

colombia 352.283.I59785 1989

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
Oficina en Colombia

SEMINARIO-TALLER  
DESCENTRALIZACION, PLANIFICACION Y PARTICIPACION CAMPESINA  
EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Bogotá, D.E.





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
Oficina en Colombia

SEMINARIO-TALLER  
DESCENTRALIZACION, PLANIFICACION Y PARTICIPACION CAMPESINA  
EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Bogotá, D.E.

22H  
359.2  
7989

## PRESENTACION

Por iniciativa del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA y de la Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Agronomía-, los días 11 y 12 de diciembre de 1989 se llevó a cabo un Foro-Debate sobre "Métodos de Trabajo Institucional con Organizaciones Campesinas".

Dicho evento reunió a la mayor parte de las entidades del sector agropecuario, las que se ocuparon de ver la forma aislada como son asumidas las funciones de las entidades con relación al desarrollo rural, y en especial el abordaje que ellas hacen de los componentes de capacitación y participación de los grupos de beneficiarios de los programas sectoriales.

No pasó inadvertido en la reunión el tema de la reestructuración interna de los organismos y entidades del sector agropecuario con relación al proceso en curso de la descentralización administrativa y los problemas y dificultades conexos.

Inspirado en la experiencia del Foro-Debate, el IICA somete a consideración de las entidades, la presente propuesta para la realización de un seminario-taller sobre "Descentralización, Planificación y Participación Comunitaria en el Sector Agropecuario".

This One



ZTHL-F8C-5TEX



## I. ANTECEDENTES

La legislación reciente sobre descentralización administrativa y transferencia de recursos del IVA a los municipios, ha reconocido el carácter rural de una proporción muy alta de ellos incorporando a las normas la financiación y cofinanciación de los programas de asistencia técnica y de desarrollo rural para los pequeños agricultores.

En tal sentido, la ley 12 de 1986 otorgó facultades al gobierno nacional para "asignar funciones de los ministerios y departamentos administrativos a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta ley, o suprimirlas; y modificar la estructura de tales ministerios y departamentos administrativos en lo que sea necesario para cumplir la función, por la entidad territorial a la cual se traslada".

En otro sentido, el artículo 80. de la ley señala que "en los municipios en donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del Impuesto a las Ventas, en sus zonas rurales y corregimientos, pero en los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir al menos el 20% de la participación del Impuesto a las Ventas en sus zonas rurales y corregimientos".

Apoiado en los preceptos citados, del decreto 077 de 1987 en el Capítulo IV sobre el Sector Agropecuario establece las competencias del Ministerio de Agricultura y sus subsectores descentralizados y las funciones que en materia de desarrollo rural le son transferidas a los municipios. Tales competencias y funciones se pueden resumir así:





1. Los municipios tendrán a cargo la prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, para lo cual podrán crear unidades de asistencia técnica agropecuaria dentro de sus estructuras administrativas o contratarla con entidades especializadas públicas o privadas (Art. 35). Así mismo, los servicios de extensión rural y asistencia técnica que prestan el ICA y el INCORA pasarán a cargo de los municipios.

El servicio de asistencia técnica agropecuaria municipal deberá estar en pleno funcionamiento en 1992; los departamentos, intendencias y comisarías coordinarán el proceso y el ICA ofrecerá la asistencia técnica y la transferencia de los paquetes tecnológicos necesarios. (Art.40).

2. A partir del 1o. de enero de 1993, "...el INCORA requerirá de los municipios en los cuales adelante actividades de colonización, parcelación y concentración parcelaria y en las zonas de colonización espontánea, los servicios de asistencia técnica agropecuaria para sus usuarios" (Art.38).

El INCORA podrá prestar apoyo presupuestal o financiero a aquellos municipios que no puedan asumir la totalidad de los servicios referidos.

3. Para efectos de los programas de desarrollo rural integrado, "los municipios incluirán dentro de sus planes integrales de desarrollo, para las zonas rurales o de reserva agrícola, programas de desarrollo rural integrado dirigidos a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización. Así mismo, podrán participar en programas de seguridad alimentaria y de proveeduría de alimentos básicos. Los municipios cuyos núcleos



urbanos tengan población inferior a 20.000 habitantes deberán incluir proyectos para las áreas a que se refiere este artículo dentro de sus programas anuales de inversión". (Art.43).

"Los municipios podrán concurrir, bien con recursos propios, bien con los provenientes de las participaciones en el IVA dispuestos por la Ley 12 de 1986 o con aportes en especie o en servicios, en la cofinanciación, con el Fondo DRI, de programas y proyectos de inversión en el área rural". (Art. 44).

En el mismo decreto 077, el Fondo DRI es transformado en establecimiento público adscrito al Ministerio de Agricultura y se define que su objetivo primordial es "...participar con los municipios y con el Distrito Especial de Bogotá, y otras entidades públicas y privadas, mediante mecanismos de cofinanciación, en la ejecución de programas y proyectos de inversión destinados al desarrollo económico y social integral de las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización, con la participación de las comunidades rurales beneficiarias" (Art.45).

Corresponderá también al DRI fijar, "con sujeción a las orientaciones del Ministerio de Agricultura, los lineamientos básicos de la política de desarrollo rural integrado a nivel nacional...". (Art.46).

El Decreto 077 suprimió la mayoría de las funciones de las corporaciones autónomas regionales relacionadas con obras de infraestructura y servicios a nivel municipal y regional. Ello permite que tales organismos concentren sus esfuerzos en competencias y funciones relacionados con las políticas y planes de desarrollo ambiental y de administración de los recursos naturales renovables en cuanto a su uso y conservación.



En desarrollo de las zonas consideradas, pero también independientes o paralelamente, se han venido formulando y poniendo en marcha actos legales y reglamentarios dentro del sector agropecuario que pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1. Ley 30 de 1988 que modifica y adiciona las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973, sobre reforma agraria.

En esta ley se fortalece el Fondo Nacional Agrario, se agilizan los trámites para la expropiación de tierras y para la negociación directa; se elimina el criterio de tierras adecuadamente explotadas como salvaguarda frente a la expropiación. Así mismo, se extiende a la mujer campesina el derecho de adjudicación de tierras, se le asignan al INCORA recursos propios para los programas de reforma agraria, se reforma la composición de la junta directiva del INCORA para hacerla más cercana a la voluntad política del Ejecutivo en términos de la mayor agilidad para el desarrollo de los programas. La programación presupuestal y de metas, anualizada, se mueve en el escenario del CONPES, y el INCORA recibe el mandato legal de coordinar toda la inversión pública y los programas sectoriales nacionales en las zonas de reforma agraria. De otra parte, se establecen cuerpos consultivos con participación de las comunidades beneficiarias.

El Artículo 37 de la Ley que le otorga al Presidente de la República facultades extraordinarias para "modificar la estructura del Ministerio de Agricultura y de los establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado y sociedades de economía mixta que le estén adscritos o vinculados, con excepción de las entidades financieras, y asignarles nuevas funciones o redistribuir las que le están actualmente atribuidas para asegurar su debida coordinación a nivel nacional y regional



y garantizar su eficaz cooperación en la ejecución de los programas de reforma agraria.

2. Como primer resultado de las facultades, se expidió el Decreto 501 de 1989 por el cual se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura. El decreto define 5 establecimientos públicos adscritos al Ministerio; 2 empresas industriales y comerciales y 7 sociedades de economía mixta. Se crean 4 direcciones generales y 10 organismos colegiados. Además se define la composición de las juntas directivas de los establecimientos públicos adscritos y se determinan sus funciones.

Con posterioridad al decreto, ha venido adelantándose la reestructuración interna de los establecimientos públicos. INCORA, ICA, HIMAT y DRI ya han concretado su nueva estructura orgánica.

3. Simultáneamente, a iniciativa del Departamento Nacional de Planeación y del INDERENA, fue presentado al Congreso Nacional en la anterior legislatura, un proyecto de ley por el cual se crea el Departamento Administrativo del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (DARNAR), orientado a ordenar en un solo organismo la preparación y formulación de la política en materia ambiental y de recursos naturales renovables.

También define el proyecto que las corporaciones autónomas regionales quedarán adscritas al DARNAR. Se crean nuevas corporaciones o se fusionan y redefinen su ámbitos hasta alcanzar en su cobertura geográfica la totalidad del territorio nacional.

Sus funciones exclusivas serán las de ejecutar "las políticas, planes, programas y proyectos sobre recursos naturales renovables y del medio ambiente, y aplicar las disposiciones del Cé-





digo de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente", ... "o las disposiciones que los adicionen, modifiquen, sustituyan o reformen para la administración, conservación y manejo sostenido de los recursos naturales renovables y del medio ambiente...".

Se proponen fuentes propias de recursos a partir del 1% del valor bruto de la producción de recursos naturales no renovables, el 4% de las ventas de energía eléctrica y una sobretasa del 3% sobre el monto de los avalúos catastrales sobre las propiedades inmuebles.

4. Paralelo al desarrollo de los nuevos ordenamientos legales y operativos de las instituciones y subsectores del sector agropecuario, avanzan planes y estrategias particularizados, dentro de los cuales se destacan el PAS, el PAF, el PLANTRA, el PLANIA y mecanismos técnicos y operativos para la extensión y la capacitación de productores rurales tales como la Extensión Dirigida a Objetivos (EDO) de la Caja Agraria; los Centros Regionales de Capacitación, Extensión y Difusión de Tecnología, del ICA; la estrategia de Asistencia Empresarial Rural (AER) del INCORA; los programas Mujer y de participación campesina del Ministerio de Agricultura; los programas de mercadeo social con participación comunitaria del IDEMA; los proyectos de microcuencas y pequeña irrigación con cogestión y administración comunitaria del HIMAT; y los programas de capacitación y extensión del SENA con participación de las comunidades (CAPACA), entre otros.

4. El SINTAP (Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria) es el instrumento de acción de la política para el desarrollo tecnológico agrario, de transferencia y de coordinación institucional para apoyar los municipios para la prestación de los servicios de asistencia técnica.



5. El Plan Nacional de Rehabilitación tiene presencia en la mayoría de regiones del país en donde actúan los subsectores y proyectos específicos del sector agropecuario y predominan las inversiones en el sector rural.

El PNR aplica metodologías y mecanismos de planificación y ejecución de proyectos, mediante la participación de las comunidades beneficiarias y actores económicos y políticos regionales y locales. Los consejos municipales de rehabilitación y el fondo de proyectos especiales con ejecución directa de las comunidades son componentes centrales de la estrategia.

6. El Fondo DRI viene trabajando en el diseño de una metodología de planificación que permita la máxima flexibilidad y eficiencia en la identificación, formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de desarrollo con participación de los actores regionales y locales.

Hacen parte de la estrategia la vinculación dinámica de las comunidades beneficiarias -Comités DRI-, y la cofinanciación de proyectos por parte de las administraciones municipales.

7. La Ley 13 de 1990 creó el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, norma que busca el desarrollo de un subsector de apreciable potencial productivo pero que de paso acentúa la complejidad funcional del sector agropecuario y de los recursos naturales renovables.

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El proceso en curso de la descentralización administrativa y la autonomía local involucra de manera sustancial al conjunto de entidades y subsectores del sector agropecuario.



Para el desarrollo de los mandatos legales, los organismos nacionales vienen adelantando reordenamientos orgánicos y funcionales. La discusión, concertación y coordinación entre las entidades del sector para que el resultado final del proceso sea un cuerpo armónico de funciones y competencias que permita cumplir eficientemente lo estipulado en las normas, ha tenido diferentes grados de intensidad.

Aparentemente, cada institución desarrolla y aplica de manera diferente elementos sustanciales del proceso de la descentralización: la planificación y la participación. Todos los organismos del sector, sin excepción, cuentan con metodologías, instrumentos y programas de desarrollo con participación de las comunidades beneficiarias, pero llegan a ellas aislada y descoordinadamente.

La forma como se reorganiza el sector agropecuario (Decreto 501) hace pensar en una estructura con apreciable concentración decisional. La desconcentración del sector se apoya en el nivel territorial del departamento y de sus instrumentos administrativos sectoriales (Secretarías de Agricultura y URPAS), las cuales serán funcionales en la medida de la eficiencia de las propias administraciones seccionales.

La planificación sectorial regional se apoya en la figura de los CORPES y crea coordinaciones y consejos regionales de Secretarías de Agricultura. Este reconocimiento de los CORPES como instrumento para la planificación presupuestal y del desarrollo de las regiones no cuenta con un énfasis similar en cuanto al papel asignado a tales organismos en los decretos reglamentarios del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Más aún, el sector agropecuario no tiene representación directa en los consejos regionales de planeación ni en los comités técnicos de las regiones de de planificación.



De los 1012 municipios que conforman el territorio nacional, 737 tienen menos de 20.000 habitantes. Para efectos de la aplicación de las normas, el número de municipios con menos de 20.000 habitantes en el casco urbano es evidentemente mayor (\*).

Los 737 municipios menores de 20.000 habitantes tuvieron una participación en los recursos del IVA para 1989 de \$9.800 millones equivalentes apenas al 13.5% del total de los recursos que por tal concepto fueron transferidos a los municipios del país.

Paralelamente, la mayor parte de los programas de desarrollo rural integrado, reforma agraria y colonización ocurren en municipios pequeños, de muy escaso desarrollo institucional y productivo, baja población y por lo tanto, una participación muy pequeña de los recursos del IVA. A esos municipios, según la Ley, les tocará soportar el peso de la asistencia técnica agropecuaria y la financiación de proyectos de inversión en su sector rural, no sólo los productivos, sino también los de infraestructura y de servicios.

En el sentido de la cofinanciación de proyectos de inversión con los municipios y de transferencia de funciones de extensión y asistencia técnica, las entidades del sector no han desarrollado criterios unificados que permitan el desarrollo gradual del proceso, a partir del reconocimiento de las limitaciones administrativas, operativas, técnicas, financieras y demográficas del municipio, en contraste con la consideración que las normas hacen del municipio como unidad territorial indiferenciada.

---

\* Municipios con menos de 20.000 habitantes, en su casco urbano, deben incluir proyecto de desarrollo rural en su programa anual de inversiones.





La complejidad del proceso de la descentralización y el desarrollo desigual por parte de las entidades del sector agropecuario, ameritan un ejercicio como el que se propone para este Seminario-Taller.

### III. OBJETIVOS

- A. Presentar, ordenadamente, la experiencia actual de los organismos, entidades del sector agropecuario y programas correlacionados en torno a los procesos de descentralización, planificación, financiación y participación comunitaria.
- B. Intentar recomendaciones para el mejoramiento de los mecanismos de coordinación, concertación y de cooperación institucional dentro del sector agropecuario, en términos del proceso de la descentralización en curso.

### IV. RESULTADOS

- 1. Producir un documento que recoje la experiencia institucional en torno a los temas propuestos para el seminario-taller que sirva de base para el análisis y comprensión del intrincado proceso de la descentralización y la readecuación de los organismos sectoriales y territoriales para el cumplimiento de los mandatos derivados de dicho proceso.

### V. DESARROLLO DEL SEMINARIO-TALLER

#### A. Documento de Trabajo

Cada organismos, entidad y programa participante deberá presentar un documento de trabajo con el siguiente contenido:



1. Reestructuración interna y adecuación funcional a los procesos de descentralización vigentes.
2. Fuentes de financiación: rentas propias, rentas de destinación específica, recursos de crédito externo, recursos del presupuesto nacional, recursos de financiación.
3. Mecanismos de coordinación.
  - a. Interinstitucional.
  - b. Con los niveles territoriales departamental y municipal.
  - c. Desconcentración y descentralización funcionalm hacia los niveles territoriales.
4. Desarrollo de la función de planeación.
  - a. Aproximaciones metodológicas.
  - b. Desarrollo operativo.
  - c. Participación de actores locales.
5. Programas institucionales para el desarrollo rural.
  - a. Capacitación.
  - b. Asistencia técnica y extensión.
  - c. Organización y participación de grupos beneficiarios.
  - d. Comercialización.
  - e. Crédito
  - f. Programas de apoyo:
    - Saneamiento básico.
    - Nutrición.
    - Vivienda.
  - g. -Infraestructura vial y de servicios.
  - h. Tenencia de la tierra.
  - i. Otros.

El documento deberá ser formulado de manera esquemática y resumida -sin sacrificar información- apuntando a destacar los elementos centrales de los procesos de adecuación institucional en



torno a la reestructuración del sector agropecuario y a las normas sobre descentralización. Se sugiere una extensión máxima de 5 páginas a espacio y medio por documento.

## B. Dinámica del Seminario-Taller

1. Cada entidad contará con una hora para la presentación y explicación de su documento, distribuido de la siguiente manera:

- |    |   |            |
|----|---|------------|
| a. | Presentación del documento:   | 25 minutos |
| b. | Crítica del informe hecha por un especialista no vinculado a la entidad | 20 minutos |
| c. | Debate  | 15 minutos |

Los Ministerios de Agricultura y Hacienda y el DNP tendrán tiempo suplementario de media hora cada uno.

2. Sesiones plenarias de trabajo para:

- a. Diseño de matrices que representen convergencias y divergencias entre los organismos, entidades y programas con relación a sus funciones y competencias para la descentralización y el desarrollo rural, según la tabla de contenido del documento de trabajo.
- b. Intentar la formulación de esquemas operativos y funcionales para la coordinación y la cooperación interinstitucionales en los distintos niveles territoriales.
- c. Formulación de recomendaciones y conclusiones con alguna opción legal, reglamentaria u operativa de aplicación.



## ENTIDADES PARTICIPANTES

1. Ministerio de Agricultura
2. Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto
3. Departamento Nacional de Planeación
4. Instituto Colombiano Agropecuario-ICA
5. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA
6. Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras-HIMAT
7. Fondo de Desarrollo Rural Integrado-DRI
8. Caja Agraria
9. Instituto de Mercadeo Agropecuario-IDEMA
10. Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente-INDERENA
11. Una Coporación Autónoma Regional - CORNARI
12. Una Secretaría de Agricultura Departamental
13. Una Unidad Regional de Planificación Agropecuaria-URPA
14. Plan Nacional de Rehabilitación-PNR
15. Universidad Nacional de Colombia.
16. Un CORPES.

Participarán hasta dos representantes por cada entidad, quienes deberán ser especialistas directamente involucrados en las áreas temáticas que dan justificación al seminario. Es muy recomendable la inclusión de personas que participaron en el Foro-Debate adelantado en el mes de diciembre.

El IICA invitará los participantes encargados de analizar los informes por entidad.

El IICA estará a cargo de la preparación del seminario y de la moderación de las sesiones de trabajo. Así mismo, hará la rela-





toria del certamen, la elaboración del documento síntesis del Seminario-Taller y su distribución a las entidades participantes.

Duración del Seminario: Tres días distribuidos en seis sesiones de cuatro horas cada una.

Horario:

Mañana: 08:30 - 12:30

Tarde: 2:30 - 6:30

/mgm

5.03.90





