

January 1988

## Descentralización, sector agropecuario y universidad

Dr. Aquileo Parra Arteaga

*Universidad de La Salle, Bogotá, revista\_uls@lasalle.edu.co*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

---

### Citación recomendada

Parra Arteaga, D. (1988). Descentralización, sector agropecuario y universidad. Revista de la Universidad de La Salle, (16), 77-86.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Revista de la Universidad de La Salle by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

## **Descentralización, sector agropecuario y universidad**

DR. AQUILEO PARRA ARTEAGA\*

Los siguientes comentarios persiguen cinco objetivos:

Resaltar la importancia que reviste para los municipios la descentralización administrativa, económica y fiscal.

Identificar algunas causas del atraso de los municipios colombianos.

Hacer una síntesis de las principales leyes, decretos y actos legislativos, encaminados a poner en marcha el proceso descentralizador.

Presentar los aspectos más relevantes del proceso descentralista que atañen al sector rural.

Señalar de qué forma la Universidad de La Salle se puede vincular a este proceso.

### **EL MUNICIPIO COLOMBIANO EN LA ENCRUCIJADA**

En los últimos años el tema de la descentralización ha estado a la orden del día en diferentes foros de discusión de los problemas que agobian al municipio colombiano. Así mismo, ha sido la preocupación de los últimos gobiernos, interesados en otorgar una mayor autonomía a esas unidades político-administrativas.

¿Pero a qué se debe ese creciente interés por tan manido tema? De una parte, no debemos olvidar que desde hace tres o cuatro años se ha presentado un inusitado despliegue de marchas campesinas y movimientos cívicos de protesta los cuales, manipulados o no, reflejan la angustia ciudadana por el abandono a que ha estado sometida la población rural y urbana del municipio colombiano.

---

\* Decano de la Facultad de Administración Agropecuaria, División de Ciencias Agropecuarias, Universidad de La Salle, Bogotá.

De otra parte, podemos decir que los gobiernos, al fin, han tomado conciencia de que el sistema imperante, el centralismo, ha venido asfixiando y atrofiando el normal desarrollo de la célula primaria de la nación, por cuanto son más los problemas que genera que los beneficios que reporta y la tienen, los primeros, al borde de su desaparición.

¿Dónde se generan estos problemas y cuáles son sus causas? Sin pretender ser exhaustivos, ni originales, podemos mencionar las siguientes causas:

Escasez crónica de recursos.

Decisiones tomadas desde el "centro".

Ausencia de una verdadera y democrática planeación.

Clientelismo.

Los desequilibrios crónicos entre los ingresos municipales y la magnitud de sus gastos de funcionamiento y de inversión han conducido a estas unidades administrativas simplemente a sobrevivir, término que significa que su único afán es el inmediatismo, buscando a como dé lugar la forma de conseguir los dineros requeridos para el pago de la burocracia, sacrificando programas de inversión de carácter urgente, cuyo aplazamiento, casi siempre indefinido, perjudica el crecimiento real del municipio, expresado en términos de bienestar, mejor calidad de vida, generación de empleo productivo y de ingresos, y dejando de atender las necesidades más apremiantes de la comunidad. Si a lo anterior agregamos la obligación de destinar dineros para cancelar la deuda pública del municipio\*, la situación no puede ser más preocupante.

Un estilo democrático en la toma de decisiones exige que en el proceso participen todos aquellos agentes, que en una u otra forma, van a resultar afectados con la decisión final. Cuando tales decisiones se toman no en la periferia —municipio— sino en el centro, estamos haciendo caso omiso de esta forma sana y deseable de tomar decisiones y, en cambio, se está haciendo a espaldas de la realidad del municipio, de sus necesidades y de sus conciudadanos.

La planeación, entendida como una forma de anticiparse al futuro con instrumentos adecuados de previsión y cálculo, ha sido el gran ausente en el desarrollo de la economía colombiana y en particular del ente municipal. La llamada Comisión del Plan, creada por la Reforma Constitucional de 1968, no ha sido posible integrarla en estos veinte años. De ahí que los planes de desarrollo económico y social no pasen de ser un catálogo de buenas intenciones, ya que al no existir un compromiso de

\* Tal eventualidad se les presentó a los municipios de Cundinamarca que tienen deudas con la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá.

largo plazo, cada cuatro años con el cambio de gobierno se modifica el rumbo de la economía, el cual modifica a su vez las prioridades y el sistema de asignación de los recursos del país. A nivel municipal, son contados aquellos que poseen un eficiente sistema de planeación y, cuando éste existe, los planes, cuidadosamente elaborados, no se materializan por la escasez de recursos.

Desde cuando los políticos comenzaron a considerar el presupuesto como un botín que les permite alcanzar una y otra vez su reelección a las diferentes corporaciones públicas, la nación, los departamentos y los municipios empezaron a experimentar un fuerte aumento en la participación de los gastos de funcionamiento en el total de los presupuestos, en detrimento de los gastos de inversión, por el hecho de considerar el aparato burocrático de los diferentes niveles como una forma de pagar favores políticos y de detentar el poder, por la vía del clientelismo.

## **EL PROCESO DESCENTRALIZADOR**

A pesar de los efectos nocivos del centralismo, se han hecho esfuerzos significativos en favor de la descentralización, los cuales se han acentuado a partir de 1981, como puede observarse en la siguiente reseña cronológica de las principales leyes, decretos y actos legislativos que se han promulgado con este propósito:

**Ley 7a. de 1981.** Se le conoce también como el Manual de Contratación de Crédito Interno, elaborado con el fin de “documentar a las regiones sobre normas, trámites y procedimientos para la obtención de crédito interno (...) por cuanto el crédito es un instrumento que impulsa el progreso económico y social, con un efecto multiplicador que genera un desarrollo autosostenido”.

**Ley 14 de 1983.** A través de la cual se fortalecen los fiscos regionales. Esta norma “reestructuró el régimen tributario de las entidades territoriales y les devolvió dinámica a sus impuestos”.

**Ley 76 de 1985.** Por medio de la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica y se dictan otras disposiciones sobre planificación regional, con el propósito de:

- Garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones.
- Propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que conforman cada región.

Dotar a las regiones de instrumentos suficientes y eficaces a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración de su propio desarrollo.

Establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles administrativos.

Asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse como parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la nación y en las actividades de evaluación de su ejecución.

**Acto Legislativo No. 1 de 1986.** El cual reforma la Constitución Política en sus Artículos 171, 199, 200 y 201, e introduce en la vida nacional la elección popular de alcaldes.

**Ley 3a. de 1986.** A través de la cual se expiden normas sobre la administración departamental.

**Ley 11 de 1986.** La cual tiene por objeto "dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía (...) asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional".

**Ley 12 de 1986.** Por la cual se dictan normas sobre la cesión del impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado, IVA, y se reforma el Decreto 232 de 1983 y "que tendrá un efecto redistributivo más eficaz que en la modalidad actual".

**Decreto No. 77 de 1987.** Por el cual se expide el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios.

**Decreto No. 78 de 1987.** Por medio del cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del impuesto al valor agregado, IVA.

**Decreto No. 80 de 1987.** Por medio del cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano.

**Decreto No. 81 de 1987.** Por el cual se asignan otras funciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, relacionadas con la protección de la niñez, en barrios y asentamientos urbanos subnormales, asesoría a los municipios en la realización de programas de construcción y sostenimiento de centros de bienestar del anciano y de los menesterosos y ejecución de programas de nutrición y complementación alimentaria para los ancianos y menesterosos.

## **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y EL SECTOR RURAL**

No obstante que las leyes, decretos y actos legislativos acabados de referenciar son de indudable importancia en el proceso descentralizador, conviene detenernos en la Ley 12 de 1986 y el Decreto 77 de 1987, por cuanto significan un nuevo enfoque para el desarrollo de las áreas rurales del municipio, trasladando recursos, funciones y responsabilidades de los entes nacionales a los municipios.

Por ejemplo, el Artículo 7o. de la Ley 12 de 1986 hace mención, en sus literales h, j y l, a que los gastos de inversión podrán dedicarse a construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias; extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales; programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.

Así mismo, el Artículo 8 de la misma ley obliga a los municipios, donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, a invertir al menos el 50% de la participación del IVA en sus zonas rurales y corregimientos. De la misma manera, en municipios de menos de 100 mil habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir en sus zonas rurales al menos el 20%.

Pero el Decreto 77 de 1987 es, en nuestra opinión, el que mayor énfasis pone en las nuevas responsabilidades del municipio con su sector rural. Por considerarlo de gran importancia para todos aquellos vinculados de una u otra forma con el sector, nos vamos a permitir transcribir textualmente el Capítulo IV de dicha norma por cuanto se refiere a aspectos fundamentales del desarrollo agropecuario cuales son: la asistencia técnica agropecuaria, la adjudicación de baldíos nacionales y el desarrollo rural integrado:

## CAPITULO IV

### Sector agropecuario

#### SECCION I

#### De la Asistencia Técnica Agropecuaria

**Artículo 35.**— 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 investigación científica debidamente reconocidos por las autoridades, conforme a la Ley.

Para tal efecto, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá podrán crear unidades de asistencia agropecuaria, dentro de su estructura administrativa, o contratar la prestación de los servicios de asistencia técnica con entidades públicas o privadas especializadas. Los servicios de asistencia técnica que deban prestarse a nivel local, su naturaleza y prioridades y los requisitos de idoneidad del personal técnico que los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá vinculen a la prestación del servicio, serán establecidos por el Gobierno Nacional, según las conveniencias lo exijan para el desarrollo del Sector Agropecuario.

En los términos de este Decreto serán de cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá los servicios de extensión rural en asistencia técnica directa que actualmente prestan el ICA y el INCORA.

**Parágrafo.**— Con el propósito de que las entidades territoriales se preparen técnica y financieramente para asumir la función que se les transfiere, bajo la coordinación de los departamentos, en el caso de los municipios, y con la asistencia del ICA, procederán a programar sus servicios de asistencia agropecuaria, para que, a más tardar en 1992, esté totalmente establecido el servicio en el territorio nacional.

**Artículo 36.**— Los programas de asistencia técnica agropecuaria dirigidos a pequeños productores, que ejecutan el ICA y el INCORA, serán transferidos a los Municipios y al Distrito Especial de Bogotá, en forma gradual, a medida que éstos organicen las unidades de asistencia agropecuaria de que trata este Decreto o asuman la prestación de los servicios por contrato.

**Artículo 37.**— Los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá prestarán los servicios de que tratan los artículos precedentes, sin perjuicio de la ejecución de programas especiales por parte de otras entidades que tengan la función legal de prestar asistencia técnica en el área rural, las cuales podrán dar apoyo técnico y financiero complementario a las unidades locales de asistencia.

**Artículo 38.**— A partir del 1.º de enero de 1993 y en desarrollo de lo dispuesto por el Artículo 3o. literal j) de la Ley 135 de 1961, el INCORA requerirá del Distrito Especial de Bogotá y de los Municipios en los cuales adelante actividades de colonización, parcelación y concentración parcelaria y en las zonas de colonización espontánea, los servicios de asistencia técnica agropecuaria para sus usuarios. Tales entidades territoriales atenderán el servicio mediante las unidades de asistencia agropecuaria a que se refiere este Decreto.

No obstante, el INCORA podrá prestar apoyo presupuestal o financiero para el establecimiento de los respectivos servicios, a aquellos Municipios que por sus condiciones especiales no estén en capacidad de asumir la totalidad de los gastos que demande la creación y funcionamiento de las unidades locales de asistencia agropecuaria.

**Artículo 39.**— En armonía con las metas y políticas trazadas por el Gobierno Nacional para el sector rural dentro del Plan de Desarrollo, el ICA fijará las normas técnicas a las que se sujetará en todo el país la prestación de los servicios de asistencia técnica directa a pequeños productores que adelanten los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá.

**Artículo 40.**— Los Departamentos, con la asesoría científica del ICA, realizarán la debida coordinación, seguimiento y evaluación de los servicios de asistencia técnica especializada agropecuaria para pequeños productores que en desarrollo del presente Decreto establezcan los Municipios, de conformidad con lo dispuesto por el Código de Régimen Departamental y por la Ley 12 de 1986.

**Artículo 41.**— Los profesionales del nivel superior universitario que presten asistencia técnica especializada dentro de las unidades de asistencia técnica agropecuaria, deberán seguir los cursos de actualización tecnológica que dicte el ICA. El SENA capacitará los técnicos de nivel intermedio que pertenezcan a dichas unidades.

## SECCION II

### De la adjudicación de baldíos nacionales

**Artículo 42.**— Los municipios a los cuales el INCORA delegue, conforme a las disposiciones vigentes, la función de adjudicación ordinaria de baldíos nacionales, levantarán por medio de funcionarios de su dependencia, todos los informativos necesarios para su adjudicación. Lo anterior no impide que, en todos los casos, puedan ser utilizados para la identificación predial, otros informativos hechos por entidades públicas o particulares, cuando se ajusten a las normas técnicas aceptadas por el INCORA.

## SECCION III

### Del desarrollo rural integrado

**Artículo 43.**— Los municipios y el Distrito Especial de Bogotá incluirán dentro de sus planes integrales de desarrollo, para las zonas rurales o de reserva agrícola, programas de desarrollo rural integrado dirigidos a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización. Asimismo, podrán participar en la ejecución de programas de seguridad alimentaria y de proveeduría de alimentos básicos. Los municipios cuyos núcleos urbanos tengan una población inferior a 20.000 habitantes deberán incluir proyectos para las áreas a que se refiere este artículo dentro de sus programas anuales de inversión.

**Artículo 44.**— Los municipios y el Distrito Especial de Bogotá podrán concurrir, bien con recursos propios, bien con los provenientes de las participaciones en el IVA dispuestas por la Ley 12 de 1986 o con aportes en especie o en servicios, en la cofinanciación, con el Fondo DRI, de programas y proyectos de inversión en el área rural.

**Artículo 45.**— El Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Fondo DRI, es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo primordial es participar con los municipios y con el Distrito Especial de Bogotá, y otras entidades públicas y privadas, mediante mecanismos de cofinanciación, en la ejecución de programas y proyectos de inversión destinados al desarrollo económico y social integral de las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización, con la participación de las comunidades rurales beneficiarias.

Los programas y proyectos que el Fondo DRI cofinancie serán ejecutados por entidades públicas o privadas especializadas o por las entidades territoriales beneficiarias, o contratada su ejecución por estas últimas con los particulares. Excepcionalmente el Fondo DRI podrá, en asocio con los municipios o con las demás entidades cofinanciadoras, celebrar contratos para la ejecución de ciertos proyectos cuando la entidad territorial beneficiaria no cuente con los elementos técnicos y administrativos para hacer contratación directa.

**Artículo 46.**— Corresponderá al Fondo DRI fijar, con sujeción a las orientaciones del Ministerio de Agricultura, los lineamientos básicos de la política de desarrollo rural integrado a nivel nacional, así como promover y coordinar sistemas asociativos de pequeños productores y de comerciantes minoristas en zonas rurales y urbanas para la realización de programas de proveeduría de alimentos básicos y coordinar y cofinanciar programas de seguridad alimentaria a nivel nacional, seccional o local.

**Artículo 47.**— El Fondo DRI fijará los criterios, dentro de los cuales las entidades ejecutoras realizarán los programas y proyectos, acordados en los convenios de cofinanciación que al efecto se suscriban y establecerá requisitos especiales de orden técnico, administrativo y financiero para ser incluidos en los contratos que otras entidades celebren con utilización de los recursos del Fondo.

**Artículo 48.**— Forman parte del patrimonio del Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Fondo DRI:

- a) Las partidas del presupuesto nacional que en la fecha de vigencia del presente decreto se encuentren asignadas al Fondo DRI y las que en el futuro se asignen.
- b) Los recursos provenientes de la financiación interna o externa que se contrate para la ejecución de programas de desarrollo rural integrado.
- c) Los bienes de cualquier índole que, a título oneroso o gratuito, haya adquirido y los que en el futuro adquiriera.

**Artículo 49.**— Los recursos de cofinanciación del Fondo DRI solamente podrán destinarse a programas y proyectos de inversión.

**Artículo 50.**— La dirección y administración del Fondo DRI estará a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente General, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien será su representante legal.

La Junta Directiva estará integrada por:

El Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

El jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

Un delegado elegido por la Asociación Nacional de Beneficiarios DRI-ANDRI o su respectivo suplente.

Dos delegados del Presidente de la República o sus respectivos suplentes.

**Artículo 51.**— Corresponde a la Junta Directiva, además de las atribuciones que se le asignen en la Ley o en los estatutos, definir las áreas de economía campesina y zonas de colonización a las cuales deban dirigirse las inversiones del Fondo y establecer las respectivas prioridades, así como fijar los porcentajes en que concurrirá el Fondo, en cofinanciación con los municipios y otras entidades públicas y privadas, para la ejecución de los programas y proyectos.

**Artículo 52.**— 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. El Gobierno Nacional reglamentará la composición y funciones de estos Comités.

**Artículo 53.**— Lo dispuesto en este Decreto no impide que el Fondo DRI continúe realizando sin la participación financiera de los municipios los programas que se encuentren en curso. No obstante, para la continuación de dichos programas con posterioridad al 31 de diciembre de 1989, los municipios deberán determinar la forma y aportes en que concurrirán con el Fondo DRI en la ejecución de los programas iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto.

**Artículo 54.**— Suprímese la Dirección General del Fondo de Desarrollo Rural Integrado creada dentro del Ministerio de Agricultura por el Artículo 2o. de la Ley 47 de 1985.

La planta de personal de la Dirección General del Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Fondo DRI, vinculada a la fecha de vigencia de este Decreto al Ministerio de Agricultura queda trasladada al Fondo DRI como establecimiento público.

**Artículo 55.**— Para asistir a los Municipios y al Distrito Especial de Bogotá y a colaborar con ellos en el cumplimiento de las funciones que para el sector agropecuario les han sido trasladadas, dentro de la estructura del Ministerio de Agricultura y bajo la dependencia de la Dirección del Ministerio de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1050 de 1968, funcionará la Dirección General de Regionalización, Información y Estadística, la cual será organizada con el personal al servicio del Ministerio a la fecha de vigencia de este Decreto.

**Artículo 56.**— El Gobierno Nacional hará los traslados presupuestales y tomará las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos precedentes de esta sección.

## EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD

La universidad colombiana siempre ha sido criticada por estar "a espaldas de la realidad del país". El proceso descentralizador es una magnífica oportunidad para reivindicarse de estas críticas afrontando dicha realidad con programas serios y estructurados. Dentro de este contexto, a la Universidad de La Salle, en especial a sus carreras agropecuarias, se le abre un amplio panorama para vincularse real y efectivamente a la problemática del sector rural, lo que le permitirá materializar su perfil profesional lasallista y su marco doctrinal especialmente en lo que atañe a su compromiso con los más pobres y desvalidos. En un plano más concreto, la Universidad podría ayudar a los municipios de su área de influencia (Sasaima y Sabana de Bogotá) a organizar sus Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria, dentro de un enfoque integral, encargadas de prestar colaboración a los pequeños y medianos productores.

Debemos confiar en que toda esta legislación descentralizadora no se convierta en letra muerta, y que los municipios, en vez de continuar su proceso de frustración y desaparición, por el contrario surjan como un verdadero incentivo para remozar y dinamizar la célula primaria de la nación y actúen como elemento vital en el desarrollo regional del país.

### BIBLIOGRAFIA

"Descentralización administrativa y desarrollo regional", en **Economía Colombiana**, Serie Documentos, Separata No. 9, junio de 1986.

Jaime Castro Castro, "Reforma Política, 1982-1986", en **Economía Colombiana**, No. 182, junio de 1986.

**Reforma Política. Ley 12: Descentralización administrativa y fiscal**, Fescol-Procomún, Bogotá, 1987.

