

**JORGE ANTONIO  
HERRERA LLAMAS\***

**LA  
DESCENTRALIZA  
CIÓN  
AGROPECUARIA  
COMO  
INSTRUMENTO  
DE  
DESARROLLO**

“Huasipungueros en el Ecuador,  
Comuneros en el Perú, Inquilinos  
en Chile, Pegujaleros en Bolivia,  
Peones en Argentina, Guajiros en  
Cuba, Peones en México,  
Agregados en Colombia.

*...Pobres en cualquier idioma”*

El actual estado de postración que vive el sector campesino en Colombia ante el fracaso de las políticas nacionales que, lejos de dar verdaderas soluciones a los problemas del campo, han acrecentado el malestar social y la pobreza en que se encuentra el 70% de la población rural, tal como se muestra en el cuadro N° 1, el cual evidencia la necesidad de tratar el problema en su verdadera dimensión estructural.

**CUADRO N° 1  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN  
COLOMBIA 1973-1993**

<b>POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS</b>	<b>CABECERAS MUNICIPALES</b>	<b>RESTO</b>
1973	58.9	87.9
1985	32.3	72.6
1986	—	—
1988	22.9	61.5
1991	18.9	55.3
1993	20.6	58.9
<b>POBLACIÓN EN MISERIA</b>		
1973	30.6	67.8
1985	12.6	44.4
1986	—	—
1988	7.4	34.5
1991	5.7	25.9
1993	6.1	30.8
<b>BAJO LÍNEA DE POBREZA</b>		
1973	48.6	70.0
1985	—	68.2
1986	44.0	—
1988	46.2	70.4
1991	46.4	69.5
1993	—	—

**Fuente:** DANE-Censo de Población, encuesta de Hogares Planeación Nacional 1993

\* El autor es Economista, Especialista en Planeación, con Maestría en Desarrollo Económico de la Universidad Internacional de Andalucía Huelva España y Docente de la Universidad de Cartagena.

Como se observa en el cuadro anterior, entre 1973 y 1993, la proporción de familias con necesidades básicas insatisfechas se redujo al pasar de 58.3% a 20.3% en las cabeceras municipales, mientras que en el sector rural se mantuvo en un 58.9%, lo cual muestra que en la práctica se ha ampliado la brecha rural urbana.

Lo cierto es que pese a lo mucho que se ha legislado sobre el agro, el problema se debe a la falta de un Sistema Institucional acorde con la realidad de las distintas regiones del país. "Se siguen dando lineamientos con organismos de mediados de siglo cuando en realidad la naturaleza del problema ha cambiado tornándose más compleja en lo económico y en lo social"<sup>1</sup>. "La descomposición vivida en la sociedad, con problemas de narcotráfico, guerrilla, paramilitarismo, etc., hacen necesario revisar la estrategia para el sector, incrementando las posibilidades de producción de alimentos dentro de los parámetros de la productividad, ajustes en las políticas de crédito, de transferencias de tecnologías y mercadeo, entre otras"<sup>2</sup>. "La descentralización en este sentido se transforma en un instrumento ineludible en las actuales circunstancias, para adaptar la política sectorial a las características específicas de cada región"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura. *Transformaciones en la estructura Agraria*. 1994

<sup>2</sup> Nestor Raúl Correa. *Descentralización de orden público*, 1995

<sup>3</sup> Jorge Herrera: *Tesis de Maestría, Economía y Narcotráfico*, 1996

"La crisis de rentabilidad que presenta el sector se debe básicamente a las políticas de protección a que viene sometido, enfrentando una competencia, en la mayoría de los casos, subsidiada, de tal manera que, a la postre, ha llevado a bajos niveles reales a los precios Internacionales. En torno a esto el campo colombiano no puede asimilar los efectos positivos que plantea la letra de los acuerdos de la ronda de Uruguay del GATT en cuanto a la disciplina multilateral para la agricultura".<sup>4</sup>

"En el contexto de la política no hay un enlace entre las estrategias sectoriales y la programación macroeconómica".<sup>5</sup>

"Con mecanismos centralistas se legisla para en la práctica no aplicar las medidas".<sup>6</sup>

"En materia de reforma agraria, por ejemplo, se legisla para no expropiar con modelos, mezclas de reformismo y desarrollismo que hacen de la Reforma Agraria un gran negocio para los terratenientes".<sup>7</sup>

Los escenarios de la discusión agraria se han distorsionado. Las leyes no consultan las realidades locales por ausencia de mecanismos participativos y por estar enmarcada la política agropecuaria dentro de una planeación excluyente que generaliza los problemas y sus soluciones. Inexplicablemente se desconoce la

<sup>4</sup> José Antonio Ocampo: *El giro de la política agropecuaria 1996*.

<sup>5</sup> *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Planeación Nacional 1994*.

<sup>6</sup> Ley 160 de 1994

<sup>7</sup> Gilberto Tobón. *La Reforma Agraria 1991*.

desigual distribución de los recursos naturales y humanos de las diferentes regiones del país, no se consulta al potencial regional sacrificando el campo con medidas neoliberales que ven en el mercado un mecanismo perfecto para la asignación de recursos que corregiría el sesgo antiagrario de la intervención estatal.

La inserción del sector en la economía mundial debe partir de la base de crear las ventajas competitivas con una agricultura fuerte en lo económico y justo en lo social, sólo de esta manera podemos hacer frente a la competencia internacional en las mejores condiciones posibles.

En la comercialización se presenta una doble falla, en lo interno la misma estructura oligopsónica del mercado doméstico pone en desventaja al pequeño productor, por otro lado, la falta de infraestructura de apoyo eleva los costos de los productos restándole competitividad en los mercados externos.

Todas estas evidencias muestran a un trabajador del campo con unas prácticas antieconómicas de explotaciones, indicando que las políticas de desarrollo rural campesino, tales como, adecuación de tierras, infraestructura social, reconversión agrícola, difusión tecnológica y vivienda rural, no se pueden manejar con los actuales diseños de políticas. Los fondos nacionales de cofinanciación, vuelven traumático y dispendioso el trámite, alejan las posibilidades en el tiempo de dar soluciones oportunas a los problemas del sector.

Hay que hacer énfasis en la participación local, en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos profundizándose de esta manera el proceso de descentralización.

El esquema de financiamiento debe transformarse en transferencias progresivas de estos recursos hacia los departamentos para que éstos, con una independencia económica, puedan ejecutar sus políticas de reforma agraria y desarrollo integral campesino, acordes con sus necesidades, siguiendo de cerca el proceso que necesariamente debe enmarcarse dentro de lineamientos económicos y sociales sobre la base de sostenibilidad del desarrollo. La discusión basada en la rigidez del actual sistema y la inoperancia de los organismos encargados de ejecutar la política agraria nos debe llevar al desmonte gradual de institutos como el INCORA y el IDEMA y entregar estas funciones a los entes territoriales, los cuales por mandato legal son responsables del bienestar de sus comunidades.

Ante la apertura indiscriminada que nos ha llevado a los actuales niveles de postración y miseria en el campo, se hace necesario la intervención activa del Estado; pero no bajo los lineamientos ortodoxos del pasado, sino bajo una nueva forma de intervención estatal con la participación ciudadana, liderando el proceso. Solo de esta manera se podrá desarrollar el espíritu del artículo 65 de la Constitución Política, mediante el cual la producción de alimentos gozará de la protección del Estado otorgando prioridad al

desarrollo del sector agrario<sup>8</sup>. En la práctica, nuestras leyes agrarias por su carácter generalista, no desarrollan los preceptos constitucionales y, en su defecto, se vuelven sinónimos, pues no llevan su explicación al legítimo escenario de los hechos, las regiones.

La descentralización de la política agropecuaria, como estrategia de desarrollo busca el engranaje que debe existir entre la estructura agraria y el dinamismo de la modernidad industrial y comercial, en un mundo altamente competitivo y globalizado, al cual nuestro país no podrá insertarse tan fácilmente con un sector agrario enmarcado en escenarios confusos, donde el desarrollo económico, la justicia y la equidad se vuelven quimera.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- ALBURQUERQUER, Francisco. Globalización y Gestión del desarrollo regional. Universidad del Valle. Cali 1995.
- CIFUENTES, Ariel. Diez Años de Descentralización. Fundación Friderich Eber de Colombia. Bogotá 1994
- COLCIENCIA. Nuevas Tecnologías para recrear el Agro. Bogotá Sept. 1993.
- ECHAVARRÍA, Hernan El sentido común en la reforma agraria.

-MINISTERIO de Agricultura. Transformaciones en la Estructura Agraria. Bogotá 1994

OCAMPO, José Antonio. El Giro de la Política Agraria. Tercer Mundo Editores. Bogotá . 1995.

---

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 65 1991.