

DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION CAMPESINA EN AMERICA  
LATINA Y EL CARIBE: COLOMBIA

(Informe Final)

Dario Fajardo Montaña  
Consultor IICA

Bogotá, Julio 1989

## CONTENIDO

### INTRODUCCION

1. REGIONALIZACION DEL TERRITORIO NACIONAL
  - Características Geográficas
  - Aspectos Históricos de la ocupación del territorio
  - La estructura productiva y el Empleo
  
2. LA CRISIS DEL ESTADO Y LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTION ESTATAL.
  - Los antecedentes inmediatos
  - La Comisión Bird-Wiesner y la Reforma Politico-Administrativa.
  - Crisis y aceleración de la Reestructuración del Estado.
  - Los criterios de la descentralización
  - La crisis del Estado y la protesta popular
  
3. LAS EXPERIENCIAS EN PLANIFICACION DESCENTRALIZADA CON PARTICIPACION CAMPESINA EN DESARROLLO RURAL.
  - El programa de Desarrollo Rural Integrado DRI
  - La formulación inicial

Participación campesina en el Programa de Desarrollo Rural Integrado.

Los resultados de la gestión de los Comités Veredales y Municipales.

El DRI y la Descentralización

3. EL PLAN NACIONAL DE REHABILITACION

La participación campesina en el PNR.

4. ANALISIS DE LAS EXPERIENCIAS EN PLANIFICACION DESCENTRALIZADA.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXO No. 1 Condiciones Sociales: Demografía: Esperanza de vida. Mortalidad. Viviendas con necesidades básicas insatisfechas (NBI)

ANEXO No. 2 Producción, Empleo, Participación

ANEXO No. 3 Coberturas DRI-PNR

MAPA No. 1 Colombia: Regiones Naturales

MAPA No. 2 Colombia: Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI

MAPA No. 3 Plan Nacional de Rehabilitación PNR

## INTRODUCCION

El estudio realizado sobre el caso colombiano partió de dos consideraciones básicas formuladas en la propuesta general para la investigación referida a los 7 países latinoamericanos: la primera, referida a la generalización de las políticas de descentralización que, de manera relativamente sincronizada, adelantan estos países. La segunda, a una razón hipotética entre la crisis que desde comienzos de la década afecta las estructuras económicas y políticas de los países de la región y la incorporación de tales políticas descentralizadas. Sobre estas dos consideraciones se examinarían los espacios que se abrirían para la participación de la sociedad civil, en particular del campesinado, en la gestión del desarrollo rural.

La estructura territorial colombiana muestra una red urbana relativamente equilibrada, que contrasta con otros países en la región en los cuales el desarrollo urbano ha tendido hacia una mayor concentración. Al explorar la configuración histórica de esta estructura urbana y sus factores económicos y políticos se advierte cómo ella no se corresponde con un ordenamiento descentralizado del Estado, ya que, por el contrario, éste se ha configurado en un patrón altamente

centralizado. Más aún, la constitución de 1886 vigente aún puede ser considerada como un acuerdo centralista, entre regiones centralizadas, que evolucionó luego hacia una imposición definitiva del epicentro nacional.

La estructura así configurada profundizó las diferencias en el desarrollo de las regiones, generando un patrón altamente diferenciado en la participación de las diferentes unidades territoriales en los beneficios del desenvolvimiento económico. Estas diferencias han confluído con las restricciones que el sistema político plantea a expresiones alternativas a los partidos tradicionales, lo cual ha generado profundos conflictos en la sociedad colombiana.

Una modalidad generalizada de tales conflictos es el "movimiento cívico" a través del cual comunidades de regiones rurales, ciudades pequeñas y medianas y aún sectores de las grandes ciudades, paralizan sus actividades como protesta ante el Estado por las deficiencias en la atención de los servicios básicos. Estas movilizaciones, socialmente heterogéneas y que en ocasiones han involucrado a las mismas autoridades locales, tuvieron un fuerte incremento durante el decenio de 1970 (129 paros y movimientos en los diez años) como resultado de la brecha entre el volumen de la inversión pública y las demandas de las poblaciones.

De otra parte y como resultado de los desequilibrios en la distribución de la propiedad territorial, las inflexibilidades del sistema político bipartidista y otros factores que han concentrado el control de los medios productivos y la gestión del Estado, se ha arraigado en el país la lucha guerrillera, con una persistencia cercana a los 40 años. Sus expresiones han sido rurales tradicionalmente y sin haber llegado a amenazar la estabilidad institucional del Estado si son un factor de perturbación en determinadas regiones del territorio nacional. Frente a ellas han sido relativamente ineficaces los aparatos armados del Estado y ha ganado algún terreno la necesidad de buscar soluciones políticas para el conflicto.

Frente a los "movimientos cívicos", el gobierno del Presidente López Michelsen (1974-1978) propuso una Asamblea Constituyente para introducir reformas dirigidas a desconcentrar el sistema fiscal y la responsabilidad por la generación de los servicios públicos. La convocatoria a la Asamblea Constituyente no fue aprobada por el Congreso, pero el Gobierno que sucedió a la Administración López organizó, con el apoyo del Banco Mundial, una comisión técnica de alto nivel (Comisión Bird-Wiesner) dispuesta para el estudio de las finanzas gubernamentales y la formulación de los

instrumentos y políticas de la Reforma, de acuerdo con los delineamientos previstos en el gobierno anterior.

La administración de Belisario Betancur (1982-1986), ante los niveles de violencia alcanzados en el país tanto por el conflicto guerrillero como por otras formas de confrontación entre el Estado y la Sociedad civil y dentro de ella misma, propuso como eje de su gobierno un "Plan de Paz". Uno de sus componentes estratégicos fue la descentralización y en aplicación de esta política apoyó la aprobación de algunas leyes y decretos, complementados con piezas legislativas anteriores. Todos ellos constituyen los instrumentos de la descentralización ejecutada actualmente por el gobierno, en los planos político, fiscal y administrativo, guiada por los propósitos de la propuesta de López M., y por las recomendaciones de la Comisión Bird-Wiesner.

Los problemas centrales que afronta el Estado colombiano como motivación para asumir el proceso de descentralización son, entonces, la creciente insuficiencia del fisco nacional para atender los requerimientos en servicios públicos, particularmente en las áreas rurales, las ciudades pequeñas y medianas y los núcleos de pobreza de las mayores concentraciones urbanas y, de otra parte, la desarticulación

de la sociedad civil con el Estado, que se expresa en distintos tipos de conflicto con alcances que pueden llegar a un colapso del sistema político.

El sistema fiscal colombiano ha priorizado como fuente de sus ingresos a los denominados "impuestos indirectos" (sobre el consumo y las exportaciones), liberando de manera sostenida a los sectores monopólicos, bajo la argumentación del estímulo a la capitalización para la generación de empleo y el crecimiento económico. El raquitismo fiscal resultante se expresa en la inadecuación de los recursos fiscales para atender los requerimientos de inversión pública, situación frente a la cual el Estado, desde comienzos de la década del 80 ha desplegado una estrategia de ampliación del endeudamiento externo, en la cual ocupa un papel cada vez más importante la banca comercial internacional.

Esta última fuente de recursos demanda plazos más breves de amortización y tasas de interés más altas, que otorguen a estos créditos condiciones de rentabilidad comerciales. En consecuencia, los gobiernos comprometidos con esta estrategia de endeudamiento han desarrollado un proceso de reestructuración del Estado tendiente a descargar en los municipios responsabilidades crecientes en cuanto a la

financiación de los servicios públicos y a su producción. Complementariamente, se han elevado los niveles de las tarifas, bajo el criterio de hacerlas "costeables" o sea adecuadas a las exigencias de rentabilidad que se derivan de la participación de la banca privada internacional en el endeudamiento público.

Este proceso, planteado como descentralizador, corresponde más bien a una gestión desconcentrada de los servicios que por ley han correspondido al Estado. Las decisiones centrales de la política económica del Estado continúan centralizadas de acuerdo con los requerimientos de una nueva fase del capital, en la cual explora nuevas áreas de inversión (los "servicios públicos") y busca mayor flexibilidad para su ubicación desde el punto de vista espacial y de articulación con la fuerza de trabajo. Dadas las condiciones del fisco y las relaciones de privilegio del Estado con los sectores monopolistas, las "brechas" de la financiación de los servicios se han de salvar con nuevos y mayores aportes de las economías locales, complementados con transferencias selectivas por parte del gobierno central. Para la ejecución de las obras requeridas y la prestación de los servicios, la reestructuración del Estado delega en los niveles municipales la identificación de necesidades básicas

y la formulación de propuestas de inversión, así como administración (compartida con el Estado central) de los recursos para su ejecución, dentro de los cuales se incluye una participación discrecional del Tesoro Central.

Los problemas estructurales de la agricultura, resultantes de la concentración histórica de la propiedad territorial, del patrón dependiente del desarrollo tecnológico y de los sistemas de intercambio desigual sectoriales e inter-regionales han configurado una creciente participación de los precios de los productos agrícolas en los procesos inflacionarios (ubicados, en promedio en un 27% durante esta década, con un crecimiento rezagado de los salarios reales). Esta situación ha requerido algunos niveles de intervención del Estado en la producción y comercialización de los bienes de procedencia agrícola. La correlación de fuerzas políticas y económicas en la sociedad y el Estado colombianos no ha viabilizado una reestructuración de la propiedad territorial, razón por la cual se han privilegiado estrategias tendientes a elevar la producción y la productividad de las economías campesina (responsables de un 30 - 35% de la oferta de bienes-salario) sin modificar el acceso a la tierra.

Estas estrategias han tenido aplicación complementariamente

con intervenciones del Estado en dotación de servicios públicos ("Desarrollo Rural Integrado"), con participación de recursos de las comunidades. Ese tipo de gestión constituye un antecedente práctico de las políticas de reestructuración del Estado aplicadas, en particular, desde comienzos de esta década y la articulación institucional que actualmente se busca establecer entre estas experiencias y las denominadas políticas de descentralización, configuran un caso válido para el análisis de la participación campesina en un proceso de desarrollo rural.

De otra parte, la formulación y aplicación de programas para el desarrollo regional, motivados por los conflictos políticos que se han agudizado en la sociedad colombiana, coinciden con los anteriores en destacar los problemas derivados de los desequilibrios regionales y de las restricciones en el acceso de las comunidades a la gestión pública. El más articulado de estos programas ("Plan Nacional de Rehabilitación") ha buscado igualmente incorporar la participación de las comunidades dentro de las estrategias de la "descentralización" y constituye también, por esta razón, una experiencia válida para el análisis de los alcances y perspectivas de este modelo de reestructuración del Estado, desde el ángulo de los intereses de las comunidades

locales y los pequeños productores campesinos.

El informe está constituido por una exposición general sobre las características de las relaciones Estado-Territorio, el sistema de los desequilibrios regionales y las líneas de reestructuración del Estado, así como los componentes centrales de las experiencias consideradas. Al respecto es preciso señalar que ellas tienen desarrollos dispares, pues mientras la primera (DRI) cuenta con 12 años de historia, la segunda (PNR) no rebasa un cuatrenio, con dificultades severas en el orden fiscal para la disponibilidad real de recursos y en el político para la incorporación de las comunidades a su ejecución.

## 1. La Regionalización del Territorio Nacional

### 1.1 CARACTERISTICAS GEOGRAFICAS

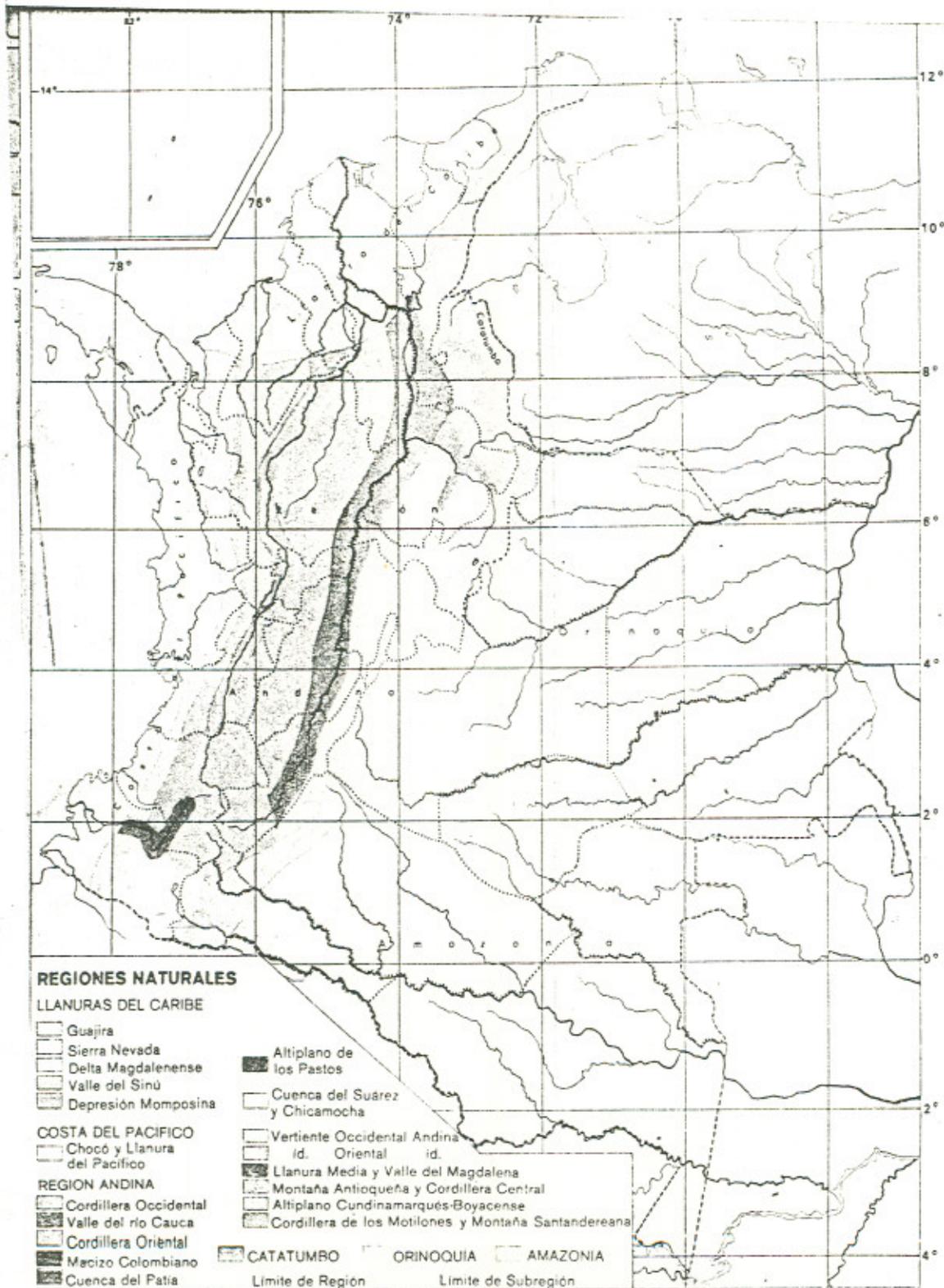
El territorio continental colombiano abarca 1'141.742 Km<sup>2</sup>. Está situado en el extremo noroccidental del continente suramericano y comprende los territorios insulares de San Andrés y Providencia en el Caribe y de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo en el Pacífico. El territorio continental comprende tres grandes regiones fisográficas. (1)

- a) La región de los litorales y llanuras costeras
- b) La región andina, subdividida por cinturones horizontales y verticales del clima y la vegetación.
- c) La región llana y baja del oriente.

Estas, a su vez, comprenden seis regiones naturales configuradas cada una de ellas por unidades geográficas más reducidas con características propias.

-----

(1) Ver Ernesto Guhl, Colombia. Bosquejo de su Geografía Tropical, COLCULTURA, Bogotá, 1975. Para la exposición de este numeral se aprovecha el texto COLOMBIA ESTADISTICA, DANE, Bogotá, 1987.



**REGIONES NATURALES**

**LLANURAS DEL CARIBE**

- Guajira
- Sierra Nevada
- Delta Magdalenense
- Valle del Sinú
- Depresión Momposina

**COSTA DEL PACIFICO**

- Chocó y Llanura del Pacífico

**REGION ANDINA**

- Cordillera Occidental
- Valle del río Cauca
- Cordillera Oriental
- Macizo Colombiano
- Cuenca del Patía

- Altiplano de los Pastos
- Cuenca del Suárez y Chicamocha

- Vertiente Occidental Andina
- id. Oriental

- Llanura Media y Valle del Magdalena
- Montaña Antioqueña y Cordillera Central
- Altiplano Cundinamarqués-Boyacense
- Cordillera de los Motilones y Montaña Santandereana

- CATATUMBO
- ORINOQUIA
- AMAZONIA

Limite de Región

Limite de Subregión

Estas regiones naturales son las siguientes:

1. Región Caribe: abarca la porción norte del país, entre el mar Caribe y las estribaciones de las cordilleras andinas. Su composición física es variada, con diferencia en su relieve y condiciones climáticas para cada una de las sub-regiones que comprende; con la excepción de las partes altas de la Sierra Nevada de Santa Marta, todas sus tierras pertenecen al piso térmico cálido. Las divisiones político-administrativa que comprende son los departamentos de Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba y, parcialmente Antioquia y Chocó. (Ver Cuadro No. 1: Distribución regional Población Colombiana y del Territorio).

2. Región del Pacífico: comprende la franja occidental del país, al borde del Océano Pacífico ("andén del Pacífico"). Presenta homogeneidad física por cuanto está constituida por una llanura selvática húmeda, con la interrupción de la Serranía del Baudó en el norte. La precipitación en la zona septentrional de esta región, correspondiente al departamento del Chocó es una de las más altas del mundo, lo que determina un ambiente húmedo y bochornoso. La Jurisdicción político-administrativa se distribuye entre los departamentos de

Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

3. Región Andina: Abarca las tres cordilleras que cruzan el territorio colombiano en sentido sur-norte, desprendiéndose del cordón magistral de los Andes. Presenta una gran variedad de matices climáticos y morfológicos, como resultado de su configuración estructural. Como se desprende de su participación en el total poblacional (Ver cuadro No. 1) ésta es la región en la cual se concentra la mayoría de las actividades económicas y culturales del país y en donde se localizan los principales epicentros industriales y comerciales. Su territorio abarca los departamentos de Nariño, Cauca y Valle (porción cordillerana), Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío, Tolima, Huila, Cundinamarca, Meta, Boyacá, Santander, Norte de Santander y Cesar, así como parcialmente las intendencias de Arauca, Casanare y Putumayo.

4. Región Amazónica: Se extiende sobre el sur y suroriente del país. Su topografía es plana, con algunas elevaciones aisladas. Su población es escasa y dispersa, incluye algunas comunidades aborígenes y su integración a la economía nacional es aún parcial. Su territorio corresponde a las porciones más extensas del departamento del Caquetá, y de la intendencia de Putumayo, así como las comisarias de Amazonas,

Vaupés y Guainía.

5. Región de los Llanos Orientales u Orinoquia: Ubicada al suroriente colombiano, su topografía es plana y ondulada. Abarca las porciones más extensas del Departamento del Meta, de las Intendencias de Arauca y Casanare y las Comisarias de Vichada, Guainía y Guaviare.

6. Región insular de San Andrés y Providencia: corresponde al Archipiélago de este nombre, el cual se encuentra diseminado en el mar Caribe a unos 700 kms. de la costa norte del país. Está formado por las islas mayores que le dan su nombre y por un conjunto de bancos y cayos que se acercan al litoral continental de Centroamérica.

## 1.2 ASPECTOS HISTÓRICOS DE LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Las características físicas de las regiones Caribe y Andina, así como la densidad de las poblaciones aborígenes facilitaron el asentamiento que logró en ellas la "sociedad colonial" durante los siglos XVI a XVIII. A partir de entonces, el desarrollo histórico del país se centró en estas dos "macroregiones", relegando a las demás a la calidad de "fronteras permanentes" que, como se verá más adelante, complementan el patrón de desarrollo de la sociedad nacional.

En estos espacios fisico-históricos, a su vez, se han configurado zonas con características propias y una relativa equivalencia demográfica y económica. Como lo advierte un analista, "en contraste con otros países de América Latina, no existe en Colombia un centro urbano en el cual se concentra la población y las actividades en una forma tan categórica que los demás centros sean simples satélites (...) en Colombia existen más de 20 ciudades de más de 100 mil habitantes, cuatro de más de un millón y solamente las tres ciudades que siguen a Bogotá: Medellín, Cali y Barranquilla, suman entre ellas aproximadamente el mismo número de habitantes que la capital". (2)

Lo anterior, como se señaló previamente, es válido para las regiones Caribe y Andina; la del Litoral Pacífico, que se extiende desde la frontera con Ecuador hasta Panamá, permanece aún en niveles muy limitados de integración a la economía nacional.

---

(2) Alvaro Tirado M., Descentralización y Centralismo en Colombia, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1983, p. 41.

Por otra parte, las macro-regiones de la Orinoquia y Amazonia, equivalentes al 50% del actual territorio colombiano, aun cuando parecen haber albergado núcleos de población indígena relativamente numerosos hasta bien avanzada la historia republicana (3), cuando se hizo sentir en ella el impacto de la expansión de la frontera, no han sido asiento de un desarrollo similar a las dos anteriores y se han constituido, desde la época de la Conquista española, en una "frontera permanente" hacia la cual se proyecta la "población excedentaria" resultante de los sistemas de propiedad agraria y del modelo de desarrollo configurado en el país.

Durante las últimas dos décadas el proceso de transformación económica social y demográfica tuvo una marcada aceleración con respecto a los años anteriores; la migración rural urbana, que desde los años veinte venía presentándose se acentuó y la sociedad colombiana pasó de ser predominantemente rural a marcadamente urbana: en 1951 la población del campo representaba el 57.36% de los 11'962.360 colombianos, descendiendo en 1973 al 39.00%; esta tendencia

(3) Miguel A. Perea. "Sobre el tamaño de la población pre-colombiana del Territorio Federal de Amazonas y su evolución demográfica", Montalbán, No. 17, Revista de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1987, p.p. 155-173.

ha continuado, tal como se desprende el Censo de 1985, según el cual la población rural solamente representaba el 32.77%, frente al grueso de población urbana equivalente al 67.8%. Igualmente se incrementó desde los años 50 la concentración del proceso mismo de urbanización y desarrollo. Esto hace que los niveles más altos de desarrollo y por ende la mejor calidad de vida, se concentren en estas ciudades.

Por otro lado, el desarrollo relativamente vigoroso de la agricultura capitalista revolucionó las relaciones sociales y económicas del campo, introduciendo relaciones salariales y modificando básicamente los patrones culturales tradicionales del campo. Este desarrollo se ha localizado en determinadas regiones como los departamentos de Quindío, Risaralda, el viejo Caldas, y Caldas, una porción de Antioquia y del Valle del Cauca, exhibiendo ingresos promedios más altos que las demás áreas rurales y sustentando una extensa y bien jerarquizada red urbana. A su vez el crecimiento de la población rural se ha detenido, tendiendo a declinar.

Este desarrollo en muchos casos corre paralelo al atraso de muchas regiones consideradas estancadas, con saldos migratorios negativos y tasas de crecimiento ligeramente positivas, con baja integración de la población a la economía

monetaria, estados de desempleo y subempleo crónico, etc. como es el caso de 861 municipios ubicados en el tercio más bajo de la escala de calidad de vida (38.7 promedio ponderado). (4) Estos municipios generalmente no tienen importancia económica ni institucional, y en algunos casos solamente alcanzan desarrollos medios.

---

(4) Ver Wulf Stollbrock. Los desequilibrios en el Desarrollo Municipal en Colombia. Banco Central Hipotecario, Bogotá, 1988.

## 2. La crisis del Estado y la participación de la Sociedad Civil en la gestión estatal.

Colombia, al igual que otros varios países, afronta al terminar la década de los ochenta un proceso de reorganización estatal que de manera no necesariamente simplista se clasifica como descentralizador. Dicho proceso se aceleró durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) con la aprobación de un conjunto de Leyes y Decretos reglamentarios de las mismas y fue entonces cuando se le asignó una impronta democratizadora, acudiendo a la ecuación "a mayor descentralización, mayor democratización" y planteando el gobernante, en alguna oportunidad, a la descentralización como columna vertebral del proceso de pacificación que se propuso adelantar, en un intento de reconciliación de la sociedad civil con el Estado.

### 2.1 LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS

El desarrollo histórico de la estructura territorial del Estado Colombiano ha establecido un patrón centralizado, tanto en el nivel nacional como en el regional, cuyas características se expondrán a continuación.

A pesar del relativo equilibrio que ofrece la malla urbana del país, este patrón centralizado ha generado un sistema de profundas diferencias regionales, sustentado inicialmente en los factores físico-geográficos, pero ampliado posteriormente por los procesos de desarrollo económico y específicamente por las decisiones en la localización de la inversión privada nacional, estatal y externa.

Este desarrollo desigual puede apreciarse a través de algunos indicadores básicos: de una parte, la inversión bruta en la industria está concentrada en un 65% del total en las 4 ciudades principales (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), en las cuales a su vez están ubicados el 69.5% de los establecimientos, el 72% del empleo industrial, el 70.3% de la producción bruta industrial y el 72.7% de los salarios pagados en la industria. En estos mismos conglomerados urbanos se concentraba, en 1979, el 94% del total de la inversión externa.

Por otra parte, en lo que respecta a la distribución regional de los servicios públicos, se hace patente la diferenciación territorial, que beneficia a las regiones con mayor desarrollo, en desmedro de las más pauperizadas. Así, los departamentos de la Costa Atlántica, en donde residen cerca de 5 millones de personas, "el 45.1% tenía acueducto y

escasamente el 16.2% se servía de alcantarillado en 1979"; (1) "en el Chocó (Costa Pacífica) el 74% de la población urbana carece de servicios de agua potable y el 83% de servicios de alcantarillado; en el Meta, el 36% de la población urbana carece de servicios de agua potable y el 51% de los servicios de alcantarillado; mientras tanto, en Cundinamarca, exceptuando a Bogotá, el 12% de la población urbana carece de servicios de agua potable y en la capital - Bogotá - esta proporción se reduce al 10%". (2)

Estas carencias, derivadas de la pauperización de las empresas responsables de la producción de estos bienes y servicios, son resultado directo de una estructura fiscal debilitada y deficitaria. Ante estas condiciones de las finanzas públicas, los gobiernos han acudido al endeudamiento externo en una tendencia creciente: "en 1970, con un déficit fiscal de 24.6%, el crédito externo cubrió el 41.1% del faltante, mientras que en 1978, para financiar un déficit de 12.9% se acudió a un endeudamiento externo del 70.5%". (3)

- 
- (1) S. Molina, "Requerimientos de infraestructura física, Económica Colombiana" No.132, Contraloría General de la República, Bogotá, mayo 1981.  
(2) Pedro Santana, Desarrollo Regional y Paros Cívicos en Colombia, CINEP, Bogotá, 1983.  
(3) *Ibidem*, p. 69.

La respuesta de las regiones ha sido una creciente movilización popular de protesta contra las ausencias y deficiencias de los servicios públicos. Estas movilizaciones (marchas y paros con participación de distintos sectores sociales de las regiones, de las pequeñas y medianas localidades y aún de ciudades mayores) (4) alcanzaron durante la década de 1970, un auge sin precedentes: entre el 26 de mayo de 1971 y el 8 de octubre de 1980 ocurrieron 129 paros cívicos motivados fundamentalmente por deficiencias en los servicios públicos (acueductos, alcantarillados, salud, educación, transporte y comunicaciones).

Estas movilizaciones han constituido entonces una respuesta de las poblaciones locales al deterioro de las finanzas destinadas a la prestación de servicios básicos. La agudización de estas luchas sociales en los años setenta, se convirtió en un tema tan urticante para los gobernantes (5), que uno de ellos, Alfonso López M (1975-1979), trató de

-----

(4) Ibidem.

(5) Ver Santana, op. cit.; también Susana Peñalva, "Situación y perspectiva de los gobiernos locales en Colombia", CEUR-CLASO, Buenos Aires, 1986 (mecanografiado).

impulsar una reforma constitucional, orientado parcialmente por el propósito de neutralizar tales movilizaciones. En efecto, antes del segundo año de su mandato presentó ante el Congreso un proyecto para convocar una Asamblea Constituyente, cuyas tareas se centrarían en las reformas de la Administración de la Justicia y del ordenamiento político-territorial. La motivación para esta última no podía ser más explícita dados los términos de uno de los discursos del mandatario en el cual defendía así el proyecto: "recientemente yo señalaba de qué manera el gasto público no puede ser disciplinado dentro del contexto existente. En el mensaje al Congreso de la República, este 20 de Julio y el 20 de julio anterior, (6) y en todos aquellos en que me he referido a la convocatoria de la Asamblea Constitucional, he puesto de presente cómo no puede haber planeación ni gasto público cuando se vive a golpes de paro: paro cívico porque no funciona el acueducto en una determinada ciudad; paro cívico por el atraso en el pago de los maestros, paro cívico porque falta gasa en el hospital universitario de una y otra ciudad ... y

---

(6) En esa fecha, día de la Independencia Nacional, se instala la legislatura anual del Congreso.

de este modo nos encontramos con que al poder central se le responsabiliza de todo lo divino y lo humano ... cuando muchas veces no coinciden los recursos con las obligaciones y las funciones, tal como están distribuidas en el momento en la nación colombiana". (7)

El entonces Presidente, concebía las reformas a este respecto en términos de dotar a las entidades responsables de los servicios de recursos suficientes para estos fines, y adecuar las antiguas estructuras municipales a los propósitos de disminuir los costos de los servicios y aumentar la eficacia en su prestación; para este efecto se reagruparían las entidades municipales, eliminando la mitad de los existentes y creando una nueva unidad, el "distrito municipal", responsabilizado de la prestación de los servicios públicos locales.

Pese a la motivación explícita - las movilizaciones producidas por las carencias en los servicios - esta propuesta de reforma no contempló redistribución alguna de las finanzas gubernamentales, cada vez más centralizadas, en particular desde la reforma administrativa de 1968.

Tampoco se previó en ella la participación de las comunidades

---

(7) López M., Alfonso. El Espectador, Bogotá, octubre 22 de 1977.

en la planificación ni en la gestión del Estado. Por el contrario, el Estado central concentraría aún más las decisiones sobre la inversión y se exigiría a los municipios proveer los recursos económicos para atender los servicios cuya responsabilidad se les asignaría en la reforma constitucional.

En esencia esta propuesta buscaba una desconcentración de la organización y prestación de los servicios sin descentralización ni de los recursos ni de las decisiones sobre su aplicación. Al mismo tiempo, acompañó a la presentación del proyecto un discurso descentralista dirigido al manejo político del malestar de las comunidades, manejo que, de otra parte, ha sido acompañado en forma creciente por drásticas acciones represivas, enmarcadas dentro de las estrategias de la contra-insurgencia y la "guerra preventiva".

La convocatoria del ex-Presidente López Michelsen fracasó, debido fundamentalmente a los enfrentamientos del Poder Ejecutivo con el judicial - los cuales han intervenido decisivamente en la crisis de la Justicia en Colombia - (8)

(8) Ver Fernando Rojas, V. M. Moncayo, G. Palacio, "Tendencias reorgánicas del Estado Colombiano contemporáneo", en Varios, Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización/modernización y actores socio-políticos, CLACSO, Buenos Aires, 1988, Volumen 2, p. 197.

pero las ideas centrales sobre la Reforma del Sistema politico-administrativo del territorio se preservaron, haciéndose luego realidad, según se verá a continuación.

## 2.2 LA COMISION BIRD-WIESNER Y LA REFORMA POLITICO-ADMINISTRATIVA

El gobierno que sucedió al de López Michelsen, encabezado por Julio C. Turbay, asumió la reestructuración del sistema de gestión territorial a través de la organización de una Comisión encargada del estudio de las finanzas intergubernamentales, encabezada por dos expertos en la materia, uno de ellos el ex-Director del Departamento Nacional de Planeación, Eduardo Wiesner.

Hasta ese momento una preocupación explícita en los planes de desarrollo era la reducción de los marcados desequilibrios regionales. Era difícil evitarlo si se tenía en cuenta el diagnóstico de la situación colombiana a comienzos de la década de 1980: el proceso de urbanización había adquirido proporciones irreversibles con un 65.4% de la población ubicada en las cabeceras municipales; una acentuación de la concentración urbana, evidenciado con la presencia del 32.5% de la población de las treinta principales ciudades en solamente cuatro de ellas: Bogotá,

Medellín, Cali y Barranquilla. Estas mismas áreas metropolitanas albergaban entonces a más del 70% de la población laboral ocupada y aportaban cerca del 65% del valor agregado industrial nacional. (9)

Siguiendo las líneas de análisis de Henri Lefebvre sobre las tendencias en la ocupación del espacio, (10) el caso colombiano se inscribía claramente en la primera de ellas, caracterizada por apuntalar el desarrollo capitalista en el fortalecimiento de los principales epicentros del desarrollo, la acentuación de las grandes empresas - desde el punto de vista productivo -, intentando obtener por esta vía las ventajas de un rápido crecimiento con base en las economías de escala. Esta inscripción del caso colombiano no coincidía sin embargo con el discurso oficial, el cual proponía por el contrario, la búsqueda del equilibrio en el desarrollo regional, siguiendo las concepciones sobre el fortalecimiento del mercado interno propuestas por la CEPAL. A partir del estudio de la Comisión Bird-Wiesner cambió la

---

(9) Ver F. Rojas et al., op. cit., p. 182.

(10) H. Lefebvre, "La producción del espacio", PAPERS, revista de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, No.3, Barcelona, 1974. Citado por P. Santana, op. cit.

óptica de la política económica gubernamental: se hizo claro en su informe que los indicadores del desequilibrio regional no eran cosa distinta que "el efecto de la consolidación y profundización de las características que ha asumido y exigido el patrón de desarrollo": sobre esta base se reconocen las desigualdades regionales y los procesos de concentración urbana como partes integrantes del desarrollo capitalista y de las dinámicas demográficas que él concita, no como un fenómeno patológico.

En esta línea de análisis se inscriben las consideraciones del informe de la Comisión sobre los desarrollos sectoriales. Estos tendrán una dimensión regional, debido a la cual algunas zonas serían más vulnerables que otras a las fluctuaciones internas o externas del sistema económico, en forma tal que se haría difícil establecer la real influencia de las políticas estatales dirigidas a corregir los desequilibrios regionales. (11)

F. Rojas et al. en su trabajo citado señalan cómo a partir de esta tesis la Comisión propone una estrategia de "nivelación mínima y desarrollo desigual": el primero de

---

(11) F. Rojas, et. al., op. cit.

estos términos hace referencia a la determinación e imposición de condiciones básicas homogéneas para la producción y reproducción regional, la supresión al máximo posible de la asignación de rentas con destinación funcional o regional específica. La base de estos propósitos se centra en considerar que dicha homogenización facilita una mayor movilidad al capital, ya que su localización podría hacerse indistintamente en cualquier lugar del país, aprovechando la universalización de las condiciones de vida de los trabajadores. Con ella se ampliarían los colectivos de fuerza trabajo y se flexibilizaría la intercambiabilidad de sus miembros, según lo requerido por la nueva fase de desarrollo del capital.

El segundo término, el "desarrollo desigual", constituye, como se dijo, un punto de partida, sobre el cual se prevén esfuerzos tributarios diferenciales, correspondencia entre los beneficiarios de un servicio y los contribuyentes al mismo, el establecimiento de "tarifas costeables" para los servicios públicos, la autofinanciación de las entidades descentralizadas y la autonomía regional y local para la administración de sus propios recursos. (12)

-----  
(12) Ibidem.

De estos propósitos conviene destacar el de las "tarifas costeables", surgido en correspondencia directa con los requerimientos de la banca internacional, la cual, según se señaló tiende a participar de manera creciente en la compensación del déficit fiscal. De otra parte, este propósito parecería también corresponder a la nueva fase de desarrollo del capital, en el cual la producción de bienes y servicios podría contar con la perspectiva de equiparar su tasa de ganancia con la de otros sectores (con la de las "condiciones generales de la producción"), gracias a la incorporación de la banca multilateral. Se abre así al capital privado la posibilidad de concurrir a la producción de los servicios, dada la garantía de rentabilidad competitiva ofrecida por el Estado a través de la imposición de las "tarifas costeables" o "tarifas rentables".

Estos antecedentes y propósitos es preciso enmarcarlos dentro del contexto de la crisis fiscal y económica, desatada con especial virulencia a comienzos de la década, para comprender algunas particularidades del proceso de reestructuración del Estado en Colombia.

### 2.3 CRISIS Y ACELERACION DE LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO.

A mediados del decenio de 1970 (1976-1978), la economía

colombiana discurrió por una breve "bonanza", resultante del alza de los precios internacionales del café y de los ingresos del narcotráfico. En este contexto, la dirección del Estado optó por una estrategia de grandes inversiones públicas, sustentadas en la expansión del déficit fiscal y del endeudamiento externo.

Estas decisiones, propuestas dentro del marco de la "bonanza" de las exportaciones, perdieron sustento al descender los precios del café en los primeros años del decenio de 1980. De otra parte, la apertura de las importaciones, operada como parte del manejo de la "bonanza", hizo vivir a la industria una severa recesión, resultante también del marcado atraso tecnológico producido por una particular política proteccionista aplicada desde los años sesenta.

La ampliación del déficit fiscal llegó a equivaler, en 1982, el 4.5% del PIB (US\$30.056 millones) (13), siendo sin embargo insuficiente para atender las inversiones propuestas en el Plan de Desarrollo ("Plan de Integración Nacional"). (14)

(13) DANE, Colombia Estadística 1987, Bogotá, 1988; Cuadro No. 3.2 : PIB total y por habitante - Dólares a tipo de cambio de paridad 1973 - 1975 - 1985.

(14) Ver Héctor Mondragón, Ciclo, crisis y reactivación económica en Colombia, CEIS, Bogotá, 1984, p. 116.

Por otra parte, los criterios de expansión de las inversiones con base en empréstitos externos, condujo a niveles de endeudamiento sin antecedentes en la gestión pública colombiana. Además, éstos ocurrieron en condiciones que colocaron a Colombia en situación similar a los grandes deudores de América Latina en cuanto al manejo de los recursos internos para su financiación. En efecto, entre 1979 y 1983, "el país vivió crecer su deuda externa a una tasa real, en términos de dólares constantes, del 15% anual, que es el triple de la tasa que el país había acostumbrado tener durante más de 15 años". (15)

En ese momento (1984) el tamaño de la deuda era relativamente reducido (US\$10.850 millones); sin embargo, las condiciones en las que se incrementó el endeudamiento fueron las que motivaron el cambio de su perfil, tanto por sus fuentes como por su administración. Tradicionalmente, el gobierno había adquirido empréstitos de la banca multilateral de fomento; estos representaban cerca del 80% de los aportes del crédito, en condiciones que contemplaban, en promedio, 25 años de plazo y períodos de gracias de 5 a 6 años. Hacia comienzos de los ochenta esta fuente fue

---

(15) Ver Luis Jorge Garay, "El proceso de endeudamiento externo Colombiano". Controversia No.121, CINEP, Bogotá 1984, p. 14.

parcialmente sustituida por la banca comercial internacional, la cual pasó de participar de un 19% a un 45%, con plazos totales máximos de 10 años. En síntesis, el cambio de las condiciones fue el siguiente: en 1972 los préstamos promedio se negociaban a un 5.7% de interés, plazo total de 21 años y 5 ó 6 años de plazo de gracia; en 1982 la tasa de interés promedio fue de 12%, el plazo descendió a 11 años y a unos 3 años el plazo de gracia. (16)

De otro lado, las áreas de inversión constituyen otro componente crítico en el "cambio de perfil" del endeudamiento. Dentro de la perspectiva visualizada durante la Administración Turbay se incluyó la expansión del sector eléctrico, el cual, a través de sus 5 empresas más grandes ha llegado a representar el 32% de la deuda pública externa contratada por el país. En las condiciones de negociación mencionadas, estos compromisos no han podido ser respondidos con recursos generados por la expansión del sector; en esa medida se ha acudido entonces a un rápido incremento de las tarifas para elevar la capacidad de pago, (17) acercando este proceso a las argumentaciones sobre "costeabilidad" de los servicios públicos.

---

(16) Ibidem, p. 20

(17) Ibidem.

Las condiciones del endeudamiento público externo, aunadas al debilitamiento económico de la industria - resultante de la ampliación de su endeudamiento externo e interno, del manejo de las importaciones y de los descensos de sus rentabilidades - condujeron a un escenario de crisis política y protesta popular. La respuesta del gobierno no difirió de las proporcionadas por las demás administraciones, anteriores y posteriores, con la utilización de la represión como principal disuasor.

La relevancia política de la propuesta y el manejo de la misma por el Estado serán objeto de tratamiento detallado posteriormente.

#### 2.4 LOS CRITERIOS DE LA DESCENTRALIZACION

La administración de Belisario Betancur (1982-1986) afrontó una agudización de la crisis política de la sociedad colombiana, la cual se expresaba ya con manifestaciones agudas en el contexto mismo de la campaña electoral. Para entonces, la confrontación armada alcanzaba severas repercusiones en la vida nacional y aún en escenarios internacionales; no era previsible una polarización del país en torno al conflicto guerrillero pero sí era apreciable el distanciamiento de la sociedad frente al manejo que el gobierno de Turbay aplicaba a las

manifestaciones sociales y políticas del malestar resultante de la crisis.

El marco político y social de la campaña electoral (1981-1982) la hizo girar en torno a la paz y desde su alocución inaugural Betancur centró en este tópico el discurso de su gestión. La continuidad de su gobierno con el de su predecesor se dio convirtiendo las recomendaciones del informe de la Comisión Bird-Wiesner en las guías técnicas de la descentralización y la articulación de esta política con el discurso central de su gobierno fue la formulación de la ecuación "descentralización es paz".

En este contexto político se comprende la insistencia de la Administración Betancur y la de su sucesor, el liberal Virgilio Barco, en inscribir la descentralización dentro de un supuesto propósito de democratización y pacificación. Estos propósitos no han sido necesariamente acordes con la acción del Estado, particularmente bajo el actual gobierno, según se verá más adelante. Conviene ahora considerar los contenidos de las normas descentralizadoras.

Antes de adentrarse en la legislación promulgada por las dos últimas administraciones, es preciso señalar que ellas no implican, en absoluto, una ruptura con las tendencias previas de la acción legislativa; deben ubicarse, más bien, como los ajustes de la administración legal del territorio a

las transformaciones del capital.

La formulación de estas normas tuvo la siguiente sucesión: luego de la propuesta de López, fue aprobada la Ley 61 de 1978, por medio de la cual se estableció, para los centros de población superiores a 20.000 habitantes, la obligatoriedad de adoptar planes integrales de desarrollo. Mediante el Decreto 1306 de 1980 se reglamentaron la naturaleza, el contenido y formas de elaboración, formulación, control y evaluación de tales planes, flexibilizando, además, las normas de contratación de empréstitos por las entidades departamentales y municipales, para obviar la aplicación de sus recursos hacia programas y proyectos específicos de desarrollo económico y social. (18) Dentro de esta misma tendencia se inscribe la creación del "Consejo Nacional para la descentralización y de los Consejos Racionales dispuestos para este mismo fin (Decretos 2273 y 2594 de 1978; 2348 de 1980), complementados con algunos procesos de desconcentración de funciones administrativas y fiscales a favor de las gobernaciones (Decretos 2274 y 2275 de 1978).

Es importante señalar cómo en este proceso la transferencia de recursos fiscales a los entes territoriales cada vez adquiere una mayor especificidad en cuanto a las obras y servicios para los cuales se destinan. Es la traducción

(18) Ver F. Rojas et al., op. cit. p. 181-182.

legal del propósito de superar el pauperismo de los fiscos municipales para hacerlos responsables de atender las demandas generadas en sus propios territorios. Al mismo tiempo, se imprime desde entonces a la "descentralización" un sentido efectivo desconcentrador en cuanto a la administración de los recursos, pero manteniéndose centralizada la decisión sobre la aplicación de los mismos; ello por cuanto son las instancias centrales las que definen las prioridades para obras y servicios dentro de una óptica macroeconómica.

De otra parte, es interesante señalar cómo estos antecedentes y políticas fueron enmarcados dentro de unos propósitos explícitos de búsqueda del equilibrio regional. Sin embargo, su desarrollo y aceleración posteriores se dieron, desde la perspectiva del Informe Bird-Wiesner, de contar con estas diferencias como resultado del proceso económico, simplemente, sin pretender su eliminación. Así, en el Plan de Desarrollo de Betancur, "Cambio con equidad", no se recurre ya a la búsqueda del equilibrio regional y más bien se plantea el propósito de atender las necesidades básicas de la población o, como lo plantean Rojas et al., "la preocupación central es la existencia de mínimas y universales condiciones de reproducción de la fuerza laboral en las distintas áreas territoriales, que posibilite una mayor movilidad espacial de la implantación capitalista y,

de paso, elimine las confrontaciones cívicas que a menudo plantean serios problemas al curso normal de las prácticas gubernamentales". (19)

Las demás normas que se inscriben en el "paquete de la descentralización" son: la ley 14 de 1983, dispuesta para actualizar el catastro y fortalecer los fiscos departamentales, y la ley 50 de 1984, dirigida a reformar el financiamiento de los municipios. De otra parte, fueron promulgadas la Ley 76 de 1986, mediante la cual se sentaron los precedentes para la creación de "macro-regiones de planificación" con la organización y asignación de funciones para los respectivos "Consejos Regionales de Planificación Económica y Social" -CORPES-. En esta línea se inscriben también la Ley 3ra de 1986, referida a la descentralización administrativa y específicamente a la formalización de la asistencia de los departamentos a los municipios, al tiempo que faculta a los departamentos para asociarse a fin de emprender obras de desarrollo regional, entre otras funciones.

Esta leyes, a su vez, son el complemento de las más

---

(19) F. Rojas et al., op. cit. p.

conocidas, 11, 12 y 78 de 1986, referida la primera al estatuto básico de la administración municipal y la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales; la segunda, centrada en las normas sobre cesión del Impuesto a las ventas (IVA) a los municipios y la tercera al desarrollo del Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre la elección popular de los alcaldes. Estas leyes se reglamentaron mediante los Decretos-Leyes 1333 de 1986 y 77 de 1987, El primero, recoge lo establecido sobre elección popular de alcaldes y normaliza la participación comunitaria, planteada en la Ley 11 de 1986 y la cesión parcial del IVA (Ley 12 de 1986) dentro de lo que se denomina "Código del Régimen Municipal". El Decreto Ley 77 de 1987, sustentado en la Ley 12 de 1986, introduce una reestructuración administrativa e institucional en las entidades responsables de la dotación de agua potable y saneamiento ambiental, salud, educación, asistencia técnica agropecuaria y desarrollo rural integrado, así como en las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo, y formula normas sobre el desarrollo urbano y la capacitación para la administración pública. (20)

---

(20) Ver: Virgilio Barco, Autonomía Municipal. Así estamos cumpliendo, Tomo III. Presidencia de la república, Bogotá, 1987. Sergio Bustamante P., "Los gobiernos locales y el Desarrollo Rural. Notas sobre el caso colombiano", CEPAL, Santiago, 1987.

La lectura de este cuerpo legislativo no puede hacerse de manera completa sin tener en cuenta otros aspectos políticos de su contexto. A continuación se abordarán algunas observaciones al respecto, referidas a las demandas sociales, a otros actores del proceso y a la acción paralela del Estado frente a estas demandas y actores.

## 2.5 LA CRISIS DEL ESTADO Y LA PROTESTA POPULAR.

En el escenario mundial, Colombia exhibe antecedentes de violencia sostenidos, que marcan diferencias sensibles aún con países envueltos en conflictos político-militares abiertos. Los analistas señalan los orígenes más evidentes de esta prolongada violencia, en los enfrentamientos civiles vividos a partir de 1948, estimulados por la búsqueda de hegemonía en el control del Estado por parte de las agrupaciones políticas nacionales (partidos Liberal y Conservador), pero en torno a la cual se anudaban conflictos por la tierra, enfrentamientos inter-étnicos, luchas por hegemonías territoriales, etc.

El conflicto global se canalizó hacia acuerdos políticos y económicos que reafirmaron una estructura excluyente en el manejo del gobierno (sistema del "Frente Nacional") y un patrón de desarrollo económico sustentado en la

modernización paulatina de las grandes unidades agrícolas, un sistema industrial altamente monopolizado y en general condiciones particularmente limitadas para la negociación de las demandas sociales, que configuran un modelo político de "democracia restringida". (21)

Como resultado de este proceso, la sociedad colombiana no ha resuelto problemas estructurales como los que expresan los profundos desajustes en la oferta agrícola y las demandas de tales bienes, en lo económico-social o la creciente deslegitimación de las estructuras político-gubernamentales vigentes. El efecto de estos procesos ha sido el marginamiento político (abstención) y la búsqueda de canales alternos de expresión de la inconformidad por parte de la sociedad civil. Dentro de estas manifestaciones tienen particular importancia los paros y movilizaciones cívicas

-----

(21) El tema de la violencia cuenta con un amplio acervo de literatura representado por algunas obras clásicas como las de: O. Fals B., G. Guzmán y E. Umaña, La Violencia en Colombia (varias ediciones, P. Oquist, Violencia, Política y Conflicto en Colombia, IEC, Bogotá, 1978; también estudios actualizados: Varios, Once Ensayos sobre la Violencia, CEREC, Bogotá, 1985, G. Sánchez, R. Peñaranda (compiladores), Pasado y Presente de la Violencia en Colombia, CEREC, Bogotá, 1986, D. Pécaut, Orden y Violencia: Colombia 1930-1945: Siglo XXI, Bogotá, 1988, etc.

Ver P. Santana, op. cit.; S. Peñalva, op. cit. p.28.

(que han llegado a afectar grandes núcleos de población) (22), de una parte y de otra, la presencia de un movimiento guerrillero, gradualmente consolidado durante una existencia de casi 40 años.

Los sectores sociales que controlan el poder político-económico han sido reacios a propiciar condiciones más favorables para las clases populares y para los sectores medios. Ello se expresa inclusive en la estructura fiscal, cuya operación, según lo visto anteriormente, tiende a drenar la acumulación en las pequeñas y medianas unidades de producción y a gravar las rentas de trabajo, favoreciendo, en cambio, a los grandes conglomerados, dentro de una política de "estimulo a la capitalización".

En el terreno político, el manejo de los desequilibrios sociales ha descansado en la aplicación del "Estado de Sitio" o régimen de excepción, implantado de manera casi

---

(22) P. Santana señala al respecto: "Para hacernos una idea de la magnitud del movimiento cívico en el país (se) puede tomar la siguiente información a título indicativo: si adoptamos los datos de población aportados por el Censo de 1973 nos encontramos (con que) aproximadamente 4.5 millones de personas habitan en los pueblos y ciudades en donde se han presentado paros cívicos (durante el período de 1971 a 1980)". Op. cit., p.14.

ininterrumpida por más de 30 años.

Los desequilibrios sociales y políticos han rebasado gradualmente los alcances del régimen de excepción y los gobernantes, sin excepción, han buscado compensar estas limitaciones con otras medidas de carácter represivo, que han tenido sus expresiones más elaboradas en el "Estatuto de Seguridad", promulgado por la Administración Turbay y el "Estatuto para la Defensa de la Democracia" o "Estatuto Anti-terrorista" (Decreto 160 de 1988), expedido por el gobierno de Virgilio Barco. Dentro de estas normas de orden público existe un denominador común, como es la penalización de la movilizaciones callejeras, de la incitación y organización de los paros y marchas. (23)

De otra parte -y como se señalaba anteriormente-, los gobiernos han establecido normas para hacer más eficiente la administración de los servicios cuyas deficiencias generan malestar o programas para paliar algunos de los desequilibrios más protuberantes. Dentro de las primeras se encuentran, particularmente, las que configuran las

---

(23) Ver Virgilio Barco, Una Política de cambio para la reconciliación, normalización y rehabilitación. Así estamos cumpliendo, Tomo VI, Presidencia de la república, Bogotá, 1988; P. Santana, op. cit., p.p. 164-167.

"políticas de la Descentralización"; dentro de los segundos, programas como los de Desarrollo Rural Integrado -DRI-, o el Plan Nacional de rehabilitación -PNR-, a los cuales se referirá el análisis de experiencias en el cual se centra este estudio.

### 3. Las Experiencias en Planificación Descentralizada del Desarrollo Rural con Participación campesina

De acuerdo con los propósitos del estudio, se busca examinar dos experiencias del país en planificación descentralizada, con participación campesina, en desarrollo rural. Las experiencias objeto de análisis deben ser relevantes en cuanto a la cobertura de las mismas y a los recursos aplicados en su realización; se pretende, además, que dichas experiencias hayan contemplado lo que se ha denominado "relaciones innovativas Sociedad-Estado" y que sean replicables, con el fin de centrar las conclusiones del análisis en el alcance, características y condiciones de los procesos de participación.

De otra parte, se pretende que el análisis extraiga los contenidos de "participación activa" de los campesinos, esto es, la "capacidad para influir en la forma de decisiones sociales, políticas y económicas, la formulación y la ejecución de las acciones, en los niveles local, regional y nacional en un sentido favorable a los intereses propios de los campesinos".

Estos propósitos implican, de una parte, tener en cuenta el marco de las políticas descentralizadoras del Estado y de otra, una verificación de las condiciones e intereses del campesinado. El primer componente constituye el tema de la primera parte de este informe; en cuanto al segundo, ya se han expuesto algunos indicadores básicos en esa primera parte y se harán referencias más específicas en el tratamiento de las experiencias; para los fines de este estudio se han seleccionado el Programa de Desarrollo Rural Integrado -DRI- y el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR-.

El primero de ellos tuvo su iniciación en 1976 y ha continuado su aplicación desde entonces con altibajos en su disponibilidad efectiva de recursos pero siempre incorporado dentro de los planes de desarrollo de las sucesivas administraciones. El segundo, el PNR, fue iniciado en 1984 y al iniciarse la actual administración fue incorporado igualmente en el "Plan de economía social" como se ha denominado al conjunto de programas de desarrollo del gobierno designado para el período 1986-1990.

### 3.1 EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO -DRI-

#### La formulación inicial

El Programa de Desarrollo Rural Integrado ha consistido básicamente en un conjunto de intervenciones multisectoriales, particularmente en las áreas de asistencia técnica y transferencia de tecnologías para la producción agrícola y la comercialización de estos productos, el crédito para la producción, la dotación de infraestructuras viales, electrificación y regadíos así como de apoyos para la satisfacción de necesidades básicas, dirigidas a comunidades de pequeños productores campesinos.

Los orígenes de esta experiencia se remontan a los desarrollos de la Escuela de Graduados de Chapingo a partir del Plan Piloto de Puebla, a finales de los años sesenta, encaminados hacia la transferencia tecnológica para pequeñas unidades de producción campesina. En Colombia, el Instituto Colombiano Agropecuario inició proyectos similares en la región andina, que como se ha señalado ofrece áreas de elevada concentración campesina.

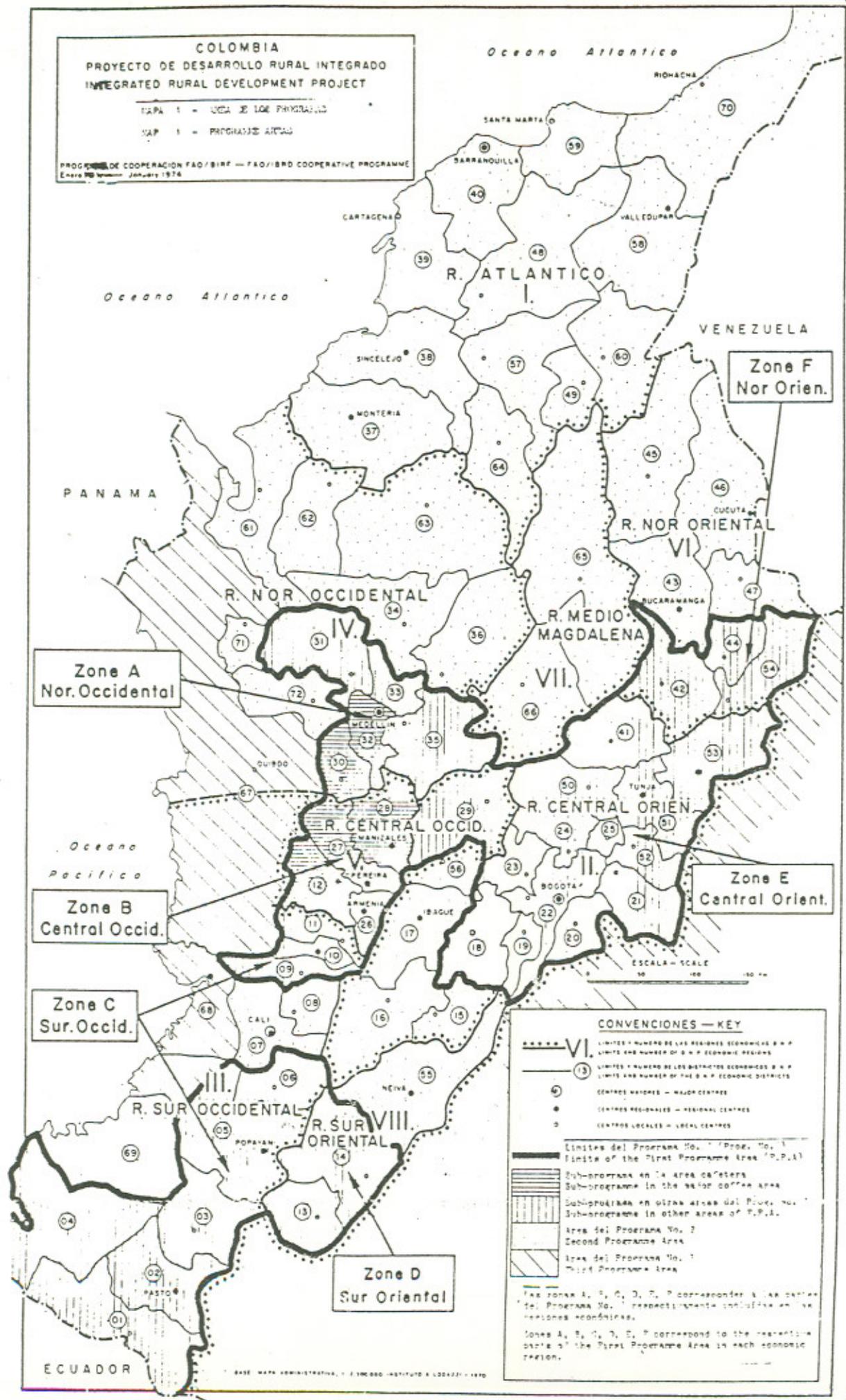
El apoyo brindado por el Banco Mundial a este tipo de

COLOMBIA  
 PROYECTO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO  
 INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT PROJECT

MAPA 1 - ZONA DE LOS PROGRAMAS

MAP 1 - PROGRAMME AREAS

PROGRAMA DE COOPERACION FAO/BIFF - FAO/BRD COOPERATIVE PROGRAMME  
 Enero 1963 - January 1974



Zone A  
 Nor. Occidental

Zone B  
 Central Occid.

Zone C  
 Sur. Occid.

Zone D  
 Sur Oriental

Zone F  
 Nor. Orient.

Zone E  
 Central Orient.

CONVENCIONES - KEY

- VI ----- LIMITE Y NUMERO DE LAS REGIONES ECONOMICAS D. N. P.  
 LIMITE AND NUMBER OF D. N. P. ECONOMIC REGIONS
- 13 ----- LIMITE Y NUMERO DE LOS DISTRITOS ECONOMICOS D. N. P.  
 LIMITE AND NUMBER OF THE D. N. P. ECONOMIC DISTRICTS
- CENTROS MAYORES - MAJOR CENTRES
- CENTROS REGIONALES - REGIONAL CENTRES
- CENTROS LOCALES - LOCAL CENTRES

- LIMITE DEL PROGRAMA NO. 1 (PROP. NO. 1)  
 LIMITE OF THE FIRST PROGRAMME AREA (P.P.A.)
- SUB-PROGRAMA EN LA AREA CAFFETERA  
 SUB-PROGRAMME IN THE COFFEE AREA
- SUB-PROGRAMA EN OTRAS AREAS DEL P.P.A. NO. 1  
 SUB-PROGRAMME IN OTHER AREAS OF P.P.A. NO. 1
- AREA DEL PROGRAMA NO. 2  
 SECOND PROGRAMME AREA
- AREA DEL PROGRAMA NO. 3  
 THIRD PROGRAMME AREA

Las zonas A, B, C, D, E, F corresponden a las partes del Programa No. 1 respectivamente incluidas en las regiones económicas.  
 Zones A, B, C, D, E, F correspond to the respective parts of the First Programme Area in each economic region.

experiencias facilitó su inserción dentro de las políticas agroalimentarias de varios países. Este fue el caso de Colombia, en donde el gobierno de Alfonso López Michelsen incorporó dentro de su Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha" el Plan Alimentario (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición - PAN), cuya principal estrategia productiva era el Programa de Desarrollo Rural Integrado.

Dos estimaciones básicas sustentaron la propuesta DRI: la concepción según la cual las economías campesinas eran susceptibles de "modernización" y su participación en la oferta de productos agrícolas, calculada en 55% de los alimentos y 30% de las materias primas para la industria.

La participación de las economías campesinas en el conjunto de la producción nacional explica en buena medida el interés - relativamente sostenido - de cuatro gobiernos sucesivos, por su continuidad. Cuentan además, otros factores de índole social, política y territorial que se considerarán más adelante, pero inicialmente se examinará el significado económico de este sector social.

## **Economías Campesinas y DRI**

Un estudio realizado en 1984 por el Instituto Colombiano Agropecuario (1) con base en las informaciones del Catastro Nacional confirma las apreciaciones de la CEGA planteadas páginas atrás (sección "El Empleo en el Sector Agropecuario) sobre las tendencias de la propiedad territorial, la cual expresó en una primera etapa continuidad en el proceso de concentración y posteriormente una diferenciación regional del mismo. (Ver Anexo 2).

Dentro de este comportamiento general de la propiedad, el estudio del ICA destaca dos particularidades de las economías campesinas: de una parte, la ampliación del número y superficie de las explotaciones de 10 a 20 hectáreas. Dice el informe : "El número de predios de 10-20 hectáreas pasó de 114.231 en 1960 a 117.863 en 1970, (...) para ascender a 153.212 en 1984, en tanto que la superficie ocupada se expandió en esos mismos años, de 1.572.100 hectáreas a 1.598.700 y a 2.216.400 hectáreas": (Ver Cuadro No.2)

---

(1) Ver Germán Urrego M. "La distribución de la tierra en Colombia (comportamiento del periodo 1960-1984)", ICA, Tibaitatá, 1985.

CUADRO No. 2

## DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD RAIZ RURAL POR GRUPOS DE 1984

TAMAÑOS (HA.)	No. predios	%	PROPIETARIOS	SUPERFICIE (HA)	%
Menores de 1	636.255	38.0	765.684	234.843.5	0.6
De 1 a 3	459.664	23.9	585.534	792.403.0	2.2
De 3 a 5	200.316	10.4	262.581	752.461.6	2.1
De 5 a 10	207.980	10.8	276.699	1.441.270.9	3.9
De 10 a 15	96.773	5.0	127.811	1.159.396.2	3.1
De 15 a 20	56.439	2.9	75.883	967.011.0	2.6
De 20 a 50	143.830	2.5	190.273	4.526.124.1	12.6
De 50 a 100	65.299	3.4	87.149	4.429.877.7	12.0
De 100 a 200	34.043	1.8	47.860	4.633.068.6	12.6
De 200 a 500	17.663	0.9	26.239	5.188.309.7	14.0
De 500 a 1000	4.307	0.2	6.988	2.903.566.6	7.8
De 1000 a 2000	1.527	0.1	2.371	2.047.150.9	5.5
Mayores de 2000	1.274	0.1	1.884	7.931.063.1	21.4
TOTAL	1.925.372	100.0	2.456.901	37.006.536.9	100.0

FUENTE: Germán Urrego M. La Distribución de la Tierra en Colombia (Comportamiento del Período 1960-1984), Tibaitatá, ICA, 1985.

Según se ha señalado anteriormente y tal como se aprecia en la distribución regional de los distintos rangos de tamaños, la presencia de las economías campesinas es notoriamente diferenciada según las regiones de referencia en este (Ver Anexo 2). De esta manera y a pesar de haberse ya configurado un mercado nacional para la producción agrícola en su conjunto, la oferta procedente de las economías campesinas posee una importancia diferenciada, según las regiones. En consecuencia, los estimativos citados sobre la participación campesina en el conjunto de la producción representa un promedio, ya que en determinadas regiones los bienes de esta procedencia pueden tener una participación mayor, y al tiempo que en otras su significado puede ser menor.

Además de los indicadores referidos a la distribución regional de los tamaños de las unidades de explotación, los cuales son también indicadores de la presencia de economías campesinas, es conveniente considerar los análisis disponibles sobre las características de las mismas. Al respecto se cuenta con una tipología adecuada para los objetivos de este estudio, referida al conjunto de las unidades productivas del agro colombiano.

Según ella es posible discernir tres tipos de "formaciones sociales" (o articulación de modos de producción):

1. Formaciones sociales con predominio campesino
2. Formaciones sociales con predominio de ganadería extensiva ("latifundio ganadero").
3. Formaciones sociales con predominio de la agricultura capitalista.

Las primeras se distribuyen particularmente dentro de la macro-región andina (Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Nariño, Cauca), muestran una tendencia hacia la especialización productiva, combinando productos de elevada demanda con bienes para el autoconsumo.

El latifundio ganadero se ha ubicado históricamente en la Llanura del Caribe y en los Llanos Orientales, de la macro-región orinoquense; por lo general tiende a permanecer en zonas de baja calidad de suelos y con limitaciones para el acceso a los mercados, lo cual restringe las inversiones de capital.

Las áreas con predominio de la agricultura capitalista concentran las tierras agrícolas de mejor calidad y en sus márgenes se sustentan núcleos de producción campesina, que compiten con las unidades de tipo capitalista en la obtención de productos como arroz, ajonjolí, sorgo. Estas áreas están distribuidas particularmente en algunos valles interandinos.

Este conjunto así distribuido de las economías campesinas, que abarca poco más de 1.6 millones de unidades de producción, además de la participación señalada en la oferta alimentaria plantea otros niveles de relevancia para la sociedad nacional en su conjunto, derivados de las estructuras de distribución espacial de la población. Según se desprende de la composición de rangos de los núcleos urbanos en Colombia, a pesar de la existencia de 30 unidades con más de 100 habitantes, las cuales cobijan a 13.2 millones de habitantes (45.2% del total), poco más de 16 millones de la población colombiana habita en ciudades pequeñas y áreas rurales.

Estos niveles de participación objetiva de la población articulada con los medios rurales o urbanos de mediano desarrollo en el conjunto total de la nación, ocurren dentro de los patrones centralizados de gestión estatal y desenvolvimiento económico mencionados en páginas anteriores. En consecuencia, y dados los desequilibrios en la asignación de recursos para el desarrollo de estos núcleos del territorio ha sido preciso para el Estado acudir a estrategias que permitan atender en alguna forma las brechas generadas en las condiciones sociales de la población frente a los mayores epicentros de desarrollo.

Estas estrategias comenzaron a ser consideradas desde comienzos de los años 50, cuando se produjo un primer informe del Banco Mundial (2) en el cual se incluyó un diagnóstico sobre el desarrollo económico y social del país.

Las recomendaciones que se desprendieron de este diagnóstico apuntaban a una racionalización de la reproducción de los recursos - incluyendo la población - y coincidieron con el afianzamiento del proceso de despegue de desarrollo capitalista (industrial y agrícola). Sin embargo, éste no se sustentó en un fortalecimiento del mercado interno, ni, en consecuencia, de una ampliación del acceso a los recursos productivos (entre ellos la tierra), con lo cual la situación de los campesinos no sufrió modificaciones en cuanto a su participación de los beneficios del desarrollo. Por el contrario, como lo indican algunos estudios, del contexto nacional y de otros países (3), este sector socio-económico ha contribuido al mismo proceso de desarrollo a través de mecanismos de intercambio desigual que han limitado su propia capacidad de retención de excedentes.

---

(2) Lauchlin Currie, Bases de un Programa de Fomento para Colombia. Informe de una Misión, Banco de la República, Bogotá, 1950.

(3) Ver D. Fajardo et. al., Campesinado y Capitalismo en Colombia, CINEP, Bogotá, 1981; Alain de Janvry et al., "Rural Development in Latin America: an Evaluation and a proposal", IICA, San José, 1988, et.

Los alcances caracterizadamente restringidos de la "Reforma Social Agraria" iniciada en Colombia a partir de la aprobación de la Ley 35 de 1961 se explican fundamentalmente por la inscripción de esta política en el marco estructural definido por este modelo de desarrollo. (4) Como resultado del mismo, al comenzar la década de 1970 la situación de la población rural colombiana no se diferenciaba de la de otros países de la región, según podía constatarse en los diagnósticos de entonces. (5) En estas circunstancias y obedeciendo a los requerimientos económicos, sociales y políticos del desarrollo, el gobierno nacional se propuso aplicar los Programas de Desarrollo Rural Integrado -DRI-, recurriendo parcialmente a financiación externa, complementaria de recursos propios y en consonancia con las políticas de desarrollo rural propuestas por el Banco Mundial para los países del Tercer Mundo.

#### **El DRI: su formulación original y evolución posterior**

El Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha" propuesto por

- 
- (4) Ver Absalón Machado, "Reforma Agraria. Una mirada retrospectiva", en Economía Colombiana, No. 160-161, Contraloría General de la República, Bogotá, agosto-septiembre 1984.
  - (5) Ver Alain de Janvry, The Agrarian Question and Reformism in Latin America, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London, 1981.

el gobierno de Alfonso López M. al comienzo de su mandato (1974) buscó articular sus políticas y estrategias dentro de algunos ejes centrales, uno de los cuales fue el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN. Este partía de la necesidad de afrontar de manera integral el problema de la desnutrición del sector más pobre de la población colombiana, con énfasis en los sectores urbanos. Se articulaba con este propósito el de una estrategia de desarrollo agrícola que garantizara la oferta de los bienes alimentarios requeridos para satisfacer las necesidades de la población definida como prioritaria para la acción del gobierno.

En las bases conceptuales del PAN se identificó al "sector tradicional" de la agricultura como un factor estratégico en la medida en que "origina la mayor parte de los alimentos de consumo directo" a la vez que presentaba una gran potencialidad productiva, realizable con una "tecnología no necesariamente compleja" y que posiblemente duplicaría de manera inmediata los actuales rendimientos". (6)

---

(6) Departamento Nacional de Planeación, Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo 1975-1978, Bogotá, 1976.

Para cumplir estos propósitos se diseñó un conjunto de acciones dirigidas hacia la producción, la provisión de infraestructuras y la comercialización, orientadas al mejoramiento del empleo y el ingreso rurales, todas las cuales configuraron los Programas de Desarrollo Rural Integrado - DRI.

Como se señaló previamente, estos planteamientos no eran originales. Habían surgido a partir de una reflexión adelantada en centros académicos y compartida con algunas agencias financieras internacionales, en particular el Banco Mundial. Se perfiló el propósito de transformar las sociedades rurales atrasadas de América Latina, Asia y África, en sociedades orientadas hacia el mercado, bajo la racionalidad capitalista de la búsqueda de ganancia.

Para este logro, el Estado debería mejorar el acceso de estas economías a los recursos productivos que les permitieran elevar su eficiencia económica y entrar a competir en el mercado, ya que tal como lo percibían los estrategas del Desarrollo Rural, el atraso rural era causado por exclusión del mercado, no por explotación dentro del mismo.

La organización administrativa del PAN y el DRI fue establecida inicialmente dentro del Departamento

Administrativo Nacional de Planeación, teniendo cada uno de ellos una Dirección propia, en principio. El papel de estas Direcciones era el de coordinar las acciones que que ejecutarían las agencias especializadas del Estado en asistencia técnica, crédito para la producción, crédito para la comercialización, asistencia en salud, educación, construcción de vías, electrificación, capacitación, etc. A nivel de cada una de las divisiones territoriales en donde se inició la aplicación del PAN y el DRI se estableció una "Dirección Regional" con las funciones de programación, coordinación y seguimiento de las intervenciones previstas.

En 1981 se decidió la unificación del PAN y el DRI bajo una sola Dirección, aún dentro del Departamento de Planeación Nacional y en 1985, por medio de la Ley 47 de ese año se creó el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Con esta medida se reconoció al DRI como un instrumento adecuado para atender algunos de los problemas de las áreas rurales afectadas por los procesos de desarrollo regional desigual y en conjunto por el patrón de desarrollo nacional. A continuación se examinarán los objetivos institucionales del Programa, para considerar luego los procesos de participación campesina en su ejecución, tema central de este estudio. Con respecto a las realizaciones (físicas y financieras) del DRI, se remite a la parte III, "Evaluación del Programa DRI",

Capítulo I, "Realizaciones y Cobertura Geográfica 1976-1986"  
del informe sobre Políticas Diferenciadas.

#### **Los objetivos institucionales del DRI**

El Programa DRI se propuso inicialmente atender a los pequeños productores campesinos mediante el cumplimiento de estos objetivos:

1. Aumentar sus ingresos mediante el incremento de la productividad.
2. Racionalizar la comercialización de la pequeña producción, mediante la organización del campesino y su mayor conocimiento del mercado.
3. Mejorar las condiciones de vida del pequeño productor a través de la construcción de obras de infraestructura y de la prestación de "servicios estatales básicos" (salud, educación).
4. Aumentar el empleo rural.
5. Promover la organización campesina y la autogestión.

6. Racionalizar el gasto público mediante la coordinación e integración de las entidades "estableciendo delimitaciones claves en la división del trabajo, superando el paralelismo y mediante nuevos mecanismos de ordenación, seguimiento del gasto y dirección del Programa, mediante la descentralización efectiva de las entidades". (7)

Asimilando algunas de las experiencias afrontadas durante los primeros años de ejecución del Programa e incorporando propósitos de los gobiernos que sucedieron a la administración gestora del mismo, sus directivos redefinieron posteriormente estos objetivos:

1. Incrementar la producción agropecuaria, especialmente de alimentos de consumo masivo, disminuir las importaciones y contribuir al propósito de estabilidad de precios.
2. Elevar el nivel de vida de los campesinos a través de la prestación de servicios básicos de salud, educación, nutrición, mejoramiento de viviendas y agua potable.

---

(7) Departamento Nacional de Planeación. El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en el Departamento de Antioquia, Bogotá, 1978.

3. Coordinar la presencia del Estado, a fin de que este se presente en forma armónica en las áreas rurales, con los beneficios que se derivan de tal coordinación.
4. Facilitar el acceso a los mercados de productos y servicios, mediante la construcción de vías de penetración y mejoramiento de los sistemas de comercialización.

A propósito de los objetivos establecidos y dentro del desarrollo del Programa conviene considerar específicamente para los propósitos de este estudio la participación campesina y la ubicación del DRI dentro del proceso de la descentralización en curso actualmente en Colombia.

#### **Participación campesina en el Programa de Desarrollo Rural Integrado.**

La organización del Programa DRI en sus etapas iniciales prevé la constitución de una estructura de coordinación vertical que incluía Comités Departamentales, Municipales y Veredales. (B) Estos tres niveles incorporaban

- 
- (B) La vereda constituye un espacio en el interior de los municipios, particularmente andinos, cuyos límites no siempre se precisan y que corresponde en buena medida a la localización territorial de las comunidades campesinas. Carecen de reconocimiento por la ley como nivel político-administrativo.

representantes de las entidades ejecutoras e incluían representantes de los beneficiarios del Programa. En las formulaciones tempranas del Programa se impartía la orientación de buscar la vinculación de las organizaciones de la comunidad existentes para lograr su participación en las decisiones requeridas para la ejecución del Programa. Igualmente, figuraba dentro de los propósitos explícitos originales del DRI la promoción de la organización de las comunidades "como medio básico para obtener los servicios del Programa".

Estos propósitos programáticos se expresaron en la constitución de un subprograma de capacitación y organización dentro de la estructura del DRI. Siguiendo el modelo de operación de cada uno de los componentes, se designó al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, como entidad ejecutora de las actividades de este componente, el cual contemplaba eventos de instrucción a los participantes y procesos de organización para la incorporación dentro de la ejecución del DRI en los niveles locales y regionales, de acuerdo con el siguiente esquema: la unidad básica de programación y ejecución de las actividades del DRI en su mayoría son las veredas incluidas dentro de las áreas cubiertas por el Programa; en ellas se organizan, a partir

de la capacitación proporcionada por el SENA, los Comités veredales de beneficiarios, que dan cabida tanto a los directos o sea aquellos productores dispuestos a recibir créditos y asistencia técnica, como a los indirectos, es decir quienes resultan irrigados por otras intervenciones del DRI diferentes de las del componente productivo: capacitación, dotación de infraestructuras viales, de salud, educación, etc.

Los Comités veredales sirven de base para la organización de los Comités municipales, en los cuales toma parte un representante de cada una de las veredas atendidas; a estos dos niveles de Comités, por su parte, asisten representantes de las entidades ejecutoras. En cuanto a la composición de estas instancias de coordinación del DRI, se señala que en ellas los beneficiarios aportan el mayor número de participantes, en tanto que en los niveles regional (Comités distritales), departamental (Comité Departamental) y Nacional (Consejo Directivo), están constituidos de forma mayoritaria por personal directivo en el mismo nivel de las entidades ejecutoras. (9) En ellos se establece la participación de los beneficiarios del Programa pero esta es minoritaria y

---

(9) Ver Departamento Nacional de Planeación, "Documento básico para la inducción a funcionarios y campesinos DRI", (mecanografiado), Bogotá, (s.f.); también, Mariano Arango et al., Economía Campesina y Políticas Agrarias en Colombia. Una Evaluación del Programa DRI, CIE, Medellín, 1987.

Los resultados de la gestión, de los Comités Veredales y Municipales.

De acuerdo con las normas establecidas inicialmente en el Programa, correspondía a los Comités Veredales identificar sus requerimientos en infraestructuras físicas y servicios sociales, establecer prioridades para su ejecución y sugerir a los Comités Municipales la incorporación de estas prioridades dentro de las programaciones anuales. De otro lado, cuando estas programaciones son elaboradas en los niveles departamentales, debían examinarlas de acuerdo con sus necesidades.

Con respecto a los componentes de producción, su función era programar la realización de acciones de capacitación, preseleccionar a los beneficiarios del crédito, señalando su nombre, cultivos y volúmenes de los créditos; realizan el seguimiento y control de todos los proyectos que se realicen en la vereda con miras a verificar la calidad y eficiencia de los servicios; promover la organización de la comunidad y presentar informes de ejecución del Programa. (10)

-----

(10) Ibidem

Los comités municipales tienen asignadas funciones de planificación, coordinación y verificación; deben examinar las potencialidades productivas y las condiciones del mercado en los municipios para velar por que las programaciones operativas anuales se inscriban en una perspectiva de desarrollo de estas potencialidades. Dentro de esta línea, verifican las propuestas de programación de las veredas y de las entidades, las coordinan y las incorporan dentro de las programaciones operativas anuales.

También forma parte de estas funciones identifican los mecanismos para aplicar la ejecución de las programaciones anuales a partir de la participación de las comunidades para garantizar su cumplimiento, especificando las áreas de trabajo, las intervenciones y la asignación de personal (técnicos) de cada una de las entidades ejecutoras presentes en el municipio. Igualmente mantienen relación con los Comités Veredales para suministrarles información y promover la autogestión, analizar y responder las solicitudes formuladas por estos; con los Comités departamentales mantienen también relaciones para trasladarles los asuntos que escapan de su órbita de manejo; ejercen control sobre el cumplimiento de las acciones programadas y elaboran informes anuales de ejecución de las mismas. Como parte de su

relación con los Comités Departamentales, los delegados de los Comités del nivel departamental.

Al depender la iniciación del Programa del establecimiento y operación de los Comités Veredales, éstos se organizaron con relativa rapidez, si bien de manera gradual, como resultado de las dificultades administrativas y organizativas del Programa y de las condiciones políticas y sociales de las distintas comunidades campesinas. (11)

Si bien la organización de los Comités se desarrolló con relativa rapidez su operación planteó mayores dificultades. Estas se derivaron de la lenta ejecución de componentes de impacto ampliado, como los referidos a infraestructura física y social, lo cual desestimuló la participación de los beneficiarios en los Comités. Las autoevaluaciones institucionales de la etapa inicial del Programa señalan que en ella, las ofertas de las entidades fueron desmedidas con respecto a las posibilidades efectivas de acción, tanto por los recursos disponibles como por la capacidad de las agencias para realizar las acciones ofrecidas. Esta

(11) M. Arango et al., op. cit., p. 159.

situación, motivada por el interés de publicitar el Programa, condujo a la desmotivación de las comunidades luego de la primera etapa de movilización.

Este efecto negativo ofreció matices diferenciados para las áreas de acción del DRI: en los distritos de la Costa Atlántica, particularmente en Sincelejo, la polarización política de los conflictos por la tierra dificultó especialmente los contactos comunidad-Estado y la misma incorporación de la población a los Comités Veredales. Según las evaluaciones realizadas sobre las experiencias de estos Comités, mientras en el caso mencionado la participación fue restringida a los usuarios del crédito DRI ("beneficiarios directos"), en otros casos (Oriente Antioqueño y Lorica) estos Comités se convirtieron en "organizaciones abiertas" con participación de todos o casi todos los habitantes de las veredas, extendiendo la influencia organizativa del DRI más allá de las intervenciones en crédito y asistencia técnica para la producción. (12)

---

(12) Ibidem, p. 261

Esta tendencia hacia la apertura organizativa de las comunidades fue reconocida por el gobierno , a través de la Dirección del Programa DRI: en el Primer Seminario de Beneficiario DRI (Pasto, noviembre 1979) se modificó el carácter de los Comités veredales, convirtiéndolos en asambleas veredales, de las cuales son miembros todos los habitantes de la vereda en donde hubiere más de quince beneficiarios DRI. En 1983 la Dirección General del DRI realizó una evaluación sobre las experiencias organizativas del Programa, y encontró que ellas, a nivel de las comunidades de base, se había enfrentado con otros tipos de organización impulsados por el mismo Estado para diferentes programas y actividades: "El nivel veredal se ha caracterizado por la proliferación de distintos tipos de organizaciones, creados en la mayoría de los casos por programas estatales, fomentando divisiones e inoperancia de la organización comunitaria". La propuesta del DRI ante este diagnóstico fue la de insistir en una "apertura organizativa": "Para no multiplicar las formas organizativas y menos aún crear otra organización formal inoperante, como podría serlo el Comité DRI, se plantea en la etapa actual, consultar a las comunidades para que ellas elijan la forma organizativa que las represente ante el Programa. Esta organización de la comunidad veredal (junta

de acción comunal, asamblea, comité u organizaciones de cualquier tipo servirá para concertar las acciones de ejecución del Programa, mediante mecanismos de contratación del desarrollo".(13)

Dentro de esta política, la Dirección del DRI inició desde entonces el estímulo a la organización gremial de los propios beneficiarios del DRI en torno a sus problemas de gestión económica, particularmente de comercialización, área que comenzó a ganar un mayor espacio dentro de las actividades de promoción social del DRI. Esta política encontró resistencia en las organizaciones políticas campesinas que consideraban el peligro de la fragmentación de los campesinos- ya de por sí muy divididos-.

No obstante, en 1985 se creó la Asociación Nacional de Beneficiarios del Programa DRI - ANDRI -, la cual en 1987 contaba con 40.000 miembros inscritos, una Dirección Nacional y una política de creación de juntas autónomas en los niveles vereda, municipal y departamental. La evolución de esta Asociación ha tendido a ampliar su base social, en la medida en que ha pasado de estar constituida

---

(13) Departamento Nacional de Planeación, "Normas Generales para la organización del Programa DRI-PAN. Mecanismos de Dirección y Coordinación", Bogotá, 1983 (mecanografiado), p. 50.

exclusivamente por usuarios directos, en áreas de ejecución DRI, a dar cabida a todos los campesinos y a todo el territorio nacional. Estas modificaciones están en concordancia con la política del gobierno nacional de extender el Programa DRI a todos los Departamentos (14), así como también en los propósitos y estrategias "niveladores" de la descentralización que viene llevando a cabo el gobierno, según se vió en las páginas anteriores y al cual se hará referencia más adelante, como mano de una nueva etapa del DRI y de la participación campesina en su interior.

La dinámica desplegada por los Comités veredales como espacio para la organización de las comunidades, ha demostrado capacidad de existencia autónoma, independiente de los giros políticos y burocráticos del Programa. Como pudo observarse al analizar la trayectoria del DRI en el primer quinquenio de los ochenta, los cambios de la política macroeconómica y sus impactos en la asignación de recursos para los programas de la política social y aún para el sector agropecuario, redujeron la acción del Programa y su

-----

(14) Ver Departamento Nacional de Planeación, Programa de Desarrollo Integral Campesino (1988-1993), Consejo Nacional de Política Económica y Social, Bogotá, 1988.

inserción dentro del Plan de Desarrollo con el que se inició la década (Plan de Integración Nacional) asumió un carácter asistencialista. En este contexto, la perspectiva participativa y siquiera organizativa, fueron relegadas en términos de asignación de recursos y de actividades programáticas. (15) Sin embargo es acá en donde se pueden observar la autonomía obtenida por las "asambleas veredales".

Efectivamente y como lo señalan M. Arango et al., cuando se quiso evaluar en 1984 lo que fue la experiencia de los "Comités Veredales", desaparecidos de la estructura del Programa el resultado sorprendió a los evaluadores: se encontró que, a mediados de ese mismo año, se hallaban operando "comités o asambleas veredales en el 85% de las veredas del departamento de Córdoba, en el 61% de las de Sucre y en el 66% de las del oriente Antioqueño". (16) Coincidió con esta situación la iniciación por parte de una de las entidades ejecutoras del DRI, el Servicio Nacional de

---

(15) Ver D. Fajardo, M. Errazuriz, F. Balcázar, "DRI 1976-1986", FEDESARROLLO, Bogotá, 1987, p. 100. M. Arango et al., op. cit., p. 263-264

(16) M. Arango et al., op. cit. p. 263.

Aprendizaje -SENA-, de la aplicación de una nueva metodología para adiestrar a los campesinos en capacitación para la participación.

Esta metodología -CAPACA- no cuenta aún con evaluaciones dicientes; sin embargo, por sus contenidos, referidos a los procesos de formación de los precios y el desarrollo regional, vistos desde la perspectiva del intercambio desigual, puede tener efectos apreciables en la concientización de los pequeños productores sobre los procesos de comercialización y sobre el papel que en ellos puede corresponder tanto a su propia organización como a la gestión del Estado.

El componente actualmente denominado como "desarrollo comunitario" dentro del DRI el cual abarca la capacitación para la participación y la organización ha contado con evaluaciones en el caso de algunos distritos (Lorica, Sincelejo, Rionegro -Oriente Antioqueño, Málaga -Santander). De ellas se desprenden resultados generalmente positivos, si bien limitados. Un analista de este proceso, Alonso Cardona, señala como el sistema de Comités y municipales tuvo como principal efecto "elevar el nivel de información de las comunidades sobre los servicios que

prestan las entidades públicas del sector rural" y precisa: "Este efecto solo puede ser adecuadamente valorado al examinarlo en el contexto colombiano, donde la presencia de las entidades de la administración pública es muy débil y además está acompañada por la intermediación de los dirigentes de los partidos tradicionales, quienes monopolizan la información sobre sus servicios y el modo de acceder a ellos". (17)

Se reconoce, de otra parte, la función dinamizadora que han cumplido los Comités Veredales y Municipales, de la actividad organizativa de las comunidades, facilitaba con los recursos; parte de este proceso ha sido la creación de juntas y comités a nivel veredal, para la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura o de servicios sociales (vías, acueductos, escuelas y puestos de salud).

Un efecto directo sobre los procesos productivos fue la incorporación de estos problemas a un tratamiento colectivo y organizado, sin antecedentes en la gestión de ninguna

(17) Alonso Cardona, "La Participación Campesina en el Programa DRI y la descentralización, en varios, Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural. (Jorge Bustamante, compilador), Ministerio de Agricultura - Fondo DRI, Bogotá, 1987, p. 317.

organización agraria; los alcances de este efecto también se hicieron palpables en la etapa recesiva del Programa (1981-1984); A. Cardona señala cómo, aún habiéndose disminuido los recursos para el funcionamiento de las organizaciones, los comités municipales continuaron operando alrededor de la solución de problemas de crédito, la asistencia técnica, la producción y la comercialización.

(18)

Finalmente se resalta un efecto en el proceso de diferenciación del campesinado como es la cohesión del sector de pequeños productores individuales, que cumpliendo con los requisitos planteados por el Program, tienen capacidad de pago de las deudas contraídas. A partir de esta cohesión, la Dirección del DRI se propuso colocar a esta categoría al frente de la organización campesina, apoyando la creación de la Asociación Nacional de Beneficiarios del Programa DRI - ANDRI -, propuesta en la Asamblea General de Beneficiarios DRI de 1985. Esta Asociación, modificó sus estatutos en su segunda Asamblea, realizada en 1987 para dar cabida a todos los campesinos en todo el territorio

(18) Ibidem.

nacional, ha sido privilegiada en los estatutos (en particular el Decreto 11107 de 1989) para representar a las comunidades en los Comités del Programa. Al respecto dice el artículo tercero de este Decreto: "Los Comités DRI podrán deliberar cuando se hallen reunidos la mitad más uno de sus miembros debiendo estar representadas la administración, las entidades ejecutoras y la ANDRI. En la vereda o municipio donde no haya ANDRI, la representación de las comunidades rurales la tendrá la persona que la asociación ANDRI Departamental señale". (19)

#### **El DRI y la descentralización**

Se ha señalado cómo la aplicación de este programa, sin haberse propuesto objetivos descentralizadores si ha tenido efectos en la organización de instancias locales de gestión para el desarrollo rural. Las experiencias de estas instancias son contradictorias en alguna medida y sus desarrollos han estado enmarcados necesariamente dentro de las características centralizadoras del sistema político-administrativo.

En efecto: entre 1982 y 83 los Comités Distritales

---

(19) Decreto 107 de 1989

elaboraron planes de desarrollo distrital, con énfasis en la producción y la comercialización. El propósito de estos planes era el de identificar objetivos e inversiones prioritarias, con la participación de los beneficiarios, como base para una concertación con la dirección del programa. Necesariamente el criterio de selección de los productos que se privilegiarían en la programación de la producción era el de su potencial en el mercado regional y nacional pero sin definirse ni políticas ni instrumentos para lograr una mayor retención de excedentes en los niveles locales. No obstante el ejercicio no prosperó por desacuerdo en la Dirección del DRI y en las entidades ejecutoras sobre la utilidad real de los mismos y por desconfianza en la información utilizada.

De otra parte y a pesar del énfasis colocado en la participación, dentro del discurso oficial del Programa, los recursos asignados para su promoción han sido reducidos con relación al total (equivalente a un 6.2% durante el periodo 1976-1986, según puede verse en el cuadro adjunto). Esto se explica parcialmente por el costo de las inversiones en infraestructura (componente que absorbió el 49.7% del total de los recursos invertidos) y por los costos de producción (35.2%), pero tal relación no se compadece con la magnitud

de los esfuerzos requeridos para superar la inercia del sistema altamente centralizado de la administración estatal.

**CUADRO NO. 3**

**DRI: EJECUCION PRESUPUESTAL 1976-1986**

SUBPROGRAMAS	MILLONES US\$	%
PRODUCCION	129.083	35.2
COMERCIALIZACION	25.565	7.0
INFRAESTRUCTURA	181.329	49.7
DESARROLLO COMUNITARIO	22.398	6.2
ADMINISTRACION	6.895	1.9
TOTAL	364.260	100.0

FUENTE: Fondo DRI, Oficina de Evaluación y Seguimiento, 1987. Calculado según tasa de US\$1.00 = 150 pesos colombianos (1986)

Sobre estas bases y antecedentes, el DRI, ya constituido como Fondo, con calidad de ente autónomo administrativo y con patrimonio propio según la Ley 47 de 1985, entró en el proceso de Descentralización. En desarrollo del mismo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 77 de 1987,

referido al "Estatuto de Descentralización", mediante el cual se reglamentó ya mencionada Ley 12 de 1986. En este Decreto se contempla, dentro del Capítulo IV, el Sector Agropecuario, desglosando un tratamiento particularizado para la Asistencia Técnica Agropecuaria (Sección I) y para el Desarrollo Rural Integrado (Sección III). Posteriormente y también con carácter igualmente reglamentario para el mismo Decreto No. 77 se expidió, en enero de este año el Decreto No. 107, centrado en la normalización de los Comités DRI.

Los aspectos relevantes de esta legislación con respecto a los espacios y condiciones de la participación campesina son los siguientes: según el Decreto No. 77 se definen el carácter del Fondo DRI como "establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura", su objetivo y sus métodos: "participar con los municipios ... 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. (20)

---

(20) Decreto No.77 de 1987, Artículo 45.

Los alcances de esta participación se definen así: "La participación de las Comunidades Rurales asentadas en las áreas que se beneficien de los programas del Fondo DRI, se hará por medio de Comités DRI, veredales, municipales, distritales y departamentales, con los cuales concertará el Fondo los programas y proyectos en que intervenga en cumplimiento de sus funciones y fines". (21)

Este marco legal prevee, entonces, un proceso de identificación de necesidades y soluciones por parte de las comunidades, en términos de proyectos correspondientes a las áreas de acción del programa: asistencia técnica para la producción, comercialización, desarrollo de infraestructuras, etc. A su vez, en este mismo Decreto se definen las responsabilidades sobre prestación de la Asistencia Técnica: "Los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá tendrán a su cargo la prestación de los Servicios de Asistencia Técnica Agropecuaria directa a pequeños productores, en aplicación de los resultados de las Investigaciones realizadas por el ICA\* y otros organismos de investigaciones científica debidamente reconocidos por las autoridades, conforme a la ley". (22)

(21) Ibidem, Artículo 52.

\* Instituto Colombiano Agropecuario

(22) Decreto Número 77, Artículo 35.

Dentro de este contexto, el desarrollo rural, a nivel de las localidades se continuará cumpliendo sobre la base de proyectos identificados por los Comités Veredales DRI e incluidos por los Comités Municipales en sus propuestas ante los niveles Directivos Departamental y Nacional del Fondo DRI.

Estas instancias deciden finalmente la realización del proyecto, dados los mecanismos de co-financiación establecidos en las normas ya reseñadas de la descentralización fiscal. La provisión de los recursos necesarios para la ejecución de estos proyectos, es asumida parcialmente por los municipios en proporciones variables (23) y de acuerdo con su propia disponibilidad financiera; ésta se encuentra constituida por su participación en los recursos del IVA (Ley 12 de 1986) y por los obtenidos mediante su propio "esfuerzo fiscal". Es preciso señalar acá varios aspectos: el primero de ellos es la proporcionalidad directa entre el nivel de desarrollo (y actividad económica) del Municipio y los recursos del IVA

---

(23) La participación de los Municipios se da en proporciones diversas según los componentes de los proyectos: les corresponde, en obras de infraestructura, el 100% de los gastos administrativos y los servicios personales y al Fondo DRI el 100% de la inversión (Ver contratos Anexo 4).

generados en el mismo; en los municipios pequeños su exiguidad es tal que la Ley prevee, inclusive, una figura de "situado fiscal", de transferencia compensatoria de recursos adicionales a la participación en el IVA generado dentro de los propios municipios, para aquellos que cuentan con una población menor de los 100 mil habitantes. (24) En segundo lugar, de acuerdo con la lógica expuesta en el numeral 2 de este ensayo, la administración central busca estimular el "esfuerzo fiscal" de los municipios, lo que implica de una parte, urgirlos a reclamar impuestos anteriormente no cobrados (en particular a grandes propiedades agrarias) y de otra, a establecer nuevos gravámenes sobre sus economías, generalmente deprimidas por los mecanismos que han profundizado los desequilibrios regionales.

Si bien, como lo muestran algunos de los contratos suscritos hasta ahora las contrapartidas del Fondo DRI para estos proyectos son superiores al 50% de su valor total, los recursos precisados para la realización de todas estas obras

-----

(24) Estos municipios reciben un porcentaje adicional progresivo del IVA del 0.4% en 1986 hasta alcanzar el 16.8% en 1992; Ver Jorge Vivas R., "Descentralización Administrativa, Política, Fiscal y de la Planificación regional. Una Visión General", Economía Cafetera, Documento de Trabajo, No.2, Federación Nacional de Cafeteros, Bogotá, 1987.

y proyectos pueden resultar onerosos para comunidades que, de otra parte, no disponen aún de mecanismos efectivos que les permitan retener excedentes para reinvertirlos localmente con efectos de fortalecimiento en las economías locales. (25)

Observaciones finales sobre el Programa DRI y la participación campesina.

Los analistas de la experiencia DRI en el caso Colombiano han insistido en señalar ciertas limitaciones básicas en los procesos y mecanismos de la participación campesina; Manfred Nitsch anotaba con respecto a la gestión de uno de los Comités Municipales, una característica casi generalizada: "El Comité es presidido por un campesino, pero los representantes del SENA y de la Caja Agraria dominan la reunión"; y más adelante señala: "Básicamente las decisiones del Comité Municipal tienen un carácter de solicitudes y recomendaciones". (26)

---

(25) Ver Sergio Boisier, Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Cuadernos del ILPES. No. 32, Santiago de Chile, 1987, en especial pp. 79 y siguientes.

(26) Ver M. Nitsch, "Campesinos entre autoayuda y programas internacionales de Desarrollo Rural Integrado: experiencias de Colombia", Berlin, 1982. (Mecanografiado), p. 6.

Por otra parte, A. Cardona señaló unos años después, con respecto a los Comités DRI, cómo sus potencialidades habían resultado limitadas por cuanto la definición de sus funciones hecha por el Programa no ha sido complementada con la transferencia de recursos para cada municipio para ser manejados de forma autónoma por el Comité, y la descentralización de las entidades ejecutoras del Programa para proporcionar a los Comités una mayor intervención en la asignación de recursos técnicos y humanos para la realización de las programaciones anuales.

Estas observaciones tienen aún validez y pueden ser obviadas en plazos distintos. La primera observación de Nitsch refleja la situación típica de las comunidades ante los funcionarios de un Estado que, sin dificultades se puede hacer responsable de las condiciones de desigualdad a que son sometidas las "periferias". Por otra parte el carácter de "solicitudes y recomendaciones" de las conclusiones de los comités puede aún reconocerse en las propuestas de proyectos (seguramente más elaborados ahora, gracias al sistema de los "Bancos de Proyectos municipales). Estos proyectos tienen el carácter de propuestas, son sujetos de concertación y como parte de los planes de desarrollo

municipal (27), están aún sujetos a "vigilancia" por parte de las Oficinas Departamentales de Planeación, según lo establece el Decreto 1333 de 1986 ("Código de Régimen Municipal") para aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes. (28)

El tema de los recursos señalados por Cardona tiene aún vigencia si se considera lo planteado anteriormente con respecto a la participación de los pequeños municipios en los del descontento popular, ha conducido a los gobernantes a buscar complementaciones con otras medidas represivas, cuyas expresiones más elaboradas han sido el "Estatuto de Seguridad" promulgado por la Administración Turbay y el recursos del IVA y a las exigencias de mayores "esfuerzos fiscales". Por otra parte, se han realizado algunas proyecciones sobre los ingresos por concepto del IVA de los municipios para el periodo 1987-1992 por parte del

-----  
(27) De acuerdo con las orientaciones de la Dirección General del Fondo DRI, los proyectos DRI estarían incorporados en el Plan de Desarrollo Municipal, como estrategia del Programa dirigida a apoyar la descentralización municipal.

(28) Decreto 1333 de 1986, Artículos 30 a 36.

Departamento Nacional de Planeación (29), los cuales son tema de discusión ya que sus bases son la evolución del PIB real, la inflación, las importaciones y la devaluación. Los márgenes de incertidumbre que proyectan estos factores, adicionados a las tendencias que afectan la configuración del presupuesto nacional, derivadas de la estructura del sistema fiscal ya considerado en el numeral 2 de este ensayo, limitan una apreciación optimista sobre las perspectivas de los fiscos municipales.

De otra parte, es preciso plantear una consideración estratégica en cuanto a las posibles contradicciones entre el desarrollo rural y regional y los propósitos vigentes del desarrollo nacional. Según se vió anteriormente, la política de descentralización vigente actualmente en Colombia no se propone la búsqueda del equilibrio regional, ni tampoco la autonomía regional o local (30); el propósito de la reestructuración del Estado combina objetivos de apertura de nuevos espacios (físicos y económicos) para el capital, una solución a la crisis fiscal y nuevas condiciones para el manejo de los conflictos sociales y políticos generados por el patrón de desarrollo. En esa medida, las decisiones centrales sobre las prioridades para la inversión pública continuarán obedeciendo los

(29) Ver J. Rivas R., op. cit., Anexo 1, p. 53.

(30) F. Rojas et al. citan al respecto un sibilino pasaje del Informe Bird-Wiesner: cuando se habla de "incrementar la autonomía local", "la expresión tiene un contenido propio, que bien puede significar algo muy diferente de lo que este término implica para los autores", p. 187.

requerimientos para la expansión del capital privado nacional y multinacional (hoy incorporado a la producción de bienes y servicios por parte del Estado y, en consecuencia, requerido de condiciones para obtener "tarifas rentables") para lo cual se preserva un sistema altamente centralizado en las definiciones estratégicas sobre la inversión. Dentro de este marco, es de esperar que los proyectos aprobados para ser financiados por entidades centralizadas - como es el caso del Fondo DRI - están inscritos dentro de objetivos más "nacionales" que regionales o sub-regionales. La debilidad de los niveles locales, no solamente en cuanto a sus recursos fiscales sino también en cuanto a su capacidad política para sustentar objetivos propios de desarrollo, (31) incide en el proceso de reestructuración administrativa

(31) A este respecto plantea S. Boisier: "(... la redistribución del poder a favor de las regiones requiere de un receptor regional adecuado. Para que el desarrollo regional tenga un verdadero sentido democrático, es necesario que la cuota de poder político entregada a la región no tenga como depositario solamente una estructura formal de organización. Se requiere un receptor 'socialmente adecuado' y tal receptor no puede ser sino la sociedad o comunidad regional organizada. Esto a su turno implica en la práctica la necesidad de 'construir' socialmente a la región. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en 'sujeto' de su propio desarrollo" op. cit., p. 87. Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Cuadernos del ILPES, No.32, Santiago, 1987,p.87.

que hacia una descentralización abierta a procesos de participación activa por parte de los pequeños productores campesinos y de los demás sectores sociales, tradicionalmente enmarcados en el polo negativo de los desequilibrios regionales.

El carácter inmediatamente reciente de la adecuación normativa y procedimental del DRI al proceso de descentralización imposibilita considerar una experiencia local de participación en la planificación de su ejecución. Sin embargo, la continuidad de ciertos rasgos básicos señalada en esta ponencia, que mantienen el contacto entre las estructuras del DRI anteriores a la descentralización y sus diseños posteriores, constituye un tema de discusión que puede introducir nuevos criterios para las relaciones entre el programa y las comunidades de beneficiarios.

## **El Plan Nacional de Rehabilitación**

De acuerdo con los antecedentes políticos económicos fundamentales del desarrollo histórico reciente del país, la dinámica alcanzada por las manifestaciones del malestar social tienden a desbordar, de manera creciente, las capacidades de manejo político del Estado. En este contexto, particularmente convulsionado en los últimos años del decenio de 1970 y en los primeros de la siguiente década, el gobierno presidido por Belisario Betancur (1982-1986) propuso al país, a finales de 1982 la realización del denominado Plan Nacional de Rehabilitación - PNR. (1)

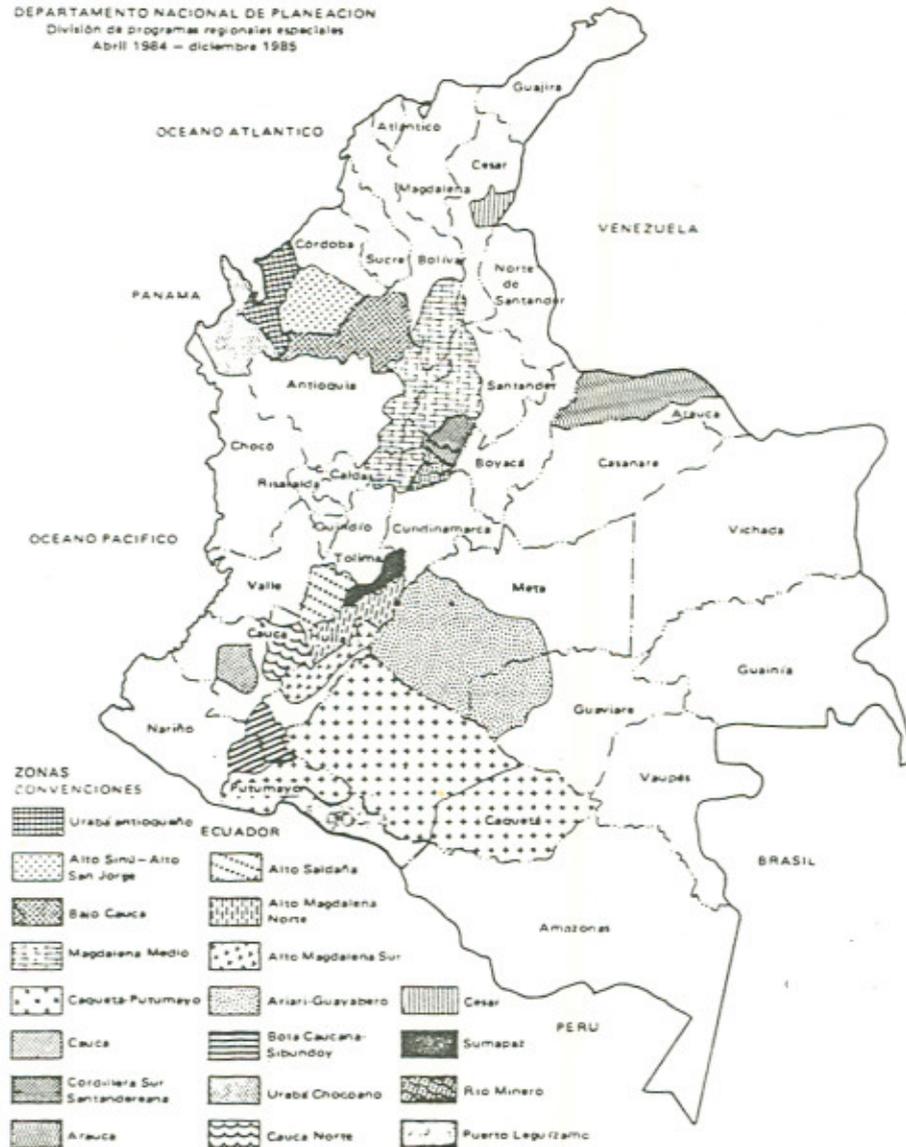
Inicialmente se formuló como objetivo del Plan "contribuir a la obtención y consolidación, en las zonas afectadas por la violencia, del clima de paz al que aspiran todos los colombianos y que necesita la Nación para avanzar por el

---

(1) Presidencia de la República, Plan Nacional de Rehabilitación (Plan Social para la Paz), Bogotá, julio de 1985, p. 38.

# PLAN NACIONAL DE REHABILITACION "PLAN SOCIAL PARA LA PAZ"

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION  
División de programas regionales especiales  
Abril 1984 - diciembre 1985



camino del progreso y el bienestar". En este caso, como en el del DRI, se enfatizaba la orientación de la acción del Estado hacia territorios específicos ("zonas afectadas por la violencia"), planteamiento que se sostuvo al reformular la siguiente administración el objetivo del PNR: "beneficiar a las personas, zonas y actividades que hasta hoy han permanecido afectadas por situaciones de pobreza y desintegradas del progreso económico y social del país". (2)

La reformulación por parte del nuevo gobierno respondía a razones políticas, ya que se pretendía minimizar la problemática de la violencia: el Partido Liberal, en el gobierno, consideraba que al proponer su tratamiento como prioritario para la acción del Estado se había dado un excesivo protagonismo a las guerrillas en la Administración anterior. Sin embargo, como se advirtió previamente, continuó presente la problemática territorial. En la primera formulación del PNR se advirtió cómo "las áreas donde los enfrentamientos armados han dejado de ser choques esporádicos para afectar sensiblemente las condiciones de vida de los habitantes, han sido consideradas como las regiones objeto del Plan".

---

(2) Virgilio Barco, Plan Nacional de Rehabilitación: una estrategia de desarrollo social y regional para la Reconciliación, Presidencia de la República, Bogotá, 1988.

Dentro de esa primera aproximación se elaboró igualmente una caracterización económica de estas regiones, las cuales presentarían la siguiente tipificación:

- a. Regiones con una función básica de producción: productoras de petróleo, banano, metales preciosos.
- b. Regiones con una función de distribución: municipios distribuidos alrededor de los principales ejes de comunicación.
- c. Regiones con una función de apertura de la frontera económica. (3)

Posteriormente se llegó a una caracterización más amplia de las regiones agrarias afectadas sistemáticamente por los conflictos, las cuales correspondían a los siguientes tipos:

- a. Regiones de colonización espontánea
- b. Regiones de enclave
- c. Regiones de agricultura deprimida
- d. Regiones de comunidades indígenas.

Dada la particular relevancia de los conflictos políticos dentro de la gestión gubernamental, se decidió, desde un principio establecer la coordinación del PNR en una

(3) DANE. Presidencia de la República, El Plan Social por la Paz. Una estrategia de Participación comunitaria, DANE, Bogotá, 1986.

dependencia de la Presidencia de la República, la Secretaría de Integración Popular (SIP).

Bajo la administración Barco se responsabilizó del desarrollo del Plan a la recién creada Consejería para la Rehabilitación, Normalización y Rehabilitación, quedando en la SIP la coordinación y gestión del Plan. Este contaría con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y los gobiernos seccionales (departamentales, intendencias y comisariales) en funciones de apoyo y la participación directa de las entidades ejecutoras, siguiendo un esquema similar al del DRI.

Del objetivo central del PNR expuesto previamente, se desprendía el propósito de extender la presencia del Estado a aquellas regiones de las cuales había estado ausente en razón de su desarrollo histórico y económico; pero más aún, como de una forma menos neutral lo planteó el Presidente Barco, se trataba de "reconciliar a las comunidades con el Estado", (4) expresión que reconocía los conflictos generados, con una amplia responsabilidad del propio Estado.

-----

(4) Virgilio Barco, op. cit.

Este propósito de "acercamiento" a las comunidades y a las regiones se tradujo a el diseño de los mecanismos de coordinación regional, o como se los ha denominado, los "instrumentos de participación y concertación". Tales instrumentos son los Consejos de Rehabilitación, los Planes Regionales de Rehabilitación y el Fondo de Proyectos Especiales.

#### **Los Consejos de Rehabilitación**

Dentro del ordenamiento vertical descendente se constituyeron estos Consejos a nivel Departamental, Intendencial, Comisarial y Municipal de acuerdo con la cobertura propuesta en cada división político-administrativa. Esta fue determinada inicialmente por la presencia de los conflictos armados en los municipios de su jurisdicción, pero luego fueron introducidos otros indicadores de tipo socio-económico, consistentes con el viraje del discurso oficial desde la preocupación por la violencia hacia el compromiso con la "erradicación de la pobreza absoluta", en boca entonces dentro de las agencias internacionales.

En desarrollo del PNR el Gobierno Barco emitió el Decreto 3270 de 1986 mediante el cual fueron creados los Consejos de Rehabilitación, considerados por el mandatario como

"expresión del programa de descentralización". Estos son caracterizados como instancias de coordinación entre las oficinas de la Presidencia de la República (Consejería para la Reconciliación, SIP), los gobiernos seccionales, las entidades ejecutoras y las comunidades; su carácter, en general, es el de organismos de concertación entre los representantes del sector estatal y los beneficiarios del Plan en lo referente a la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del PNR.

Los Consejos están conformados por representantes de las administraciones departamentales, intendenciales o municipales quienes las presiden. Participan igualmente representantes de la Iglesia Católica, de organizaciones cívicas, gremiales y comunitarias, las entidades públicas ejecutoras del Plan, un delegado de la SIP y representantes de los partidos políticos legalmente reconocidos. En el interior de los Consejos se constituyen, con fines operativos, Comités de Trabajo, para atender aspectos sectoriales, de carácter técnico o financiero.

#### Los Planes Regionales de Rehabilitación

Constituyen esquemas de organización de las propuestas identificadas por las comunidades, en las cuales se plasman

los objetivos de las inversiones, la participación de las entidades ejecutoras y de las comunidades para la realización de los proyectos. Son definidos como un "mecanismos para encauzar las solicitudes de la comunidad dentro de un documento técnico que sirva de fundamento al Gobierno Nacional, Departamental (intendencial o comisarial) y municipal, para tomar las decisiones de inversiones en programas y proyectos en beneficio de la región". (5)

#### El Fondo de Inversión para Proyectos Especiales

Fue constituido con el propósito de asignar a cada región y municipio dentro del Plan, una cuota de inversión, cuya distribución está en manos de los distintos Consejos de Rehabilitación. El valor de este Fondo en 1988 fue de \$8.000 millones de pesos (US\$ 2 millones) y la propuesta de la Presidencia es la de mantener como mínimo este nivel.

Se han asignado tres propósitos fundamentales al Fondo: a) fortalecer la participación de la Comunidad en el trabajo de los Consejos; b) situar recursos para el financiamiento de

---

(5) V. Barco, op. cit., p. 159.

proyectos de nivel veredal y municipal que, por su naturaleza, mínimo valor y alcance estrictamente local, tienden a excluirse de las prioridades identificadas a nivel nacional y c) inducir en las entidades ejecutoras del PNR la conveniencia y la estrategia de contratar algunas obras directamente con la comunidad.

El propósito de estimular la participación comunitaria como elemento guía de la constitución del Fondo se ha traducido en tres criterios de operación del mismo:

1. La selección de los proyectos por financiar es de competencia exclusiva de los representantes de la comunidad en los Consejos de Rehabilitación.
2. La ejecución y seguimiento de los proyectos está a cargo totalmente de las organizaciones de la comunidad, escogidas por los Consejos de Rehabilitación, para recibir los recursos y ejecutar las obras y programas.
3. Los proyectos financiables deben tener carácter estrictamente local y permitir la participación de la comunidad de manera amplia y diversa.

Se ha pretendido dar cumplimiento a los dos primeros criterios excluyendo de las votaciones a todos los funcionarios públicos, con excepción de los alcaldes. Al mismo tiempo, solamente pueden escogerse como contratistas a las juntas de acción comunal, cooperativas, cabildos indígenas, asociaciones de usuarios campesinos y asociaciones cívicas establecidas en el municipio. Por otra parte, la reglamentación del Fondo exige ubicar los recursos en proyectos localizados en zonas rurales, cuyo valor y características permitan su completa ejecución en un término no superior a un año. (6)

La localización de las inversiones en las áreas rurales de los municipios atendidos por el PNR está en concordancia con lo dispuesto por uno de los instrumentos básicos de la descentralización, la Ley 12 de 1986. Según la misma, "en los municipios 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 o corregimientos, pero en los municipios menores de 109.999 habitantes donde de la mayoría de la

---

(6) Ver: Secretaría de Integración Popular, "Formulación de Planes Regionales de Rehabilitación", Cartilla orientadora dirigida a los Delegados de Rehabilitación, Bogotá, 1987.

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". (7)

### **Cobertura, Recursos y Alcances del PNR**

Actualmente el Plan cubre 297 municipios del país, equivalentes al 48% de su superficie total, con una población de 4.8 millones de personas (16% de la población total), distribuida entre un 35% urbana y un 65% rural. En algunos Departamentos, Intendencias y Comisarias está inscrita en el PNR la totalidad de sus municipios, como es el caso del Chocó, en la región Pacífica, Sucre (Costa Caribe), Caquetá, Arauca, Guaviare, Putumayo y Vichada (Orinoquia y Amazonia); son éstas, zonas con una baja concentración poblacional y en gran medida se trata de áreas en colonización, con agudos conflictos agrarios que se expresan en la presencia de guerrillas y en la acción intimidatoria de grupos paramilitares, financiados por narcotraficantes y terratenientes, con apoyo de unidades del Ejército.

---

(7) Ley 12 de 1986, artículo 8.

Otros departamentos tienen también un número significativo de sus municipios incorporados dentro del PNR: Cauca, 91%; Huila, 59%; Norte de Santander, 48%. (Ver Anexo 3, Cuadro No. 2).

Desde el punto de vista regional, luego de la Orinoquia y Amazonia, incorporadas en su totalidad, siguen la Pacífica, con el 57% de sus municipios dentro del Plan y el 47% de su población y la región Atlántica o Caribe con el 46% de sus jurisdicciones municipales y el 31% de sus habitantes dentro de la cobertura del PNR.

La evolución presupuestal del Plan hace evidente su significado dentro de la gestión de las dos administraciones que lo han incluido en sus respectivos Planes de desarrollo. Durante el período 1983-1986 el PNR contó con una asignación de 68.000 millones de pesos (US\$178 millones) en tanto que para 1987 solamente recibió 77.000 (US\$202 millones), sin incluir 4.000 (US\$10 millones) de reservas de la vigencia anterior (8) y para 1988 fueron presupuestados 84.565

---

(8) Ver Contraloría General de la República, Informe Financiero, Bogotá, junio, 1988.

millones de pesos (US\$221 millones) provenientes de distintas fuentes (9), sin incluir recursos de la Caja Agraria y el Fondo DRI, el cual está ya financiando obras en algunos municipios inscritos en el PNR. (10).

En términos presupuestales, 1989 presenta un descenso a 71.340 millones de pesos (US\$187 millones). Sin embargo, en términos reales este descenso ha sido sostenido, debido a dos factores: el primero, la política restrictiva del gasto público y en segundo lugar las limitaciones en el flujo de los recursos provenientes de créditos externos, los cuales participan en un 40% del total de las inversiones.

Con respecto a los problemas de ejecución del gasto público, la Contraloría General de la República señalaba a mediados de 1988 al estudiar la evolución del PNR: "Al iniciarse el segundo semestre (de 1988) el total de recursos apropiados por el Plan era de \$46.164.8 millones (US\$121 millones). Sobre ellos se habían girado solo 2.200 millones (US\$5.7 millones) y pagado \$786 (US\$2 millones). La bajísima ejecución resultante, tomando cualquiera de estas sumas con relación a la apropiación, se explica en parte por la demora

---

(9) Ley de Presupuesto, 1988.

(10) Crédito del Banco Mundial, aún en negociación.

en la incorporación de las partidas financiadas con el crédito Concorde. Ello a su vez es consecuencia de la normatividad presupuestal, que impide la contabilización de crédito externo aún no perfeccionado". (11)

Esta última explicación pone de relieve, además, los problemas derivados del endeudamiento externo y del manejo dado al mismo por parte del gobierno colombiano. Colombia, sin catalogarse como uno de los mayores deudores de la región (US\$18 mil millones en 1988) ha preferido ser calificado como "pagador cumplido" que reestructurar su deuda; esta decisión, sin embargo, no ha tenido un reconocimiento por parte de las entidades financieras internacionales en términos de facilitar el flujo de nuevos recursos, ni aún de aquellos ya contratados. (12)

En cuanto a los alcances del FNR debe señalarse cómo la organización de los Consejos en las regiones despertó un amplio interés y notables iniciativas dentro de las comunidades (13). No obstante, la lenta ejecución de los recursos y la gradual paralización de los proyectos afectó la

(11) Contraloría General de la República, op. cit., p.p.16-17

(12) Ver Jose A. Ocampo, E. Lora, Colombia y la Deuda Externa. De la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochenta, Tercer Mundo, FEDESARROLLO, Bogotá 1988, p. 164.

(13) Ver Jaime Jaramillo, et al., Colonización, Coca y Guerrilla, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 1984, en particular pp. 179 y sgts.

credibilidad del gobierno en las regiones. A ello se agregan procesos políticos complejos que tienden a dismantelar los propósitos centrales del Plan en términos de la "reconciliación del Estado con las comunidades".

En efecto, en regiones como Arauca y Caquetá, en donde el Partido Liberal ha contado tradicionalmente con las mayorías electorales, sus dirigentes locales asumieron un férreo control de la representación en los Consejos de Rehabilitación, cerrando su ingreso a los representantes de otras corrientes políticas. De otra parte, las acciones de la "guerra sucia", marcadamente agudas en las áreas de conflictos agrarios, han incluido en los últimos 12 meses 14 masacres y entre enero y abril de 1989 el asesinato de 2.342 personas, de ellas 235 campesinos y 89 representantes de partidos políticos, 45 de partidos de la oposición. (14)

Estos limitantes se han agregado a otra serie de factores que incidieron en su etapa inicial, asociados con la política y los problemas de la paz. En un estudio pre-evaluativo del

-----

(14) Ver "Cien Días Vistos por el CINEP", No. 6, Bogotá, junio 1989 ("Una lectura de la Violencia"), p.p. 14-15

PNR realizado por la Universidad Nacional (15) se señalan, de una parte la ausencia de una coordinación efectiva entre las entidades y los desfases en los flujos de los recursos y de otra los cambios en la concepción política del Plan como factores que frenaron el desarrollo participativo del PNR: "No fueron así, alentadores los logros en materia de participación, promovidos desde las entidades estatales. Ello supone, obliga, la acción coordinada y la difusión interinstitucional de metodologías participativas. La formación y organización participativas exigen proyectos y realizaciones que la concreten. No truncarlas implica acción integrada de las entidades. Esta no fue la característica de la primera etapa del Plan. Por eso fue desaprovechada la potencialidad existente en entidades que individualmente han avanzado en la utilización de metodologías participativas".

---

(15) Ver Luisa Aguilar et al., Investigación evaluativa del Plan Nacional de Rehabilitación. CID, Universidad Nacional, Bogotá, 1988, pp. 80-81.

4. Análisis de las experiencias en Planificación descentralizada del Desarrollo Rural con participación campesina.

#### **Comentarios preliminares**

La matriz propuesta como ayuda para el análisis de las experiencias consideradas dentro del proyecto permite organizar la información obtenida de manera adecuada. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que si, bien en el caso colombiano el proceso descentralizador tiene una trayectoria de más de 12 años, las condiciones políticas para aplicarlo solamente se definieron hace 3 años aproximadamente y ello de manera limitada.

Estas características explican el estado embrionario del proceso, el cual muestra además vacíos, inconsistencias y desarrollos desiguales. A este respecto es necesario considerar que el esfuerzo principal de la descentralización ha apuntado hacia el fortalecimiento de la capacidad fiscal y administrativa de los municipios; en consecuencia se han descuidado los niveles regionales (departamentales). De otra parte, los componentes fiscales y administrativos cuentan con mayor desarrollo que los propiamente políticos, los cuales, en la práctica, se limitan en el presente a la elección popular de alcaldes, realizada por primera vez en

marzo de 1988.

Teniendo en cuenta lo anterior, es comprensible que no se disponga propiamente de experiencias en descentralización si ésta se refiere al proceso hecho explícito como tal por el gobierno nacional. No obstante, en el caso del DRI, en particular, se trata de una experiencia anterior a la formulación de la política descentralizadora pero acogida para ésta debido a sus modalidades operativas y a sus logros.

El Plan Nacional de Rehabilitación se acerca en algunos de sus procedimientos al DRI e inició su ejecución de manera sincrónica con el proceso descentralizador. Sin embargo, sus características financieras le han dificultado la asimilación de la experiencia DRI en cuanto a su operación y sus peculiaridades políticas han inhibido también la dinámica participativa de las poblaciones objeto de su acción en la gestión del mismo.

Así pues se preserva el valor orientador de la matriz pero sin pretender responder el total de sus requerimientos.

Finalmente, se han incorporado algunos de los resultados preliminares del Proyecto COL 86/010 "Apoyo al Proceso de Descentralización" presentados en su informe del primer semestre de 1989.

**MATRIZ PARA EL ANALISIS DE LAS EXPERIENCIAS EN PLANIFICACION  
DESCENTRALIZADA DEL DESARROLLO RURAL CON PARTICIPACION CAMPESINA**

---

NIVELES POLITICO- ADMINISTRAT.	FUNCIONES	INTER- RELACIONES	ESTADO PROCESO DE DESCEN- TRALIZACION	CONDICIONES MINIMAS	LIMITANTES SOCIO-POLITICOS E INSTITUCIONALES	RECOMENDACIONES
--------------------------------------	-----------	----------------------	---	------------------------	--	-----------------

---

Político  
Institucional  
Financiero

---

Político  
Institucional  
Financiero

---

Político  
Institucional  
Financiero

---

Político  
Institucional  
Financiero

---

## **FUNCIONES**

### A nivel nacional

De tipo político.

El gobierno nacional esta impulsando un conjunto de medidas dirigidas a descentralizar la gestión pública en áreas políticas fiscales y administrativas. Esta concepción de la descentralización se asocia explícitamente con la apertura de canales para la participación ciudadana, para la cual se proveen inicialmente dos mecanismos de tipo político: la elección popular de alcaldes y el establecimiento de las Juntas Administradoras locales, parte de las cuales deberá ser elegida por votación directa de los ciudadanos.

El ambito de la legislación del proceso descentralizador corresponde fundamentalmente a los municipios, los cuales constituyen la unidad básica de la división político-administrativa. Para el nivel intermedio (regional) no se ha desarrollado una legislación acorde del proceso descentralizador.

Pueden considerarse dentro de las medidas de tipo político

las que establecen los instrumentos de participación y concertación para el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR, por cuanto ellas dan cabida, además de los representantes del gobierno y la Iglesia, a delegados de las organizaciones cívicas, gremiales, comunitarias y representantes de todos los partidos legalmente reconocidos. Estos instrumentos son los Consejos de Rehabilitación, que operan a nivel regional y local pero dan cabida a instituciones de carácter nacional (gremios, partidos).

#### **De tipo institucional.**

Dentro de las medidas adoptadas por el gobierno nacional para fortalecer los municipios se asignó a éstos la responsabilidad de incluir en sus planes de desarrollo, programas de desarrollo rural integrado para zonas de economía campesina, minifundio y colonización. Para la realización de los programas y programas de inversión se facultó al Fondo DRI para participar en su ejecución y cofinanciación, extendiendo su cobertura a todos los municipios del país.

Como parte de la adecuación del DRI al proceso de descentralización y fortalecimiento municipal se definió el marco para la participación de las comunidades rurales ubicadas en las áreas atendidas por el Fondo.

La norma al respecto establece que esta participación se cumplirá a través de "Comités DRI" a nivel de vereda, municipio, distrito o departamento, especificando que el gobierno nacional deberá reglamentar la composición y funciones de estos Comités.

#### **De tipo financiero**

La política colombiana de descentralización ha privilegiado hasta el momento el proceso de transferencia de recursos desde el nivel central hacia los municipios. La norma central en el área fiscal-financiera establece la cesión del impuesto a las ventas (IVA) generado en los municipios, desde el tesoro central, desde un 25.8% en 1986 hasta el 28.5% en 1992 y en adelante. Adicionalmente, asigna un porcentaje, también sobre el producto anual del IVA, ascendente desde el 0.4% en 1986 hasta el 16.8% en 1992 y en adelante, para los municipios con población inferior a 100.000 habitantes.

Por otra parte, la reglamentación sobre financiamiento de programas y proyectos de inversión establece, específicamente para el caso del DRI, que éste puede continuar hasta el año en curso (1989) financiando programas, pero a partir de esa fecha, los municipios habrán de determinar la forma en que concurrirán a costear estos programas y proyectos y sus

aportes.

Los contratos formalizados hasta la fecha entre el Fondo DRI y los municipios contemplan un aporte de hasta el 70% del valor de los mismos por parte del DRI, destinados al componente de inversión; las partidas restantes, asumidas por los municipios, corresponden a gastos de funcionamiento de los programas y proyectos de inversión.

Con respecto al PNR este cuenta con el "Fondo de Inversión para proyectos especiales", establecido con el fin de asignarle a cada región y municipio del PNR una cuota de inversión cuya distribución está en manos de los distintos Consejos de Rehabilitación. Los propósitos de este Fondo son los de fortalecer la participación de la comunidad en el trabajo de los Consejos, situar recursos para el financiamiento de proyectos de nivel veredal, municipal e inducir en las entidades ejecutoras del PNR la estrategia de contratar algunas obras directamente con la comunidad.

#### A nivel regional

##### **De tipo político-institucional**

La política descentralizadora, según se ha señalado, ha puesto su énfasis en los municipios, dejando de lado,

prácticamente, los niveles intermedios. No obstante existen en este nivel instrumentos que pueden proyectarse como apoyos del proceso.

En el nivel de la política general de desarrollo se cuenta con los Consejos Regionales de Política Económica y Social, (CORPES), organismos de coordinación entre la Nación y los territorios, bajo el predominio de la primera. Su función básica es la de facilitar la ejecución de políticas, programas y proyectos procedentes del nivel central y dirigidos a unidades territoriales continuas que tienden a configurar macro-regiones.

A nivel del desarrollo regional se cuenta con los Consejos de Rehabilitación, los cuales pueden ser Departamentales, Intendenciales, Comisariales o Municipales (regionales o locales). Estos Consejos, considerados como "expresión del programa de descentralización" son instancias de coordinación entre la Presidencia de la República, los gobiernos seccionales, las entidades ejecutoras y las comunidades para concertar lo referente a la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del PNR.

A nivel del DRI en su estructura operativa se ubican, bajo el nivel directivo nacional las Direcciones Regionales (departamentales). Estas operan con apoyo de un Comité

Departamental DRI el cual, sin embargo, da cabida en la práctica solamente a funcionarios de la administración departamental y de las entidades nacionales ejecutoras del Programa en esa circunscripción. La función de estos Comités Departamentales es la de ofrecer un espacio para la coordinación entre las entidades participantes en la aplicación del DRI y proponer programaciones elaboradas con base en las solicitudes de los Comités Municipales DRI.

#### A nivel local

De tipo político-institucional.

La experiencia más avanzada de una gestión descentralizada y participativa en el nivel local es la alcanzada por el DRI, la cual comienza a ser incorporada dentro de las normas de la política de descentralización.

Inicialmente el Programa definió para su operación una estructura de coordinación vertical, que incluía Comités Departamentales (regionales), Municipales y Veredales. En estos tres niveles participarían funcionarios de las instituciones ejecutoras y representantes de los beneficiarios del Programa.

Corresponde a los Comités Veredales identificar los

requerimientos en infraestructuras físicas y servicios sociales, establecer prioridades y sugerir a los Comités municipales la incorporación de estas demandas en las programaciones anuales. En cuanto al área de producción, los Comités veredales programan los eventos de capacitación, pre-seleccionan a los beneficiarios del crédito y realizan, finalmente, el seguimiento y control de todos los proyectos que se realicen en la vereda, para verificar la calidad y eficiencia de los servicios, estimular la organización de la comunidad y presentar informes sobre la marcha del Programa.

Los Comités Municipales tienen asignadas funciones de planificación, coordinación y verificación; deben examinar las potencialidades productivas y las condiciones del mercado en los municipios para velar por que las programaciones operativas anuales se inscriban en una perspectiva de desarrollo de estas potencialidades. Para este efecto, les corresponde verificar las propuestas de programación de las veredas y de las entidades, las coordinan y las incorporan dentro de las programaciones operativas anuales.

Forma parte de estas funciones, identificar los mecanismos para establecer la participación de las comunidades en la ejecución de las programaciones anuales, especificando las áreas de trabajo, las intervenciones y la asignación de personal técnico de las entidades ejecutoras en el municipio.

Les corresponde, igualmente, mantener informados a los Comités veredales, la autogestión, analizar y responder las solicitudes formuladas por éstos.

En términos ascendentes, corresponde a los Comités Municipales mantener relaciones con los Comités departamentales para trasladarles los asuntos que escapan de su manejo y designar delegados de los beneficiarios de cada distrito ante el nivel departamental.

#### **De tipo financiero**

De acuerdo con las normas vigentes los alcaldes de los municipios en los cuales se adelantan programas y proyectos de inversión con el Fondo DRI participan en los Comités Municipales con el fin de coordinar esas programaciones con los planes de desarrollo del municipio tanto en los aspectos operativos como en sus componentes financieros ya que el mecanismo de cofinanciación con el que interviene el DRI requiere la asignación de recursos por parte del municipio.

Los Comités de Rehabilitación a nivel municipal tienen las funciones de identificación de obras prioritarias y presentación de propuestas de inversión al Fondo de Inversión para Proyectos Especiales.

## INTERRELACIONES

### A nivel nacional

#### De tipo político-institucional

El proceso de descentralización en su conjunto no cuenta una instancia coordinadora de nivel nacional. En consecuencia, son las entidades involucradas en el proceso las que, en acatamiento de las leyes y decretos promulgados para la ejecución de esta política, aplican las decisiones y procedimientos definidos.

En el caso del Fondo DRI, le corresponde fijar los criterios dentro de los cuales las entidades ejecutoras realizarán los programas y proyectos y establecer los requisitos especiales de orden técnico, administrativo y financiero que deban ser incluidos en los contratos que otras entidades celebran con utilización de los recursos del Fondo.

En el caso del PNR su coordinación está a cargo de la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República. Su función es la de coordinar las acciones de las entidades de apoyo (Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Gobiernos Seccionales) y con las de

ejecución, en los niveles nacional y regional.

## ESTADO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

### A nivel nacional

#### De tipo político-nacional

El proceso de descentralización en Colombia ha tenido, por parte del gobierno nacional una motivación central de índole política y concretamente dirigida hacia la pacificación nacional. Sin embargo no se ha definido una política consistente de desarrollo regional dirigida por criterios de nivelación y equilibrio, la cual debería ser la base de la descentralización. En esta medida las acciones efectivas se han centrado en asignación de recursos y funciones sin tener en cuenta las desigualdades que también prevalecen en el desarrollo institucional de las regiones y los municipios.

Por otra parte, está aún ausente un sistema de información accesible a las regiones y municipios que proporcione bases ciertas para los procesos de diagnóstico y programación.

Por otra parte, el afianzamiento del proceso descentralizador requiere recursos técnicos y calificación en la participación, lo cual a pesar de haber sido previsto aún en

la ley, a través de la asignación de fondos fiscales no ha avanzado en forma adecuada. Este rezago se aprecia particularmente en las regiones mas afectadas por los desequilibrios en el desarrollo.

#### **De tipo financiero**

Un propósito fundamental de la política descentralizadora, planteado desde sus inicios y reforzado por los organismos de crédito internacional era el de suponer con su aplicación el deficit fiscal. Sin embargo, la ampliación de las demandas por parte de los municipios aleja esta perspectiva. Los recursos proveídos a través de la financiación (Fondo PNR) o de la cofinanciación (Fondo DRI) tropiezan con inflexibilidades en las normas que aún dificultan su aplicación en un conjunto heterogéneo de situaciones. En determinados municipios, el acceso a regalías derivadas de la explotación petrolera les permite disponer de recursos de contrapartida que exceden las disponibilidades, por ejemplo del Fondo DRI. En otros casos se trata de municipios muy pobres que no cuentan con recursos para las contrapartidas. En el caso del Fondo DRI se ha previsto una etapa en la cual dichas obras sean financiadas en su totalidad por el Programa pero posteriormente deberá darse curso a una participación financiera de estos municipios. Los recursos requeridos en este caso solamente serían generados en procesos que se

cumplirían en plazos mas prolongados y como resultado de políticas eficaces de desarrollo regional, no previstas hasta ahora.

Otro factor de índole financiera aún no resuelto lo constituye el origen externo de una parte considerable de los recursos de inversión, en particular de PNR y DRI. Estos recursos están incluidos dentro de un "paquete" de solicitudes que viene siendo negociado por el gobierno nacional pero cuyo trámite se ha dilatado retrasando notoriamente. La Contraloría General de la Nación señalaba con respecto al PNR cómo al iniciarse el segundo semestre de 1988 el total de recursos apropiados al Plan era de \$46.146.8 millones; sobre ellos se habían girado \$2.200. millones y pagado \$786 millones.

#### A nivel local

Teniendo en cuenta las características varias veces mencionadas del proceso, los niveles municipales presentan los mayores avances en el mismo. Estos sin embargo se expresan solamente en el nivel político de la elección de los alcaldes, los cuales afrontan, de una parte, la no correspondencia entre una elevación de la demanda por servicios y obras públicas y los recursos efectivamente disponibles. Por otra parte, la ampliación del déficit

fiscal a nivel nacional ha conducido a un mayor desorden en la política impositiva, que genera la búsqueda de nuevas captaciones para el erario central, planteando para las administraciones locales, contradicciones con las comunidades difícilmente solucionables.

En estas condiciones son explicables las demandas formuladas en distintos foros de alcaldes y concejales para revertir el proceso, ya que los ejercicios administrativos en la mayor parte de los municipios han mostrado la insuficiencia de los recursos transferidos a los municipios. Una alternativa planteada en estos mismos foros es la de transferir el 100 por 100 de los recursos generados por el IVA a los municipios, medida que tendría efectos desestabilizadores aún mayores en el fisco nacional, dada la estructura del sistema tributario.

#### LIMITANTES SOCIALES, POLITICOS E INSTITUCIONALES

A nivel nacional

De tipo politico-institucional

Del análisis precedente se desprenden cuatro grandes factores limitantes para un proceso descentralizador y participativo:

1. El modelo de desarrollo sustentado en la profundización del desequilibrio regional. La política de inversiones apoyada por el Estado favorece estos desequilibrios y el reconocerlos sin corregirlos o el formarlos como punto de partida para una política desconcentradora y retributiva del "esfuerzo fiscal" de las unidades territoriales solamente favorece la profundización de los desequilibrios.
  
2. La estructura del sistema fiscal, orientada hacia la captación de recursos proveniente fundamentalmente del impuesto a las ventas, el impuesto a las exportaciones y el estímulo a las rentas de capital, conduce a perpetuar el déficit y a inhabilitarlo frente al incremento sistemático de las demandas de la población. Estas perversiones estructurales del sistema fiscal se han ampliado además, por efecto de la política de endeudamiento externo, la cual ha llevado a expandir los compromisos del país con la banca internacional, con incrementos en los intereses y reducción en los plazos, a lo cual se agrega la participación que dentro del presupuesto anual de gastos de la nación se ha asignado al servicio de la deuda (30%).

3. Los componentes políticos de la estructura agraria, los cuales han orientado la transformación del sector por la vía de la modernización de la gran propiedad. Este proceso ha restringido el acceso a la tierra, elevando la renta territorial, limitando la participación de las economías campesinas en la oferta agrícola y frenando los procesos de desarrollo regional.
  
4. El sistema de representación nacional bipartidista, el cual ha entrado en un proceso de crisis al excluir sectores políticos y sociales de la gestión del Estado y resultar incapaz para proveer soluciones a los problemas generados por el desarrollo de la sociedad. El carácter excluyente del sistema bipartidista viene siendo desbordado por distintas modalidades de movilización popular, las cuales son respondidas con la aplicación continuada del "Estado de excepción", lo cual, a su vez, impide la participación institucional de otros sectores políticos y sociales en la gestión pública.

De otra parte y dentro de la perspectiva administrativa - institucional deben señalarse otros limitantes críticos para el avance del proceso descentralizador:

1. No existe un ente central de coordinación. Así, los mecanismos dispuestos para la descentralización operan de manera automática y la puesta en marcha del proceso depende de los desarrollos "espontáneos" de las administraciones regionales (departamentos) y locales (municipios).
2. La ausencia de este ente central impide un desarrollo armónico y coherente de la legislación y demás normas requeridas para instrumentar el proceso. Como resultado, la operación encuentra continuamente obstáculos representados en las contradicciones entre los propósitos descentralistas y la normatividad derivada del anterior esquema centralista de la gestión estatal.
3. No existe un ente responsabilizado del desarrollo de la participación comunitaria, con lo cual sus avances dependen de las iniciativas de entidades de capacitación y organización estatales o privadas.

Este conjunto de factores opera a nivel nacional, regional y local; de otra parte, sus efectos limitantes afectan al conjunto de iniciativas dispuestas para instrumentar el proceso descentralizador, como son el PNR y el DRI.

A nivel local

De tipo politico-institucional

Un factor que afecta negativamente a todos los procesos de renovación politica en los nviales locales, particularmente en las áreas de aplicación del PNR es la violencia; en desarrollo de la misma han sido asesinados cientos de dirigentes locales y diezmadas las organizaciones comunitarias.

## CONCLUSIONES

1. Las políticas descentralizadoras en Colombia han estado condicionadas por dos ordenes de procesos de nivel internacional: de una parte, la crisis internacional del capital y sus tendencias de reestructuración y de otra, la gestión reformadora del Estado, actuante en los países latinoamericanos y también relacionada con los requerimientos del capital.
2. La configuración del sistema fiscal, orientada a estimular la capitalización, lo hace estructuralmente deficitario frente a las demandas de servicios de las comunidades. Frente a este proceso se ha propuesto un programa descentralizador dirigido a reducir el déficit fiscal y a descongestionar al Estado de las demandas de servicios básicos generadas en las comunidades locales.
3. El programa descentralizador no está articulado con políticas de desarrollo regional. Por el contrario, el esquema fiscal del mismo tiende a drenar, de manera sistemática, los recursos de las economías locales, para cubrir el déficit de recursos para el

financiamiento de los servicios y participar en el cumplimiento de los compromisos del endeudamiento externo.

4. La orientación del programa de descentralización hacia la dotación de servicios básicos contrasta con la naturaleza de los requerimientos de las regiones y las comunidades locales, relacionados fundamentalmente con el acceso a la tierra y demás recursos para la producción, la posibilidad de retener excedentes para el fortalecimiento de las economías locales y la institucionalización y protección de la representación política. Estos requerimientos son puestos en evidencia por la práctica de los Programas DRI y PNR.
  
5. Los propósitos de estímulo a la participación de las comunidades en el programa descentralizador son planteados de manera insistente pero no han tenido correspondencia en la acción política de los gobiernos para institucionalizarla ni para protegerla, como tampoco en la asignación de recursos para estimularla. Estas condiciones están expresadas en los componentes participativos de los Programas DRI y PNR.

6. La experiencia de la descentralización y de los programas que se han configurado como instrumentos de la misma (DRI y PMR) muestra continuar contradicciones entre las normas de la gestión estatal vigentes (políticas, fiscales, administrativas) derivadas del orden centralista y una descentralización efectiva. No hay coherencia entre los propósitos fijados y las normas vigentes ni hay una instancia central dispuesta a identificar estos conflictos y a proponer soluciones según los criterios que se desprendan de los propósitos descentralizadores. nivelación regional que articule los propósitos descentralizadores.
  
7. El desarrollo de la participación de las comunidades requiere, además de la voluntad política de los gobiernos y la asignación adecuada y estable de recursos para su operación, componentes de capacitación para la gestión de Estado en función de los propios intereses de las comunidades.

## RECOMENDACIONES

1. Una descentralización efectiva deberá conducir a un fortalecimiento real de las regiones y de los municipios, en términos económicos, políticos, culturales y sociales.
2. El fortalecimiento de las regiones y de los municipios en términos económicos, políticos, culturales y sociales no puede lograrse drenando sus propios recursos. En consecuencia es preciso reestructurar el sistema fiscal dirigiendo la ampliación de sus bases de tributación hacia las rentas de capital y redefiniendo las políticas de endeudamiento externo.
3. El fortalecimiento de las regiones y de los municipios no puede lograrse solamente con acciones dirigidas a la dotación de servicios básicos. Es preciso incorporar otras áreas estratégicas de intervención del Estado, como son el acceso a los recursos productivos (tierras,

crédito, tecnologías), condiciones de intercambio y la institucionalización y protección de la libre representación política. Es condición indispensable entonces, para el avance de cualquier proceso de renovación política, comprendiendo dentro de ella la descentralización y la participación comunitaria, la pacificación del país.

4. El programa de descentralización deberá estar articulada dentro de una política de desarrollo y nivelación regional.
5. La definición de políticas, programas y proyectos de descentralización no debe pasar por alto los efectos que a todos los niveles de las relaciones Estado-comunidad tiene el modelo centralista. En consecuencia es preciso considerar que la descentralización debe venir acompañada de una reestructuración global del Estado, comenzando por el nivel nacional, para continuar con el regional, departamental y finalmente el municipal.
6. Es preciso igualmente definir explícitamente las metas buscadas por los programas y acciones

descentralizadoras, para establecer sus prioridades e identificar incompatibilidades con las políticas y normas vigentes.

7. La definición de una instancia central de coordinación permite homogenizar propósitos e instrumentos, definir prioridades y evaluar los procesos para orientar los ajustes requeridos.
8. Dentro de las concepciones más extendidas de la descentralización ocupa un lugar fundamental la participación comunitaria; sin embargo dados los mecanismos que tradicionalmente han inhibido su desarrollo, es conveniente configurar un ente responsabilizado por su instrumentación efectiva, su evaluación y la aplicación de los correctivos requeridos para garantizarla y ampliarla.
9. Es preciso fortalecer, organizar e institucionalizar los componentes de capacitación para la participación y dotarlos de recursos que garanticen su operación.

## BIBLIOGRAFIA

Luisa Aguilar et al., "Investigación evaluativa del Plan Nacional de Rehabilitación en regiones representativas (Primera fase)", CID - Universidad Nacional, Bogotá, 1988 (mecanografiado).

Mariano Arango et al., Economía Campesina y Políticas Agrarias en Colombia. Una Evaluación del Programa DRI. CIE, Medellín, 1987.

Rafael Aubad L. (coordinador), "Propuesta de inversión y Financiamiento externo Programa DRI", Ministerio de Agricultura - Fondo DRI, Bogotá, 1989 (mecanografiado).

Rafael Aubad, "La Descentralización. Propósitos, limitaciones y tareas del proceso descentralista": Ministerio de Agricultura -Fondo DRI, Bogotá, 1987. (mecanografiado).

Virgilio Barco. Autonomía Municipal. Serie: Así estamos cumpliendo, tomo III, Presidencia de la República, Bogotá, 1987.

Virgilio Barco, Una Política de cambio para la Reconciliación, normalización y rehabilitación. Serie: Así estamos cumpliendo, tomo VI, Presidencia de la República, Bogotá, 1988.

Virgilio Barco, Plan Nacional de Rehabilitación: una estrategia de Desarrollo Social y Regional para la Reconciliación: 1986-1990. Así estamos cumpliendo, Presidencia de la República, Bogotá, 1988.

Sergio Boisier, Ensayos sobre descentralización y Desarrollo Regional, Cuadernos del ILPES, No. 32, Santiago, 1987.

Sergio Bustamante P., "Los gobiernos locales y el Desarrollo Rural. Notas sobre el caso colombiano", CEPAL, Santiago 1987 (mecanografiado).

Jorge Bustamante R. (compilador), Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural, Ministerio de Agricultura- Fondo DRI, Bogotá, 1987.

Alonso Cardona, "La participación campesina en el Programa DRI y la descentralización", en Varios, Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural, Ministerio de Agricultura/ Fondo de Desarrollo Rural Integrado. Bogotá, 1987.

COLOMBIA ESTADISTICA 1987, DANE, Bogotá, 1988, (2 volúmenes).

DANE - Presidencia de la República. El Plan Social por la Paz. Una estrategia de participación comunitaria. DANE, Bogotá, 1986.

Departamento Nacional de Planeación, "Programa de Desarrollo Rural Integrado 1988 - 1993". Documento DNP 2362 - UDA, Bogotá, Bogotá, 1986.

Alain de Janvry et al., "Rural Development in Latin America: An evaluation and a proposal", IICA, San José, 1988.

Dario Fajardo, "La Violencia 1946-1964: su desarrollo y su impacto", en Varios, Once Ensayos sobre la Violencia, CEREC, Bogotá, 1985.

----- Haciendas, Campesinos y Políticas Agrarias en Colombia 1920-1980, CID, Universidad Nacional, Bogotá, 1986.

----- "Desarrollo Rural y Descentralización", en Jorge Eustamante R. (compilador), Seminario Internacional de Economía campesina y pobreza rural, Ministerio de Agricultura - Fondo DRI, Bogotá, 1987.

Orlando Fals B., G. Guzmán, E. Umaña, La Violencia en Colombia, (2 volúmenes), varias ediciones.

Orlando Fals, B. et al. La Insurgencia de las Provincias, Siglo XXI, Bogotá, 1988.

FEDESARROLLO, DRI 1976-1986, Bogotá, 1987. (mecanografiado).

Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe Final de la Misión, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1983.

Fondo DRI, Estrategias de regionalización y participación social e inserción del DRI en las nuevas políticas", Seminario Técnico Direcciones Regionales Fondo DRI, Bogotá, 1986, (mecanografiado).

Luis Jorge Garay, "El Proceso de Endeudamiento externo Colombiano", Controversia, No. 121, CINEP, Bogotá, 1984.

Ernesto Guhl, Colombia. Bosquejo de su geografía tropical, COLCULTURA, Bogotá, 1975.

Samuel Jaramillo, "La situación urbana y regional hoy en Colombia", en POLITEIA, vol. 1, No. 3, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, febrero 1988.

Grigori Lazarev, "Un análisis regional del problema agrario en Colombia", Colombia Geográfica, Revista del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Vol. VII, No. 1, Bogotá, 1980.

Henri Lefebvre, "La producción del espacio", PAPERS, Revista de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, No. 3, Barcelona 1974.

Pedro Medellín T. (compilador), La Reforma del Estado en América Latina, FESCOL, Bogotá, 1989.

Héctor Mondragón, Ciclo. Crisis y reactivación económica en Colombia, CEIS, Bogotá, 1984.

S. Molina, "Requerimientos de infraestructura física", Economía Colombiana, No. 132, Contraloría General de la República, Bogotá, mayo, 1981.

Manfred Nitsch, "Campesinos entre autoayuda y programas internacionales de Desarrollo Rural Integrado: Experiencias de Colombia" (mecanografiado), abril, 1982.

José Antonio Ocampo, "Crisis y política económica en Colombia 1980-1985", en Rosemary Thorpe y L. Whitehead (editores), La crisis de la deuda en América Latina, FEDESARROLLO - Siglo XXI, Bogotá, 1986.

Paul H. Oquist, Violencia, Política y Conflicto en Colombia, IEC, Bogotá, 1978.

Daniel Pécaut, Orden y Violencia: Colombia 1930-1945, Siglo XXI, Bogotá, 1988.

Susana Peñalva, "Situación y perspectiva de los gobiernos locales en Colombia", CEUR-CLACSO, Buenos Aires, 1986 (mecanografiado).

Miguel A. Perea, "Sobre el tamaño de la población pre-colombina del Territorio Federal de Amazonas y su evolución demográfica", Montalván, No. 17, Revista de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1987.

"Plan Nacional de Rehabilitación", en Informe Financiero, Contraloría General de la República, junio 1988, Bogotá.

Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, "Plan Nacional de Rehabilitación (Plan Social para la Paz), Segunda etapa: Obtención de la Paz", Bogotá, 1985. (mecanografiado)

Proyecto COL B6/010, "Apoyo al Proceso de descentralización. Presentación sintética de conclusiones y recomendaciones". Bogotá, marzo, 1989 (mecanografiado).

Regional DRI-Antioquia, El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en el Departamento de Antioquia (mimeo), 1979.

Fernando Rojas et al., "Tendencias reorganizativas del Estado colombiano contemporáneo", en Varios, Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización / modernización y actores socio-políticos, CLACSO, Buenos Aires, 1988 (2 volúmenes).

Gonzalo Sánchez, R. Peñaranda, (compiladores), Pasado y Presente de la Violencia en Colombia, CEREC, Bogotá, 1986.

Santana, Pedro, Desarrollo Regional y Partos Cívicos en Colombia. CINEP, Bogotá, 1983.

Wulf Stollbrock, Los desequilibrios en el desarrollo municipal en Colombia. Banco Central Hipotecario, Bogotá, 1988.

Alvaro Tirado M. Descentralización y Centralismo en Colombia, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1983.

Francisco Uribe-Echavarría, "Pobreza y Planificación del Desarrollo Regional: Elementos para una crítica", en Margarita Jaramillo de Botero, F. Uribe-Echavarría,

(compiladores), Pobreza, Participación y Desarrollo Regional, CIDER-Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.

Fernando Urrea, R. Hurtado, "Tipologías Campesinas en Areas DRI", Seminario sobre el Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI, U. Nacional, Bogotá, 1978.

Varios, Once Ensayos sobre la Violencia, CEREC, Bogotá, 1965.

ANEXO NO. 1

CONDICIONES SOCIALES: DEMOGRAFIA: ESPERANZAS DE VIDA

MORTALIDAD

VIVIENDAS NBI

CUADRO No.1

COLOMBIA 1966-1981. ESPERANZAS DE VIDA AL NACER  
 POR SEXO, REGIONES Y SUBREGIONES

REGIONES Y SUBREGIONES	1981	1976	1971	1966	1981	1976	1971	1966	1981	1976	1971	1966
COLOMBIA	64.01	62.78	61.68	60.44	60.27	59.09	58.02	56.83	62.09	60.89	59.81	58.59
R. ATLANTICA	65.15	65.39	63.53	62.92	61.36	60.64	59.81	59.21	63.21	62.47	61.62	61.02
R. ORIENTAL	66.18	64.38	62.53	60.66	62.34	60.52	58.85	57.07	64.21	62.35	60.65	58.82
R. CENTRAL	63.33	61.41	59.69	57.81	59.65	57.78	56.12	54.32	61.45	59.55	57.86	56.02
R. PACIFICA	58.81	58.55	58.04	57.53	55.29	55.06	54.58	54.11	57.01	56.76	56.27	55.78
BOGOTA	67.61	67.61	67.61	67.61	63.74	63.74	63.74	63.74	65.63	65.63	65.63	65.63
ATLA/MAGD/CES/GUAJ.	66.36	64.76	63.14	61.66	62.54	60.99	59.44	58.01	64.41	62.83	61.24	59.79
BOL/CORD/SUCRE	63.53	63.53	63.53	63.53	59.81	59.81	59.81	59.81	61.62	61.62	61.62	61.62
LOS SANTANDERES	65.01	63.14	61.41	59.53	61.23	59.44	57.78	56.01	63.07	61.24	59.55	57.73
BOY/CUMD/META	66.61	64.91	63.03	61.16	62.78	61.12	59.33	57.54	64.65	62.97	61.13	59.31
MEDELLIN	66.61	65.26	64.39	63.53	62.19	61.47	60.64	59.81	64.05	63.32	62.47	61.62
ANTIOQUIA SIN MED.	63.81	61.29	58.43	55.49	60.12	57.66	54.92	52.13	61.92	59.43	56.63	53.77
CALD/QUINDIO/RISAR.	65.01	62.14	59.21	56.01	61.28	58.48	55.64	52.62	63.11	60.27	57.38	54.27
TOLIMA/HUILA	60.04	60.04	60.04	60.04	56.47	56.47	56.47	56.47	58.21	58.21	58.21	58.21
CALI	71.58	68.45	65.51	62.41	67.66	64.56	61.71	58.73	69.57	66.46	63.56	60.53
VALLE SIN CALI/CHOCO	58.16	57.28	56.27	55.39	54.71	53.88	52.95	52.13	56.39	55.54	54.57	53.57
CAUCA/NARINO	56.41	56.41	56.41	56.41	53.06	53.06	53.06	53.06	54.69	54.69	54.69	54.69

CUADRO No. 1

DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION COLOMBIANA  
Y DEL TERRITORIO (1)

REGIONES	POBLACION	%	AREA/Km <sup>2</sup>	%
1. ATLANTICA (O CARIBE) Departamento de Guajira, Cesar, Magdalena, Atlanti- tico, Bolivar, Sucre y Cordoba e Intendencia de San Andres y Providencia.	5.713.937	20.5	112.040	9.8
2. ANDINA Departamento de Norte de Santander, Boyaca, Cundi- namarca, Meta (2) Distri- to Especial de Bogota, Antioquia, Caldas, Risar- ralde, Quindio, Tolima, Huila, Caqueta.	16.840.894	60.3	332.000	29.9
3. PACIFICA Departamentos de Choco, Valle, Cauca, Nariño.	4.904.791	17.6	60.500	5.3
4. ORINOQUIA Y AMAZONIA (Intendencias y Comisarias) Intendencia del Putumayo, Comisarias de Amazonas, Vaupes, Guainia.	443.640	1.6	636.840	55.0
TOTAL	27.903.262	100	1.141.748	100

(1) Fuente: Censo de Poblacion 1965

(2) El Departamento del Meta esta incluido parcialmente en esta region ya que los mayores volúmenes de su poblacion se distribuyen en las cabeceras municipales del piedemonte; de la mayor proporción de su territorio corresponde, sin embargo, a la Orinoquia.

CUADRO No.1

COLOMBIA 1966-1981. ESPERANZAS DE VIDA AL NACER  
POR SEXO, REGIONES Y SUBREGIONES

REGIONES Y SUBREGIONES	1981	1976	1971	1966	1981	1976	1971	1966	1981	1976	1971	1966
COLOMBIA	64.01	62.78	61.68	60.44	60.27	59.09	58.02	56.83	62.09	60.89	59.81	58.59
R. ATLANTICA	65.15	65.39	63.53	62.92	61.36	60.64	59.81	59.21	63.21	62.47	61.62	61.02
R. ORIENTAL	66.18	64.38	62.53	60.66	62.34	60.52	58.85	57.07	64.21	62.35	60.65	58.82
R. CENTRAL	63.33	61.41	59.69	57.81	59.65	57.78	56.12	54.32	61.45	59.55	57.86	56.02
R. PACIFICA	58.81	58.55	58.04	57.53	55.29	55.06	54.58	54.11	57.01	56.76	56.27	55.78
BOGOTA	67.61	67.61	67.61	67.61	63.74	63.74	63.74	63.74	65.63	65.63	65.63	65.63
ATL/MAGD/CES/GUAJ.	66.36	64.76	63.14	61.66	62.54	60.99	59.44	58.01	64.41	62.83	61.24	59.79
BOL./CORD/SUCRE	63.53	63.53	63.53	63.53	59.81	59.81	59.81	59.81	61.62	61.62	61.62	61.62
LOS SANTANDERES	65.01	63.14	61.41	59.53	61.23	59.44	57.78	56.01	63.07	61.24	59.55	57.73
BOY./CUND/META	66.61	64.91	63.03	61.16	62.78	61.12	59.33	57.54	64.65	62.97	61.13	59.31
MEDIELLIN	66.61	65.26	64.39	63.53	62.19	61.47	60.64	59.81	64.05	63.32	62.47	61.62
ANTIOQUIA SIN MED.	63.81	61.29	58.43	55.49	60.12	57.66	54.92	52.13	61.92	59.43	56.63	53.77
CALD/QUINDIO/RISAR.	65.01	62.14	59.21	56.01	61.28	58.48	55.64	52.62	63.11	60.27	57.38	54.27
TOLIMA/HUILA	60.04	60.04	60.04	60.04	56.47	56.47	56.47	56.47	58.21	58.21	58.21	58.21
CALI	71.58	68.45	65.51	62.41	67.66	64.56	61.71	58.73	69.57	66.46	63.56	60.53
VALLE SIN CALI/CHOCO	58.16	57.28	56.27	55.39	54.71	53.88	52.95	52.13	56.39	55.54	54.57	53.57
CAUCA/NARINO	56.41	56.41	56.41	56.41	53.06	53.06	53.06	53.06	54.69	54.69	54.69	54.69

CUADRO No.2

TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL  
COLOMBIA 1983 1981

REGIONES	INDICE DE MODERNIDAD	1973	1977	1981
PACIFICA				
CHOCO	-	16.5	12.8	10.2
CAUCA	0.7735	11.1	9.2	7.6
NARIÑO	0.6967	9.2	7.9	6.6
VALLE	0.2465	7.9	6.8	5.8
ATLANTICA				
ATLANTICO	0.2136	6.3	5.4	4.7
BOLIVAR	0.6592	9.6	7.9	6.6
CESAR	0.7321	10.9	8.8	7.3
GUAJIRA	-	16.5	12.8	10.2
MAGDALENA	0.7552	10.1	8.3	6.9
SUCRE	0.8477	10.6	8.6	7.2
ORIENTAL				
N. SANTANDER	0.6229	9.2	7.1	6.1
SANTANDER	0.5486	8.9	7.1	6.1
BOYACA	0.8259	9.8	7.7	6.6
CUNDINAMARCA	0.7049	9.4	7.8	6.8
META	0.6879	10.4	8.6	7.2
CENTRAL				
ANTIOQUIA	0.3859	7.8	6.8	6.0
CALDAS	0.5382	9.1	7.4	6.7
QUINDIO	0.5094	8.6	7.7	6.5
RISARALDA	0.3584	7.9	6.8	7.2
HUILA	0.6641	9.2	8.3	7.0
TOLIMA	0.6895	9.8	8.0	6.7
INTENDENCIAS Y COMISARIAS				
	-	22.1	16.8	13.1
BOGOTA	0.000	5.9	5.3	4.9
TOTAL		8.8	7.3	6.3

FUENTE: Estudio Nacional de Salud "La Mortalidad en Colombia  
1973 1981, Febrero 1982

CUADRO No. 3  
 PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON NECESIDADES  
 BASICAS INSATISFECHAS - COLOMBIA 1985

REGIONES	CABECERA	RESTO	TOTAL
PACIFICA			
CHOCO	67.55	82.04	77.10
CAUCA	29.07	68.10	52.71
NARIÑO	32.67	69.54	53.79
VALLE	24.09	43.94	27.57
TOTAL	38.3	65.9	52.79
ATLANTICA			
BOLIVAR	45.26	88.12	59.32
SUCRE	49.75	90.68	67.70
CORDOBA	47.76	88.02	69.71
CESAR	36.77	75.79	50.95
MAGDALENA	37.17	74.01	54.36
ATLANTICO	33.92	61.14	35.49
GUAJIRA	44.55	53.36	47.21
TOTAL	42.16	75.87	54.96
ORIENTAL			
N SANTANDER	32.56	72.94	45.82
BOYACA	19.99	76.20	55.06
SANTANDER	20.72	69.25	39.36
META	27.70	64.74	39.69
CUNDINAMARCA	24.36	60.22	43.82
TOTAL	25.0	68.67	44.75
CENTRAL			
CAQUETA	24.43	73.10	34.40
TOLIMA	24.91	61.84	40.46
HUILA	28.52	58.60	41.62
ANTIOQUIA	20.80	57.10	31.94
CALDAS	19.02	44.29	27.36
RISARALDA	21.21	40.93	26.62
QUINDIO	19.80	30.23	21.66
TOTAL	24.43	52.29	39.40
AMAZONAS	36.23	72.90	56.24
ORINOQUIA	48.31	82.23	66.32
TOTAL NACION	32.60	64.64	48.62

FUENTE: Elaborado con datos del "Boletín de Estadística a 11 de Junio de 1987. "Magnitud de la Pobreza en Colombia".

ANEXO No. 2

PRODUCCION, DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD,  
EMPLEO, PARTICIPACION

CUADRO No. 2  
COMPOSICION DEL EMPLEO  
ACTIVIDAD ECONOMICA 1983 - 1984

SECTOR	1938	1951	1964	1974	1980	1984	1938 - 80	1951 - 80	1980	1984
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
AGROPECUARIO	59.2	55.9	49.0	41.9	34.8	32.7	20.7	18.2		11.8
MINAS Y CAUT	2.3	1.7	1.6	0.8	0.9	1.1	0.1	0.3		3.0
IND. MANUFACTURERA	14.1	12.7	13.2	14.3	17.5	16.4	19.5	21.3		4.8
CONSTRUCCION	2.8	3.7	4.5	4.7	4.6	5.0	5.7	5.4		8.7
ELECT. AGUA, GAS	0.2	0.3	0.5	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4		0.4
COMERCIO	5.7	5.6	8.9	12.6	17.8	22.7	22.7	25.0		30.7
TRANSPORTE	2.0	3.6	3.9	4.1	4.4	4.5	5.7	5.0		6.1
OTROS SERVICIOS	13.5	16.5	18.7	21.1	20.9	22.1	25.1	24.3		34.6
DOMESTICOS	8.6	-	9.9	5.9	3.3	3.5	0.3	-		5.3
NO DOMESTICOS	5.0	-	8.8	15.2	17.6	18.6	24.0	-		29.3

FUENTE: Mision Chenery

CUADRO No. 3

GRUPO DE PARTICIPACION TOTAL NACIONAL

1985

GRUPO DE EDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
12 - 17	18.90	29.15	8.97
18 - 24	50.53	71.69	30.90
25 - 34	65.13	89.99	41.26
35 - 44	65.57	91.31	37.94
45 - 59	52.31	85.85	24.27
60 Y MAS	35.30	52.35	10.45
TOTAL	49.4	68.4	31.6
T G P			

CUADRO No. 4

TASA DE PARTICIPACION URBANA POR  
GRUPOS DE EDAD 1985

GRUPO DE EDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
12 - 17	14.29	17.21	11.60
18 - 24	47.97	63.16	35.66
25 - 34	65.71	87.95	46.82
35 - 44	66.50	88.86	43.44
45 - 59	54.83	82.84	29.54
60 Y MAS	27.95	47.62	11.76
TOTAL	47.67	65.46	32.23

ANEXO No. 3  
COBERTURAS DRI - PNR

CUADRO No. 1

COBERTURA DEPARTAMENTAL Y REGIONAL DRI  
1988 - 1993

	1er AÑO No. MUNICIPIOS	2do AÑO No. MUNICIPIOS	3er AÑO No. MUNICIPIOS	4to AÑO No. MUNICIPIOS	5to AÑO No. MUNICIPIOS
<b>REGION ATLANTICA</b>					
ATLANTICO	1	4	5	9	19
BOLIVAR	5	7	5	6	23
GUAJIRA	4				4
CESAR	3	3	3	3	12
CORDOBA	6	6	5	1	18
MAGDALENA	1	3	10	6	20
SUCRE		7	3	3	13
TOTAL REGION	20	30	31	28	109
<b>REGION PACIFICA</b>					
CAUCA	1	4	4	4	13
NARIÑO	21	9	6	3	39
VALLE		4	15	4	23
TOTAL REGION	22	17	25	11	75
<b>REGION ORIENTAL</b>					
N. SANTANDER	3	2	2	8	15
SANTANDER	16	16	13	15	60
BOYACA	33	29	30	17	109
CUNDINAMARCA	15	27	28	21	91
META	2	8	2	3	15
TOTAL REGION	69	82	75	64	290
<b>REGION CENTRAL</b>					
ANTIOQUIA	13	12	11	9	45
CALDAS	2	1	10	3	16
RISARALDA	4	4	3	2	13
QUINDIO	5				5
TOLIMA	6	3	13	8	30
HUILA		4	10	3	17
TOTAL REGION	30	24	47	25	126
SAN ANDRES		2			2
TOTAL NACIONAL	141	155	178	128	602

FUENTE: Elaborado por el autor con datos Documentos COMPES. DNP  
2.362 UD Abril 2 de 1988

CUADRO No. 2

COBERTURA DEPARTAMENTAL PNR 1988

	INFLUENCIA PNR				TOTAL POR DEPARTAMENTOS		PARTICIPACION %	
	NUMERO MUNICIPIOS	%	POBLACION HABITANTES	%	NUMERO MUNICIPIOS	POBLACION HABITANTES	NUMERO MUNICIPIOS	POBLACION HABITANTES
REGION ATLANTICA								
GUAJIRA								
CESAR	4	1.3	70.429	1.5	24	584.631	17.6	12.0
MAGDALENA S. NEVADA	10	3.4	220.000	4.6	10	220.000	100.0	100.0
BOLIVAR	9	3.0	155.298	3.2	32	1197.623	28.1	13.0
SUCRE	24	8.1	408.554	8.5	24	529.095	100.0	77.2
CORDOBA	7	2.4	190.401	4.0	26	913.636	26.9	20.8
TOTAL REGION	54	18.2	1044.682	21.8	116	3344.985	46.55	31.29
REGION PACIFICA								
CHOCO	19	6.4	249.922	5.2	19	249.922	100.0	100.0
CAUCA	33	11.1	610.656	12.7	36	795.838	91.7	76.7
NARINO	12	4.0	126.291	2.6	56	1019.048	21.4	12.4
TOTAL REGION	64	21.5	986.869	20.5	111	2064.858	57.65	47.79
REGION ORIENTAL								
N. SANTANDER	18	6.1	265.601	5.5	37	883.884	48.6	30.0
SANTANDER	21	7.1	396.106	8.2	86	1438.226	24.4	27.5
BOYACA	12	4.0	103.092	2.1	122	1097.940	9.8	9.4
CUNDINAMARCA	9	3.0	86.666	1.8	114	1382.360	7.9	6.3
META	1	3.7	131.052	2.7	24	412.312	45.8	31.8
TOTAL REGION	71	23.9	1082.517	20.3	303	5214.722	18.53	20.75
CENTRAL								
ANTIOQUIA	35	11.8	657.220	13.6	124	3888.077	28.2	16.9
CALDAS	3	1.0	97.256	2.0	25	838.094	12.0	11.6
RISARALDA	2	0.7	18.169	0.4	14	625.451	14.3	2.9
TOLIMA	16	5.4	257.340	5.3	46	1051.852	34.8	24.5
HUILA	22	7.4	312.903	6.5	37	647.756	59.5	48.3
CAQUETA	15	5.1	218.471	4.5	15	218.471	100.0	100.0
TOTAL REGION	93	31.4	1561.359	32.3	261	7269.701	35.63	21.47
INT. COMISARIAS								
ARAUCA	6	2.0	70.085	1.5	6	70.085	100.0	100.0
GUAVIARE	1	0.3	35.305	0.7	1	35.305	100.0	100.0
PUTUMAYO	7	2.4	122.815	2.5	7	122.815	100.0	100.0
VICHADA	1	0.3	13.770	0.3	1	13.770	100.0	100.0
TOTAL REGION	15	0.5	241.975	5.0	15	241.975	100.0	100.0
TOTAL	297*	100.0	4817.402	100.0		18236.205	33.5	26.4

FUENTE: Contraloria General de la Republica. "Plan Nacional de Rehabilitacion Logros y tropiezos". Junio de 1988.

ANEXO No. 4  
COMITES DRI  
CONVENIOS FONDO DRI

CUADRO No. 5

TASA DE PARTICIPACION RURAL POR

GRUPOS DE EDAD 1985

GRUPO DE EDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
12 - 17	31.48	42.89	17.90
18 - 24	56.47	79.62	31.49
25 - 34	63.54	87.85	35.63
35 - 44	63.48	87.33	36.13
45 - 59	61.11	84.91	33.66
60 Y MAS	49.65	68.98	25.78
TOTAL	53.54	73.98	29.86

CUADRO No. 6

INDICES DE MASCULINIDAD DE LA POBLACION  
ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN ZONA

1985

GRUPO DE EDAD	TOTAL	URBANO	RURAL
12 - 17 AÑOS	1.96	1.35	2.85
18 - 24 AÑOS	1.75	1.43	2.85
25 - 34 AÑOS	1.83	1.60	2.80
35 - 44 AÑOS	2.09	1.90	2.73
45 - 59 AÑOS	2.66	2.53	2.99
60 Y MAS	3.31	3.33	3.30
TOTAL	2.04	1.76	2.87

CUADRO No. 7

EDAD DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE  
ACTIVA - COLOMBIA 1951-1978

SEXO Y POBLACION	1951	1964	1973	1978
MUJERES				
TOTAL	29.5	25.9	24.1	32.3
CABERCERA	--	30.4	28.4	31.6
RESTO	--	33.8	26.2	33.0
HOMBRES				
TOTAL	33.5	34.4	31.6	35.4
CABERCERA	--	35.0	37.5	35.6
RESTO	--	33.9	28.1	33.5

FUENTE: DANE. Censos de Poblacion de 1951, 1964, 1973. EH-19,  
Junio 1978

CUADRO No. 8

INDICES DE MASCULINIDAD DE LA POBLACION  
ECONOMICAMENTE ACTIVA - COLOMBIA, 1951-1978

GRUPOS DE EDAD	1951	TOTAL			CABECERA			RESTO		
		1964	1973	1978	1964	1973	1978	1964	1973	1978
10 - 14	272	373	183	314	106	116	150	1.029	278	537
15 - 19	298	273	193	245	125	116	134	854	535	457
20 - 24	398	308	209	159	182	144	143	830	612	464
25 - 29	399	396	281	217	260	204		861	759	400
30 - 34	495	461	351	223	317	258	188	903	841	458
35 - 39	484	455	353	243	305	252		861	828	495
40 - 44	543	493	418	282	342	229	247	845	932	432
45 - 49	603	485	439	297	335	255		811	938	539
50 - 54	673	533	504	304	379	357	270	817	973	384
55 - 59	743	571	557	283	415	385		853	1.091	647
60 -64	882	568	567	442	403	389	363	805	1.051	428
65 +	757	601	537	494	391	353		846	1.006	737
TOTAL	436	398	282	241	234	196	179	856	639	472

fUENTE: DANE. Censo de Poblacion 1951, 1964 Y 1973 y EH-19, Junio 1978.