook of Agricultural and Resource Economics*, Elsevier.
- BARDHAN, P. y GHATAK M. 1999. "Inequality, Market Imperfections, and Collective Action Problems", Center for International and Development Economics Research, Paper C99-108.
- BARRO, R. J. y SALA-I-MARTIN, X. 1995. *Growth Theory*, McGraw-Hill.
- BATES, R. 1989. "The reality of structural adjustment", Commander, S., ed., *Structural Adjustment and Agriculture*, Overseas Development Institute and James Currey, Londres.
- BELL, C. 1989. "A Comparison of Principal-Agent and Bargaining Solutions: The case of Tenancy Contracts", Bardhan, P., *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, 73-92, Clarendon Press, Oxford.
- BELL, C. y ZUSMAN, P. 1976. "A Bargaining Theoretic Approach to Cropsharing Contracts", *American Economic Review*, 66 4, 578-588.
- BENABOU, R. 1996. "Inequality and Growth", NBER Macroeconomics Annual, 11, 11-74.
- BESLEY, T. 1997. "¿How do market failures justify interventions in rural credit markets?", *Agricultural Development in the Third World*, Eicher, E., y Staatz, J., eds, (3a. Edición). The John Hopkins University Press, Baltimore.
- BINSWANGER, H. 1997. "Agricultural and rural development: painful lessons", Eicher, C. y Staatz, J. eds., *Agricultural Development in the Third World*, 3a. edición, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- BINSWANGER, H. y DEININGER, K. 1997. "Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries" *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, 1958-2005.
- BINSWANGER, H., DEININGER, K. y FEDER, G. 1995. "Agricultural Land Relations in the Developing World", *American Journal of Agricultural Economics* 75, 1242-1248.



- BINSWANGER, H. Y LUTZ, E. 2000. "Agricultural trade barriers, trade negotiations, and the interests of developing countries", mimeo, World Bank.
- BINSWANGER, H. Y McINTIRE, J. 1987. "Behavioural and material determinants of production relations in land-abundant tropical agriculture", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 36, 1, 73-99.
- BINSWANGER, H. Y ROSENSWEIG, M. 1986. "Behavioural and material determinants of production relations in agriculture", *Journal of Development Studies*, Vol. 22, 3, 503-539.
- BOEHLJE, M. Y DOERING, O. 2000. "Farm policy in an industrialized agriculture", *Journal of Agribusiness*, Vol. 18, 1, Special Issue, march, 53-60.
- BOURGUIGNON, F. 2000. "Redistribution et développement", Bourguignon F., Chavagneux Ch.; Tubiana, L.; Salama, P., y Valier, J. *Développement*, documento No. 25, elaborado para el Comité de Análisis Económico del Primer Ministro, Documentación Francesa, París.
- BOYER, R. 1999. *État, marché et développement: une nouvelle synthèse pour le XXIe siècle?*, Documento Cepremap No. 9907.
- BURGESS, R. 1997. "Land, Welfare, and Efficiency in Rural China", London School of Economics, processed.
- CONNING, J. 2002, "Latifundia Economics", Working Paper, Williams College.
- CONNING, J., OLINTO, P. Y TRIGUEROS, A. 2000. "Managing Economic Insecurity in Rural El Salvador: The role of asset ownership and labor market adjustments", Williams College.
- COASE, R. 1960. "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1-44.
- , 1937. "The Nature of the Firm", *Economica*, 386-405. Reimpreso en Stigler G. y Boulding, K., eds., 1952, *Readings in Price Theory*, Richard D. Irwin, Homewood.
- COOK, M. Y CHADDAD, F. 2000. "Agroindustrialisation of the global agrifood economy: bringing development economics and agribusiness research", *Agricultural Economics*, Vol. 23, September, 207-218.
- DEININGER, K. Y BINSWANGER, H. 1999. "The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges", *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, No. 2.
- DEININGER, K. Y FEDER G. 2001. "Land Institutions and Land Markets", Gardner, B. y Rausser, G., eds., *Handbook of Agricultural and Resource Economics*, Elsevier.
- DE JANVRY, A. 1981. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.



- DE JANVRY, A.; GORDILLO, G.; PLATTEAU, J-P.; SADOULET, E., eds. 2000. *Land Reform Revisited: Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, Oxford University Press.
- DE JANVRY, A., MURGAI, R. Y SADOULET, E. 2001. "Rural development and rural policy", Gardner, B. y Rausser, G., eds., *Handbook of Agricultural and Resource Economics*, Elsevier.
- DE JANVRY, A. Y SADOULET, E. 1989. "A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform", *World Development* 17, 1397-1407.
- DE JANVRY, A. Y SADOULET, E. 1993. "Path dependence policy reforms: from land reform to rural development in Colombia", Hoff, K.; Braverman, A., y Stiglitz, J. eds., *The Economics of Rural Organization*, Oxford University Press, Nueva York.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. 1970. *Essays of the economic history of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven.
- DEMSETZ, H. 1967. "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, Vol. 57.
- DUBOIS, P. 2001. "Contrats agricoles en économie du développement: une revue critique des théories et des tests empiriques", *Revue d'Économie du Développement* 3, 75-106
- EICHER, C. Y STAATZ, J. 1990. "Agricultural development ideas in historical perspective", *Agricultural Development in the Third World*, 2da. edición, The John Hopkins University, Press Baltimore.
- . 1997. "Agricultural development ideas in historical perspective", *Agricultural Development in the Third World*, 3a. edición, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Engerman, S. y Sokoloff, K. 1997. "Factor endowments, institutions and differential paths of growth among New World economies: A view from economic historians of the United States", *How Latin America fell behind: Essays from economic histories of Brazil and Mexico 1800-1914*, Stanford University Press, Stanford.
- . 2000. "Institutions, factor endowments and paths of development in the New World", *Journal of Economic Perspectives* 14, 3, 217-32.
- . 2002. "Factor endowments, inequality, and paths of institutional and economic development among New World economies", Working Paper.
- Frank, S. y Henderson, D. 1992. "Transaction costs as determinants of vertical coordination in the U.S. food industries", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 74, 4, 941-950.



- GOTTSCHALK, P. Y SMEEDING, T. 1997, "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality", *Journal of Economic Literature* 35, 2, 633-87.
- GHOSH P.; MOOKHERJEE, D. Y RAY, D. 2000. "Credit Rationing in Developing Countries: an overview of the Theory", *A reader in development economics*, Blackwell, Londres.
- HANSEN, G., Y PRESCOTT, E. 1999. "Malthus to Solow", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report* #257.
- HAYAMI, Y. Y RUTTAN, V. 1970. "Factor prices and technical change in Agricultural development: the United States and Japan, 1880-1960", *Journal of Political Economy* 78, 5, 115-41.
- HAYAMI, Y. Y OTSUKA, K. 1993, *The Economics of Contract Choice- An Agrarian Perspective*, Clarendon Press, Oxford.
- HIRSCHMAN, A. 1958. *The strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- HOBBS, J. 1997. "Measuring the importance of transactions costs in cattle marketing", *American Journal of Agricultural Economics*, 79, 4, 1083-1095.
- HOFF, K. 2002. "Paths of Development and institutional barriers to economic opportunities", Background paper for the World Development report 2003.
- HOEKMAN, B.; NG F., Y OLARREAGA, M. 2002. "Eliminating excessive tariffs on exports of Least Developed Countries", *The World Bank Economic Review*, Vol. 16, No. 1, 1-21.
- HOEKMAN, K. Y ANDERSON, B. 1999. "Developing Country Agriculture and the New Trade Agenda", Paper No.215, World Bank-Country Economics Department.
- HOLMSTRÖM, B. Y MILGROM, P. 1990. "Regulation and trade among agents", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, 85-105.
- . 1991. "Multitask principal-agent analysis: incentive contracts, asset ownership and job design", *Journal of Law, economics and organization*, 7 sup., 24-52.
- IFPRI. 1995. *A 2020 Vision for Food agriculture and the Environment*, IFPRI, Washington, D.C.
- IRZ, X. Y ROE, T. 2000. "Can the world feed itself? Some insights from growth theory", *Agrekon* 39, 3, 513-528.
- JOHNSTON, B. Y KILBY, P. 1975. *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late Developing Countries*, Oxford University Press, Nueva York.
- JORGENSON, D. 1961. "The Development of a Dual Economy", *Economic Journal* 71, 282, June, 309-334.



- KEY, N.; SADOULET, E., Y DE JANVRY, A. 2000. "Transaction costs and agricultural household response", *American Journal of Agricultural Economics* 79, 4, 1083-1095.
- KHERALLAH, M. Y KIRSTEN, J. 2001. "The new institutional economics: applications for agricultural policy research in developing countries", MSSD Discussion Papers No. 41, IFPRI.
- KOGEL, T. Y FURNKRANZ-PRSKAWETZ, A. 2000. "Agricultural Productivity Growth and Escape from the Malthusian Trap", CEPR Working Paper No. 2485, June.
- KRUEGER, A.; SCHIFF, M., Y VALDÉS, A. 1988. "Agricultural incentives in developing countries: measuring the effects of sectorial and economy wide policies", *World Bank Economic Review* 2, 3, 255-271.
- JUDD, A.; BOYCE, J. Y EVENSON, R. 1986. "Investing in agricultural supply: the determinants of agricultural research and extension investment", *Economic Development and Cultural Change* 35, 77-113.
- LASLIER, J. 2001. *L'institution majoritaire. Une introduction à l'analyse politique normative*, mimeo, CNRS-École Polytechnique.
- 2000. "Structural change and economic growth", *Review of Economic Studies* 67, 545-561.
- LEWIS, A. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", Manchester School.
- LITTLE I.; SCITOVSKY, T. Y SCOTT, M. 1970. *Industry and trade in some developing countries*, Oxford University Press, Oxford.
- LÓPEZ, R. 2001. "The economics of agriculture in developing countries: the role of the environment", Gardner, B. y Rauser, G. eds., *Handbook of Agricultural and Resource Economics*, Elsevier.
- LUCAS, R. 2000. "Some macroeconomics for the 21st. century", *Journal of Economic Perspectives*, Winter, 14, 1, 159-68.
- LUPORINI, A. Y PARIGI, B. 1996. "Multi-task sharecropping contracts: the case of central Italy in the second half of the XIXth century", Working Paper E91-0901, Virginia Polytechnic Institute.
- 1996. "Multi-task sharecropping contracts: the Italian Mezzadria", *Economica* 63, 445-457.
- MATSUYAMA, K. 1992. "Agricultural productivity, comparative advantage, and economic Growth", *Journal of Economic Theory* 58, 317-334.
- MARTIN, W. Y WARR, P. 1993. "Explaining the relative decline of agriculture: a supply-side analysis for Indonesia", *World Bank Economic Review* 7, 3, 381-401.



- MEIER, G. Y STIGLITZ, J. 2002. "La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva", Meier, G. y Stiglitz, J., *Fronteras de la economía del desarrollo: El futuro en perspectiva*, Alfaomega Ediciones-Banco Mundial, Bogotá.
- MELLOR, J. 1997. "Foreign aid and agriculture-led development", Eicher, C. y Staatz, J., eds., *Agricultural Development in the Third World*, 3a. edición, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- , 1976. *The New Economics of Growth : A Strategy for India and the Developing World*. Cornell University Press, Ithaca.
- MOOKHERJEE, D. Y RAY D. 2002. "Contractual structure and wealth accumulation", *American Economic Review*, septiembre.
- MORRIS, M. Y BYERLEE, D. 1997. "Maintaining productivity gains in Asian agriculture", Eicher, C. y Staatz, J., eds., *Agricultural Development in the Third World, Agricultural Development in the Third World*, 3a. edición, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- MORRISSON, C. Y THORNBECKE, E. 1990. "The concept of agricultural surplus", *World Development* 18, 8, 1081-95.
- MUTHOO, A. 1998. "Renegotiation-Proof Tenurial Contracts as Screening Mechanisms", *Journal of Development Economics*, 1-26.
- NGAI, R. 2000. "Barriers and the transition to modern growth" mimeo, University of Pennsylvania.
- NORTH, D. 1990. *Institutions, Institutional change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- NORTH, D. Y THOMAS, R. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge UK.
- PARENTE, S. Y PRESCOTT, E. 1999. "Barriers to Riches", Third Walras-Pareto Lecture, mimeo, University of Lausanne.
- PARENTE, S. 1994.) "Technology Adoption, Learning-by-doing, and Economic Growth", *Journal of Economic Theory* 63, 346-369.
- PINGALI, P. 2001. "The Changing Locus of Agricultural Research: How will the poor fare?", 74th EAAE Seminar, Livelihoods and Rural Poverty: Technology, Policy and Institutions, Imperial College at Wye, UK.
- PRESCOTT, E. Y BOYD, J. 1987. "Dynamic Coalitions: Engines of Growth", *American Economic Review* 77, 2, 63-67. Reimpreso en Prescott E. y Wallace, N. eds., *Contractual Arrangements for Intertemporal Trade*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1987, 146-60.
- PUNYASAVATSUT CH. Y COXHEAD, I. 2001. "On the decline of agriculture in developing countries: a reinterpretation of the evidence", mimeo, University of Wisconsin, Madison.



- RANIS, G. Y FEI, J. 1961. "A theory of economic development", *American Economic Review* 51, 533-564.
- . 1963. "Innovation, Capital Accumulation and Economic Development", *American Economic Review*, Vol. 53, No. 3, June, 283-313.
- . 1964. "Development and Employment in the Open Dualistic Economy", Lewis, A., *Development and Unlimited Supplies of Labor*, Manchester, Manchester School.
- RAY, D. 2000. "What's new in development economics", Mookherjee, D. y Ray, D., eds., *A reader in development economics*, Blackwell, Londres.
- . 1997. *Development Economics*, Princeton University Press.
- REARDON, T. Y BERDEGUÉ, J. 2002. "The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development", *Development Policy Review* 20, 4, 371-388.
- REARDON, T. 1997. "African agriculture: productivity and sustainability issues", Eicher, C. y Staatz, J., *Agricultural Development in the Third World*, 2da. edición, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- ROBINSON, J. 2002. Lecture Notes on the Political Economy of Development", mimeo, University of California.
- ROBINSON, J. Y BALAND, J-M. 2000. "Land and Power", Working Paper, Department of Politics, University of California, Berkeley.
- ROMER, P. 1990. "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy* 98, 5, 71-102.
- RUTTAN, V. 1997. "Constraints on the design of sustainable systems of agricultural production", Eicher, C. y Staatz, J., eds., *Agricultural Development in the Third World*, *Agricultural Development in the Third World*, 2a. edición, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- SALANIE, B. 1997. *The economics of contracts*, MIT Press.
- SADOULET, E.; MURGAI, R., Y DE JANVRY, A. 2000. "Access to Land via Rental Markets", de Janvry, A.; Gordillo, G.; Platteau, J-P., y Sadoulet, E., eds., *Land Reform Revisited: Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, Oxford University Press.
- SCHIFF, M. Y VALDÉS, A. 1992a. *The political economy of agricultural pricing policy Vol 4. A Synthesis of the Economics in Developing Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- SCHIFF, M. Y VALDÉS, A. 1992b. *The Plundering of Agriculture in Developing Countries* World Bank, Washington D.C.
- . 2001. "Agriculture and the Macroeconomy", Gardner, B. y Rauser, G., eds., *Handbook of Agricultural and Resource Economics*, Elsevier.



- SCHULTZ, T. 1964. *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, New Haven.
- STAAL, S.; DELGADO, C. Y NICHOLSON, C. 1997. "Smallholder Dairyng under transaction costs in East Africa", *World Development* 25, 779-794.
- STERN, N. 1996. "Growth theories, old and new, and the role of agriculture in economic development", FAO, Economic and Development Paper 136.
- STIGLITZ, J. 1974. "Incentives and Risk-Sharing in Sharecropping", *Review of Economic Studies*, 41, 2, 219-255.
- STIGLITZ, J. Y WEISS, A. 1981. "Credits Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, 71, 3, 393-410.
- TANGERMANN, S. 2001. "L'accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round fonctionne-t-il?", *Economie Internationale* 87, 3, 15-44.
- TILLY, CH. 1990. *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Blackwell, Nueva York.
- TIMMER, P. 1997. "The agricultural transformation", Eicher, C. y Staatz, J., eds., *Agricultural Development in the Third World*, 3a. edición, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- TIROLE, J. 1985. *Concurrence Imparfait*, Economica, París.
- UDRY, C. 1995. "Recent Advances in Empirical Microeconomic Research in Poor Countries", mimeo, Yale University.
- WORLD BANK. 1981. *World Development Report 1981*, Washington D.C.
- . 1982. *World Development Report 1982*, Washington D.C.
- . 1975. *Land Reform*, World Bank Development Series, The World Bank, Washington D.C.
- WILLIAMSON, O. 2000. "The new institutional economics: taking stock, looking ahead", *Journal of Economic Literature* 28, September, 595-613.
- WINTERS, A.; DE JANVRY, A.; SADOULET, E., Y STAMOULIS, K. 1997. "The Role of Agriculture in Economic Development: Visible and Invisible Surplus Transfers", Working Paper No. 814, Department of Agricultural and Resource Economics, Division of Agriculture and Natural Resources, University of California at Berkeley.

SIGLAS

ADT	Áreas de Ordenamiento Territorial
AFRODES	Asociación de Afrocolombianos Desplazados
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CMDR	Consejos Municipales de Desarrollo Rural
CORPES	Consejos Regionales de Planificación
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
DAF	Dirección de Apoyo Fiscal (Ministerio de Hacienda)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ECOSALUD	Empresa Colombiana de Recursos para la Salud
EPA	Elección Popular de Alcaldes
ETIS	Entidades Territoriales Indígenas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICN	Ingresos Corrientes de la Nación
ICT	Instituto de Crédito Territorial
IDEAM	Instituto de Estudios Ambientales (Universidad Nacional de Colombia)
INCODER	Instituto Colombiano de desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria



INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interes Social y Reforma Urbana
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAL	Juntas Administradoras Locales
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
PENOT	Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POAT	Planes de Ordenamiento ambiental Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RAP	Regiones Administrativas y de Planificación
SGP	Sistema General de Participaciones
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
SINTAP	Sistema Nacional de Transferencias de Tecnología Agropecuaria
SIOT	Sistema Institucional de Ordenamiento Territorial
SISBÉN	Sistema de Información de Beneficiarios
UAF	Unidades Agrícolas Familiares
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
ZRC	Zonas de Reserva Campesina