

DESCENTRALIZACION



EN EL AGRO

**EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL
EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION
Y LA REGIONALIZACION**

Rafael Echeverri Perico. Rafael de la Cruz. James Manor. Eladio Arnalte.
Ernest Reig. Esteban Marinovic Gilles Roulland.
Ricardo Vargas del Valle. Luz Amparo Fonseca. Juan José Perfetti.



REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
DESARROLLO RURAL



"Aunque en la práctica el actual Estado español tenga bastantes rasgos en común con los Estados federales, en realidad tiene una configuración particular denominada Estado de Autonomía que se caracteriza porque el nuevo Estado va adquiriendo sus rasgos a través de un proceso de descentralización política y de creación de nuevas instituciones."

Ernest Reig - España

La descentralización funciona muy bien cuando se encuentra una vivaz sociedad civil, que tiene intereses organizados con alguna autonomía frente al Estado. Si los grupos sociales son conscientes, agresivos y bien organizados para propósitos políticos, y presionan para obtener respuestas y eficiencia, tendrán un gobierno honesto."

James Manor - Gran Bretaña

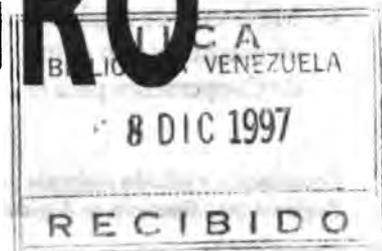
"Es imposible, y seguramente indeseable, dejar de lado las variables políticas e históricas para el diseño de un proceso de descentralización. Pero, dicho esto, hay una serie de funciones y principios inherentes al gobierno que proporcionan puntos de referencia para el desarrollo de una política de descentralización."

Rafael de la Cruz - Venezuela

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
8 DIC 1997
RECIBIDO



DESCENTRALIZACION EN EL AGRO



EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION Y LA REGIONALIZACION

**Rafael Echeverri Perico. Rafael de la Cruz. James Manor.
Eladio Arnalte. Ernest Reig. Estehan Marinovic. Gilles Roulland.
Ricardo Vargas del Valle. Luz Amparo Fonseca.
Juan José Perfetti del Corral.**



**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA, IICA**



**REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

00004236

1102
E 14
54.

DESCENTRALIZACION EN EL AGRO

**© Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
en coedición con el Instituto Interamericano
de Cooperación para la Agricultura, IICA**

Compilación y edición realizada por la Dirección General de Desarrollo Regional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Coordinación

María Mercedes Rengifo Román
Directora General de Desarrollo Regional

Colaboradores

Maite Fonnegra
Maritza Rodríguez

*Los puntos de vista expresados en esta publicación
son responsabilidad de los autores.*

Ilustración de cubierta

Solitude. Alexej von Jawlensky. 1912

Diseño de páginas y cubierta

Editor. Estrategias Educativas Ltda.
Tel: 3128438 Fax: 3454029. Santafé de Bogotá

Corrección de estilo

Gabriel Fonnegra

Preprensa digital de cubierta

PRE-PRINT - Digital Ltda.

Impresión

Impreandes - Presencia S. A.

Primera edición de 2000 ejemplares. Diciembre de 1996

Impreso en Colombia
Santafé de Bogotá - Colombia

ISBN: 958-9328-07-6

*Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra
por cualquier medio sin autorización expresa de los editores.*

CONTENIDO

PRESENTACION

LA POLITICA AGROPECUARIA FRENTE A LA DESCENTRALIZACION

1

Rafael Echeverri Perico - Colombia

LA REGIONALIZACION EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL EN COLOMBIA

17

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Colombia

- I. La descentralización en Colombia
- II. La regionalización: una opción de futuro
- III. El desarrollo agropecuario y rural en el contexto de la descentralización y la regionalización
- IV. La gestión territorial de los servicios agropecuarios
- V. La agenda futura

REPARTO DE COMPETENCIAS Y RECURSOS ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO

51

Rafael de la Cruz - Venezuela

- I. Dos modelos fiscales de organización del Estado bajo condiciones de descentralización
- II. Sobre la distribución de las competencias: ¿Cuánto ingreso y cuánto gasto se debe asignar a cada nivel de gobierno?

LA DESCENTRALIZACION, SU ALCANCE Y SUS LIMITACIONES

83

James Gilmore Manor - Gran Bretaña

- I. Lograr la descentralización
- II. Descentralización a nivel regional
- III. El alcance y las limitaciones de la descentralización

EL MARCO FINANCIERO DE LA DESCENTRALIZACION REGIONAL ESPAÑOLA 135

Ernest Reig - España

- I. Aspectos institucionales de la descentralización regional en España
- II. La financiación de las comunidades autónomas españolas

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS Y GESTION DE LA POLITICA AGRARIA Y RURAL EN ESPAÑA 167

Eladio Arnalte - España

- I. Introducción
- II. Competencias y gestión en la política de precios y mercados agrarios
- III. La política de estructuras y otras políticas de "modernización"
- IV. La política de desarrollo rural
- V. Los recursos financieros de la política agraria a nivel territorial. Fuentes de financiación
- VI. Algunos problemas y enseñanzas del modelo español de gestión de la política agraria

LA EXPERIENCIA CHILENA EN REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION 199

Esteban Marinovic P. - Chile

- I. Un encuentro pendiente
- II. El desarrollo regional en la agenda nacional
- III. El desafío del desarrollo agrorural
- IV. El marco lógico de la gestión ministerial
- V. La difícil aprobación del ingreso al Mercosur

LA REGIONALIZACION DEL SECTOR AGRICOLA EN FRANCIA - EJEMPLO AQUITANO 245

Gilles Roulland - Francia

- I. El sistema político-administrativo francés y la importancia de la región en la Union Europea
 - II. El sector agroalimentario aquitano
 - III. Los principales retos de la agricultura aquitana
 - IV. La política agrícola regional
- Conclusiones

**ORGANISMOS E INSTRUMENTOS LOCALES
EN LA DESCENTRALIZACION DEL SECTOR RURAL
COLOMBIANO**

323

Ricardo Vargas del Valle - Colombia

Presentación

- I. Algunos antecedentes sobre la descentralización política y administrativa del desarrollo rural
 - II. Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata
 - III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR
 - IV. La Fase IV del Programa de Desarrollo Rural del Fondo DRI
- Conclusiones**

**LA REFORMA AGRARIA: NUEVO ENFOQUE PARA
UN DESAFIO NO RESUELTO**

367

Luz Amparo Fonseca Prada - Colombia

- I. Contexto actual
- II. ¿Qué espera hoy el país de la reforma agraria?
- III. Principales obstáculos para avanzar en la reforma agraria en un contexto de mercado
- IV. Estrategias y avances

CONCLUSIONES GENERALES

379

Juan José Perfetti del Corral - Colombia

ALGUNAS PUBLICACIONES DE LOS AUTORES

387



PRESENTACION

Colombia es, según el artículo 1º de la Constitución Nacional, “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. La Constitución establece también que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” y que la ley podrá otorgar “el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias”. De esta manera, la Carta Política establece el marco general de referencia para la puesta en marcha de dos procesos: la descentralización y la regionalización.

En el primero ya se han realizado avances prácticos, al menos en lo que atañe a la transferencia de recursos y competencias para la prestación de algunos servicios, a la elección popular de mandatarios en las entidades territoriales y a la participación del municipio en los recursos corrientes de la Nación. Por su parte, la regionalización, entendida como un proceso de ordenamiento territorial para la prestación de los servicios y para el cumplimiento de funciones de planificación y de administración, no ha tenido ni siquiera un desarrollo normativo, salvo, tal vez, la creación de los Consejos Regionales de Planificación, Corpes.

La inclusión de las actividades agropecuarias en los procesos de internacionalización de la economía y el establecimiento de un esquema de demanda para el acceso a los recursos del Estado, evidenciaron los incipientes avances de la descentralización en los servicios agropecuarios y los escasos beneficios que de ella han obtenido las áreas rurales en relación con las urbanas.

El presente libro recopila las ponencias presentadas en el Seminario Internacional El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y la regionalización, que realizó en Santa Fe de Bogotá el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante el cual se analizaron las experiencias de países de la Comunidad Europea, África y América Latina en materia de descentralización y regionalización y sus relaciones con el sector agropecuario y el desarrollo rural.

La regionalización y la descentralización en el sector agropecuario en Colombia, el texto que abre esta compilación, hace un recuento del estado actual de la descentralización en nuestro país y de su aplicación al sector agropecuario, analizando, además, sus limitaciones y potencialidades desde tres perspectivas: la distribución de competencias y de recursos entre los diferentes niveles, la prestación de servicios agropecuarios y la estructura institucional existente en el sector.

Como complemento, se suman a este estudio cuatro exposiciones que analizan instrumentos concretos del sector y su relación con la descentralización: La política agropecuaria y la descentralización, exposición del viceministro de Coordinación de Políticas, Rafael Echeverri Perico, en la que se destaca la necesidad de profundizar en el proceso de descentralización como una herramienta fundamental para el desarrollo integral de las localidades; La reforma agraria: nuevo enfoque para un desafío no resuelto, elaborado por la viceministra de Desarrollo Rural, Luz Amparo Fonseca, que evalúa el estado de la reforma agraria en Colombia y las estrategias que se han diseñado para im-

pulsarla; Organismos e instrumentos locales para la descentralización en el sector rural, de Ricardo Vargas del Valle, que se concentra en el desempeño de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica -Umata- y en la puesta en marcha de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR.

El contexto internacional es analizado a partir de los trabajos que se refieren a experiencias concretas de cuatro países -España, Francia, Chile y Venezuela- y de un estudio genérico sobre la descentralización en países en desarrollo de África y Asia.

Los modelos español y francés son particularmente ilustrativos sobre la regionalización, dado que, en ambos casos, la región trasciende la función meramente administrativa y responde a procesos culturales en los cuales se expresa una comunidad histórica, racial, de lenguaje, de religión, de tradiciones, alrededor de la cual se ha formado un verdadero concepto de nación.

El Estado de las Autonomías que opera en España constituye una forma sui generis de organización, que recoge elementos de la descentralización y elementos del sistema federal y que se caracteriza porque las comunidades autónomas gozan de poder decisorio. Es decir, se trata de autonomía política y administrativa, en relación con las competencias que asumen y con los servicios que prestan.

Más aún, las comunidades autónomas cuentan con sus propios estatutos, que definen sus competencias y forma de gobierno, con asambleas legislativas elegidas por sufragio universal, con tribunales superiores de justicia y con un presidente y un consejo de gobierno, instituciones que se articulan con la estructura del poder público estatal.

Los textos elaborados por los doctores Ernest Reig y Eladio Arnalte -Marco financiero de la descentralización regional española y Distribución de competencias y gestión de la política agraria y rural en España- profundizan en el análisis de esta

forma organizativa, añadiendo dos elementos fundamentales: las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y la Unión Europea -aplicables también al sistema francés- y el desempeño de la política agraria y rural frente a la descentralización y a la integración económica con Europa.

El estudio que presenta el doctor Gilles Roulland, La regionalización del sector agrícola en Francia: el ejemplo aquitano, empieza con una frase que sintetiza las características del modelo francés: "Francia es un país centralizado, cuya organización se fundamenta sobre tres niveles de colectividad territoriales: dos niveles tradicionales -las comunas (36.500) y los departamentos (95, en la Francia metropolitana)- y, más recientemente, las regiones (22)". A diferencia de lo que ocurre en España, las colectividades francesas no tienen capacidad decisoria, ni tienen órganos legislativos ni autonomía frente a las competencias y a los recursos que les asigna el Estado, cuyo funcionamiento obedece a un plan concertado entre las regiones y el nivel central.

No menos ilustrativo resulta el trabajo del profesor James Manor -La descentralización, sus alcances y limitaciones-, quien, partiendo de estudios e investigaciones realizadas en países de África, Asia y América Latina, clarifica aspectos estratégicos de la descentralización, establece sus bondades y limitaciones y señala las áreas en las cuales la descentralización no produce efecto alguno. Este estudio invita a realizar una reflexión realista sobre esta forma de organización política y administrativa y sobre su aplicación al sector agropecuario. Invita a no crear expectativas imposibles de alcanzar y, sobre todo, a tener paciencia con la puesta en marcha de tan difícil proceso.

Las otras dos experiencias internacionales que agrupa el libro (Chile y Venezuela) son de particular interés para Colombia, dadas las similitudes culturales e históricas y de desarrollo económico que tenemos con estos dos países. Y esas analogías se

extienden al campo de la organización administrativa estatal, pese a que Venezuela tiene un régimen federal y a que Chile ha desarrollado una mayor institucionalidad para la descentralización administrativa. Así se advierte en los estudios de los doctores Esteban Marinovic Pino, Chile: el desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y la regionalización, y Rafael de la Cruz, Reparto de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

El lector encontrará en este libro una variada gama de opiniones sobre el tema de la descentralización, muchas de las cuales son resaltadas por el doctor Juan José Peretti en la síntesis técnica que se relaciona al final de la compilación. La presentación de los diferentes enfoques sobre este proceso busca, además de intercambiar conocimientos, aportar, desde varias perspectivas, elementos para el desarrollo de una reflexión que apenas se inicia en el sector agropecuario y que tiene que ver con las posibilidades institucionales, financieras y técnicas de las entidades territoriales y el Estado para propiciar, desde lo local, un desarrollo sostenible tanto en lo económico como en lo social y en lo ambiental. //

Este libro, así como el Seminario Internacional que le dio origen, no habría sido posible sin la colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA- y sin la generosa colaboración de los investigadores internacionales y nacionales, a quienes expreso, en nombre del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mis más sinceros agradecimientos.

Cecilia López Montaña
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

LA POLITICA AGROPECUARIA FRENTE A LA DESCENTRALIZACION

Rafael Echeverri Perico *

*Viceministro de Coordinación de Políticas.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Colombia.*

El Seminario Internacional “El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y la regionalización” coincide con uno de los momentos más complejos de la historia del país. Como lo mencionaba el señor presidente de la República en días pasados, estamos viviendo una crisis institucional y política que se expresa en un complejo proceso de ilegitimidad de las instituciones gubernamentales, de violencia, de pérdida en términos del dominio territorial en Colombia.

Este fenómeno no es exclusivo de Colombia: en el caso de México, por ejemplo, están volviendo al escenario político procesos de gran desinstitutionalización, en los cuales es evidente la movilización de la población en una actitud crítica y de protesta por la incapacidad del Estado de responder en forma adecuada, oportuna y legítima, a las necesidades del desarrollo. Esta situación es una reacción al modelo de desarrollo latinoamericano que implica desequilibrio y desigualdad; porque es un desa-

* *Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública. Especialista en Población y Desarrollo de la Universidad de los Andes. Ocupó la Secretaría General y la Dirección de Asentamientos Humanos y Población en el Ministerio del Medio Ambiente. Ha sido Director del área de población y desarrollo del CEDE - Uniandes, Director de Análisis Económico del DANE y Director del Programa de Cooperación Técnica de la Canadian Executive Service Organization - CESO.*

rollo económico que no logra, de ninguna forma, aliviar y solucionar el grave problema de la pobreza extrema que se vive en América Latina.

América Latina es la región del mundo más inequitativa y esto está generando procesos políticos que, en el caso colombiano, se manifiestan con toda la grave dimensión del drama de la desinstitucionalización. El gobierno colombiano afronta en este momento esa crisis. Colombia realizó un proceso de desarrollo con un énfasis en lo urbano, dejando de lado la preocupación por esa población rural que ahora está, por distintos motivos, explotando en una forma compleja que hace que los actores desestabilizadores -como la guerrilla, el paramilitarismo o el narcotráfico- creen escenarios políticos que ponen en peligro la estabilidad de la nación.

Dentro de ese contexto, este Seminario constituye un espacio para realizar una reflexión estratégica sobre el tema de la descentralización y la regionalización en lo que se relaciona con la política agropecuaria. El concepto de descentralización ha ingresado en Colombia con un énfasis más político que técnico-administrativo. La Constitución del 91 recoge el proceso que se inició con mucha fuerza desde 1986, en virtud del cual la autonomía local ha adquirido un estatus preponderante en toda la estructura y en el andamiaje institucional del Estado. Este proceso político se basa en la posibilidad de abrir espacios para la toma de decisiones en las regiones y localidades: la elección popular de alcaldes, la elección popular de gobernadores, la construcción y la definición de una serie de instancias de participación comunitaria, son los instrumentos o las instancias institucionales reflejadas en la Constitución y que han adquirido una gran dinámica, aunque, reitero, con un énfasis más político que de orden técnico-administrativo.

En términos de las posibilidades de concretar la descentralización, hay un rezago importante en la capacidad que tienen estas instancias locales -el municipio y el departamento- para afrontar las responsabilidades que les han sido asignadas por las normas constitucionales y legales. Sin embargo, la dinámica política ha permitido que el proceso tenga gran fuerza y haya marcado las nuevas estructuras de desarrollo del país. El proce-

so de desconcentración de las funciones y servicios del nivel nacional ha traído consigo una autonomía mayor de las regiones, de los departamentos y, sobre todo, de los municipios.

El proceso ha puesto en escena la crisis del modelo de planificación estatal. En efecto, el modelo centralista colombiano se caracterizaba por un esquema sectorial y central de planificación (que aún se refleja en las instancias gubernamentales de planificación, tales como el Departamento Nacional de Planeación). Cuando la descentralización comienza a tomar impulso y las entidades territoriales, locales y departamentales empiezan a tener mayor participación en los recursos y la toma de decisión, hace crisis el modelo de planeación sectorial.

Es así como ahora conviven en Colombia el modelo de planificación sectorial centralizado con modelos integrales de planificación local y departamental. En el plan de desarrollo municipal la visión integral está por encima de la visión sectorial: por ejemplo, el desarrollo rural debe resolver problemas de salud, educación, vivienda, saneamiento básico, e inclusive, de producción; en el nivel nacional, cada uno de estos problemas es un tema sectorial. En esa dualidad de modelos de planificación se pone en evidencia una de las improntas del proceso de asignación de recursos, uno de los espacios fundamentales de trabajo hacia adelante.

Otro elemento del proceso de descentralización, en el cual se ha avanzado sustancialmente, es el de la definición de las competencias y recursos. Un modelo avanzado de descentralización debe partir de la claridad de que existen problemas de orden local, regional y nacional y que en la habilidad para identificar en cada una de esas instancias los problemas, los protagonistas, los responsables de brindar soluciones reales, radica el valor y el éxito de la descentralización.

Existe una divergencia, aún no solucionada, entre la asignación de recursos para esas áreas conflictivas y la asignación de responsabilidades para su solución. Si se delega en el municipio la responsabilidad de atender la salud y la educación, pero la asignación de recursos no es acorde

con esa nueva responsabilidad, surgen problemas por la incapacidad de respuesta y la falta de competencia, además de desengaños, desilusión, frente a unas expectativas muy grandes generadas en el proceso de descentralización.

La evaluación que se hace en este momento lleva a concluir que si bien sectores como el de la salud, la educación, el saneamiento básico, etc., han operado bien en cuanto a la delegación de responsabilidades y a la asignación de recursos, otros espacios de descentralización no lo han hecho tan bien. Particularmente en el sector agropecuario hay un aspecto que es determinante en las condiciones de desarrollo actual del proceso de descentralización: la capacidad que tenemos para definir cuál es la problemática de orden local, regional o nacional para construir una política agropecuaria que supere la temporalidad de cada administración y cada gobierno y que se convierta en una estrategia de desarrollo con visión de largo plazo.

Otro de los aspectos importantes es el que toca con el ordenamiento del territorio. Sus concepciones, imágenes e instrumentos forman parte aún del debate político. La Ley de Ordenamiento Territorial, por ejemplo, ha sido una de las leyes de más difícil tránsito en el Congreso y no ha sido posible que se apruebe. El concepto de ordenamiento del territorio, que acompaña el proceso de descentralización -y que implica un cambio en las responsabilidades, la focalización, la definición de prioridades de política, por ejemplo, la relacionada con las reservas naturales, las potencialidades y objetivos del desarrollo-, obviamente involucra intereses nacionales y particulares. El ordenamiento es una de las herramientas fundamentales dentro de la estrategia colombiana para el proceso de descentralización y regionalización.

La descentralización, con todos estos elementos, sigue siendo para Colombia un proceso de difícil construcción y de muy largo plazo, en el cual nos jugamos la renovación y el futuro institucional y político del país.

Hay una figura estrechamente relacionada con la descentralización,

que quedó consignada en la Constitución pero que aún no ha tomado cuerpo: la regionalización. Colombia se caracteriza por tener regiones de orden natural, cultural, histórico, social y económico; se trata de regiones identificadas con claridad. La Constitución dio la posibilidad de constituir la región como una entidad territorial, es decir, con autonomía política, administrativa y financiera. El concepto de región atiende a la posibilidad de crear instancias intermedias del Estado que posibiliten niveles de coordinación, eficiencia, planificación, con un mayor impacto.

Hay un paso intermedio, en el cual se ha venido trabajando desde años atrás, y es el relacionado con la región como instancia administrativa y técnica de planificación. Colombia ha creado los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes, para la planeación regional, en los cuales se ha hecho una agrupación de orden tecnocrático que ha mostrado, en la historia de su existencia, que hay realmente coherencia y consistencia.

Los movimientos que se están generando alrededor de estas regiones, atienden ante todo a combatir uno de los primeros problemas que se ha presentado con la descentralización en Colombia: la excesiva municipalización de la descentralización. Colombia ha promovido una descentralización que tiende a atomizar la gestión estatal porque el desarrollo del proceso se ha basado en el municipio.

Otro aspecto relacionado con la regionalización y que, al mismo tiempo es un efecto de la descentralización en Colombia, es la crisis de los departamentos. Los últimos años han mostrado un debilitamiento de la instancia departamental, muy fuerte antes de este proceso descentralizador. Actualmente los departamentos están atravesando por una crisis de identidad, de eficiencia en el impacto de su gestión, situación que agrava la excesiva municipalización. La nueva institucionalidad del departamento, bajo la visión de la región, constituye uno de los retos más grandes, frente al cual Colombia va a abrir realmente un espacio significativo de trabajo.

Una vez mirados estos aspectos genéricos de la descentralización y la

regionalización, es oportuno hacer una referencia al sector agropecuario y al papel que juega en estos procesos. Para ello quiero referirme a algunos elementos de la política agropecuaria colombiana y al estado de su evolución.

Como todos saben, Colombia, al igual que los demás países de América Latina, ha vivido durante los últimos años el proceso de globalización e internacionalización de su economía, frente al cual el sector agropecuario ha jugado un papel importante. Cuando hablo de internacionalización y globalización me refiero al modelo más amplio y no al de la apertura, no al de la inserción en los mercados externos sino al proceso mediante el cual se introdujo toda la concepción de la economía de mercado como motor fundamental de desarrollo económico y, por lo tanto, jalonador de un proceso constructivo y progresivo de mejoramiento social y político.

En Colombia durante los últimos seis años se adoptaron decisiones que condujeron a cambiar sustancialmente el modelo de producción y, por ende, los mecanismos para la definición de la política, de tal manera que se pasó de un sector altamente protegido, considerado estratégico, y en el que el Estado tenía una alta participación directa (inclusive se planteaba que el modelo de protección discriminaba al sector rural del sector agropecuario), a un modelo de apertura y de integración al mercado.

Este proceso se llevó a cabo, como en otros países de América Latina, violando principios básicos: el de la selectividad y la gradualidad. No fuimos ni selectivos ni graduales en ese proceso de apertura y al exponer la producción agropecuaria al mercado no se crearon las condiciones de orden institucional ni de orden técnico-económico para que pudiéramos hacer frente a la competencia. De hecho, teníamos grandes restricciones en el sector agropecuario, tales como una muy baja capacidad empresarial, la inexistencia de unas instituciones capaces de responder, por la vía de la demanda, a una serie de servicios, etc. El cambio de modelo generó una profunda crisis que ha ido evolucionando hacia una recomposición del sector agropecuario.

En este momento, el sector combina grandes crisis y grandes ajustes:

hubo una gran movilidad de tierras y de producción hacia sectores de producción permanente; los productos transitorios de economía campesina perdieron, para dar paso a productos permanentes; de una gran capacidad productiva se pasó a un estado ocioso caracterizado por la excesiva ganaderización de la economía agropecuaria. Ese cambio de modelo genera todo un espectro en el cual afloran las crisis puntuales y específicas y, al mismo tiempo, grandes crisis que no estábamos preparados para atender; crisis sociales y económicas que tienen reflejos políticos claros, porque cuando se expuso el sector agropecuario al mercado internacional los perdedores de la apertura no tuvieron ningún sistema de compensación oportuna.

El proceso ha obligado a replantear la política agropecuaria, partiendo del reconocimiento de que no es cierto el principio según el cual la modernización en lo económico y en lo productivo jalona naturalmente lo social y lo político. Hay una gran segmentación y una diferenciación en el sector agropecuario que implica diferentes políticas estatales. Hay sectores modernos con una gran capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados externo e interno, frente a los cuales la política agropecuaria debe responder con esquemas, llamémoslos así, de la ortodoxia neoliberal; en estos casos, el Estado debe ser el garante de unas condiciones transparentes de mercado, debe promover la competitividad y la competencia y evitar al máximo las protecciones que creen sesgos y distorsiones.

También hay una economía campesina que enfrenta graves problemas en su capacidad de movilizar factores de producción desde la economía tradicional a una economía moderna y competitiva, pero tiene el potencial de hacerlo. Frente a esa porción de la población rural, el Estado debe manejar simultáneamente instrumentos de protección e instrumentos de apoyo técnico, financiero, tecnológico, científico, etc., para crearles condiciones que le permitan entrar en la competencia abierta y libre.

En Colombia, como en otros países de América Latina, existe además un sector marginado en el que no se dan condiciones para la competitivi-

dad y el mercado, no hay movilidad de factores, no hay empresas neoclásicas. Son familias productoras que presentan condiciones de inestabilidad (violencia, desplazamientos forzados, miseria, pobreza) que impiden la posibilidad de entrar en las cadenas productivas y de mercado.

Pero a diferencia de los países desarrollados en donde también existen estas porciones de población, en el caso colombiano se trata de una población no marginal. Es un segmento fundamental de la población frente al cual es necesario que el Estado asuma un papel de protección, de intervención directa, con mecanismos tradicionales de asistencia y subsidio basados en nuevos criterios de política agropecuaria. Esa segmentación implica nuevas estrategias de política agropecuaria y de priorización y focalización de soluciones.

En el fondo, de lo que se trata es de reconocer que existe una marcada dualidad en el sector agropecuario: de un lado, unos sectores modernos, capaces de adaptarse mejor a las nuevas realidades y para los cuales el actual modelo, más que una amenaza, constituye una oportunidad; y del otro, unos sectores tradicionales, marginados y rezagados, para los cuales es necesario adoptar decisiones e implementar mecanismos e instrumentos muy distintos a los requeridos por los primeros.

En el fondo, el problema agropecuario se puede leer, en una economía moderna de mercado como la nuestra, en términos de rentabilidad-competitividad, con un análisis de tipo financiero, económico e individual del productor que tiene costos con determinados precios y que tiene o no un margen de rentabilidad.

Sin embargo, los hechos están mostrando que existen otras rentabilidades que afectan directamente a esos productores: por ejemplo, la rentabilidad que se deriva del costo social y político de convivir con los desequilibrios sociales. En efecto, el sector urbano, el industrial, el financiero, están viendo con preocupación, como si fuera un gran descubrimiento, las grandes movilizaciones campesinas que se han presentado en los últimos meses.

El mes pasado, en el departamento del Caquetá, se dio la marcha campesina más grande que ha tenido Colombia en su historia. Ocurrió lo mismo en Putumayo, en Nariño, en el Macizo Colombiano, en el sur de Bolívar y en Norte de Santander. La reciente acometida de la subversión no es solamente una estrategia militar, sino la expresión de un grave malestar en el campo. El modelo de desarrollo colombiano había pensado que ese era un problema marginal, que en la medida en que lográramos en las ciudades y en la industria el gran desarrollo económico, se producirían mejoras sociales y políticas. En este momento, la sociedad colombiana está viendo cómo pelagra su estabilidad por el abandono y el descuido del campo. Es oportuno, entonces, preguntar: ¿cuánto está dispuesta a pagar la sociedad colombiana por recuperar la estabilidad social y política?

El segundo punto es el relacionado con la conservación y protección de los recursos naturales. Colombia, como uno de los países más ricos en biodiversidad, ha avanzado en la conciencia de que el futuro económico se halla en esa riqueza. Somos conscientes de que allí, en esa reserva, está el futuro no solamente económico sino político de la nación. Los fenómenos que se están produciendo en el sector agropecuario (la pobreza, los desplazados, el acaparamiento de tierras, los problemas de desinstitucionalización) afectan directa y gravemente los recursos naturales. Pero también hay que reconocer que no hemos creado mecanismos para que la población rural tenga la posibilidad de proteger los recursos naturales. Surge asimismo la pregunta: en términos económicos reales, ¿cuánto está dispuesto a pagar el país por conservar sus recursos naturales?

Un tercer aspecto es el del dominio territorial. Hay regiones en Colombia en las cuales no hay presencia del Estado, en las cuales hay una institucionalidad no estatal. ¿Cuánto está dispuesta a pagar la sociedad colombiana para recuperar el control institucional del territorio nacional?

Si consideramos lo que se tiene que pagar por la estabilidad política, por la conservación de los recursos naturales y por recobrar el dominio del territorio, la rentabilidad del pequeño productor cobra otras dimensiones

y se torna necesario mirarla desde otra perspectiva. La rentabilidad no sólo se mide en el mercado, comparando los precios internos con los internacionales.

Teniendo en cuenta estos elementos, se ha redefinido la política agropecuaria sobre la base de los principios planteados. Por ejemplo, hemos establecido que, si bien hay un modelo de política agropecuaria basado en la producción, es necesario darle un nuevo énfasis a lo político y social. En este contexto, se han generado procesos tales como el del *Contrato Social Rural*, que incorpora la problemática social a la del sector agropecuario, es decir, hace un tránsito de la visión productivista de lo agropecuario hacia una más integral, donde lo político y lo social cobran preponderancia.

Al *Contrato* se llegó por una vía más política que técnica: se convocó, en un proceso de concertación y negociación, a las organizaciones, gremios, instancias territoriales, para reformular la política sectorial con objetivos específicos de desarrollo social. De esa manera, se definieron unas prioridades, una de las cuales consiste en que el sentido del desarrollo agropecuario tiene que verse en la dimensión de lo rural, donde lo agropecuario es tan solo una parte. Lo anterior significa incorporar, con igual preocupación, todos aquellos procesos económicos y sociales que se presentan en el ámbito de lo rural.

Por ejemplo, adquirió una gran importancia el entender y utilizar los mecanismos de unión entre lo urbano y lo rural y su funcionalidad, como un elemento fundamental de la política agropecuaria y el desarrollo rural. El desempeño de actividades económicas no agropecuarias de transformación, comercialización y servicios; la comprensión clara para el productor agropecuario de que van cobrando cada vez más importancia los ingresos extraprediales. La visión de que la problemática agropecuaria no tiene que ver solamente con el producto, la comercialización, el beneficio de la cosecha, los elementos tecnológicos para la producción, sino con una visión más integral, que se refleja en la interrelación de múltiples factores.

Dentro de ese marco es oportuno hacer un breve comentario sobre el proceso de descentralización y regionalización del sector agropecuario.

Cómo está, cómo se ha visto y cómo se visualiza hacia adelante. En Colombia, la política agropecuaria es una política del nivel central y también una política sectorial. Como ya lo mencioné, uno de los sectores en los cuales hemos tropezando con grandes dificultades para entender las competencias de lo local, regional y nacional ha sido el sector agropecuario. El proceso es reciente y en este momento la política se halla concentrada en el nivel central. Hay una gran debilidad en la formulación de políticas regionales, locales, departamentales.

El Ministerio de Agricultura, como ente nacional de la política agropecuaria, sigue concentrando los elementos fundamentales de la definición de política, en términos de instrumentos, metas, objetivos, canalización de la inversión, etc. La centralización se pone también de manifiesto en la persistencia de entidades sectoriales nacionales: la investigación la adelanta una entidad nacional, que, desde luego, hace grandes esfuerzos para regionalizarse; la política sanitaria se maneja a través de una entidad nacional; el crédito está a cargo de una entidad nacional; la reforma agraria se hace a través de una entidad nacional, el fomento y el apoyo a la actividad pesquera se realiza a través de un ente nacional.

En todos los casos se trata de entidades nacionales sobre las que recae la responsabilidad de desarrollar la política central nacional. Sin embargo, todas estas instituciones tienen un esquema de regionales que responde al modelo de la desconcentración de funciones para la administración y la ejecución de la política. En consecuencia, aunque las entidades hacen presencia en la región, sus agendas, sus presupuestos, sus metas, sus objetivos, están determinados por la institucionalidad nacional.

Ese excesivo centralismo es, a todas luces, un rezago institucional en el proceso de descentralización de la política agropecuaria y, obviamente, es una de las limitaciones para su desarrollo. Paralelamente a la instancia nacional fuerte y consolidada de descentralización, se han desarrollado instrumentos descentralizados de políticas: hay comités regionales, comités departamentales, comités municipales, toda suerte de instancias colegiadas participativas de orden estatal, regional y local que estarían confor-

mando el esqueleto de lo que podría ser un desarrollo institucional descentralizado, pero que se encuentran con que la política y sus instrumentos siguen en el poder central.

Lo anterior significa que, en este momento, conviven una institucionalidad nacional no adecuada todavía al nuevo esquema y unas instituciones de orden local, departamental y regional a la espera de que les den la oportunidad de cumplir sus funciones.

Aquí entra a jugar un papel importante otro elemento: un modelo económico de desarrollo productivo que se basa en el mercado, y que parte de una concepción moderna de la competitividad, en la autonomía y en la gestión del interés privado. Para que alcance éxito, se requiere de una modernización de las instituciones no estatales, es decir, de los gremios de la producción, de las organizaciones campesinas, de las comunidades rurales, de las organizaciones no gubernamentales, de las cooperativas de producción, en fin, de todas esas instancias en que se hace realidad buena parte de la filosofía descentralizadora (la autonomía).

En la práctica, ocurre que en Colombia ese proceso avanza con mucha lentitud, porque nuestros gremios y organizaciones campesinas siguen operando como si estuvieran en un modelo intervencionista y de fomento y no en uno de competencia y mercados abiertos. Lo cierto es que, con la actual organización gremial y campesina, no es posible desarrollar una política como la que se ha venido planteando.

Teniendo en cuenta este complejo marco, se pueden mencionar algunos de los retos que plantea el proceso de descentralización en el sector agropecuario. Para empezar, se destaca el papel que juega la distribución espacial de la población en el sector rural. A la luz de todos los conflictos que han aflorado últimamente en las áreas rurales, se ha visto la urgencia de acelerar la toma de decisiones de macropolítica en cuanto a la ocupación del territorio, las cuales han llevado a una definición concreta frente al cierre de la frontera agrícola colombiana. En Colombia la reforma agraria se ha basado en procesos de colonización (por motivos económicos de

desarrollo productivo o, simplemente por la violencia) que aún no han terminado. El esfuerzo por hacer una recomposición en el ordenamiento del territorio significa crear una nueva estructura urbano-rural, y de frentes de producción, consolidar los procesos de colonización y asentamientos humanos y relocalizar poblaciones. Por otra parte, la decisión de no llevar infraestructura a los sitios que no son viables y que tampoco responden a un proceso social y ambientalmente sostenible conlleva elementos importantes dentro de la estrategia de la nueva institucionalidad.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de no municipalizar la política agropecuaria y las institucionalidades del sector. Es decir, aunque es indispensable seguir manteniendo la autonomía local, también lo es generar instancias de mayor capacidad en los niveles intermedios, para evitar la atomización de la política agropecuaria.

Asimismo se plantea la necesidad de estimular un proceso de autonomía territorial que facilite el traslado de las decisiones, la solución de problemas y de la definición de metas y objetivos al nivel local.

Antes de continuar, quiero referirme a un elemento que ha sido clave para la descentralización en el sector agropecuario: la función de asistencia técnica, antes cumplida por el ICA, pasó a ser responsabilidad de los municipios y, en una transición relativamente rápida, con grandes debilidades de tipo técnico y financiero, los municipios colombianos montaron las Unidades Municipales de Asistencia Técnica, Umata, célula básica de transferencia de tecnología para el sector y, tal vez, la base fundamental de ese elemento de descentralización.

En esa línea, es necesario dotar a las instancias municipales y departamentales de una agenda, de la capacidad de tomar decisiones, de la posibilidad de manejar recursos financieros y de la capacidad técnica para hacerlo. Para alcanzar ese objetivo, es indispensable, en consecuencia, hacer un gran esfuerzo de desarrollo institucional para fortalecer dichas instancias de descentralización.

Otro de los elementos es la necesidad de convertir los instrumentos de planificación en instrumentos de política agropecuaria. Hay ahora un plan de desarrollo en el sector agropecuario y rural manejado desde el nivel central, como también unos planes departamentales y municipales que no guardan coherencia con el plan nacional, con grandes debilidades y que no realizan una asignación y una distribución adecuada de los recursos. El desafío es, entonces, hacer que esas instancias sean hilos conductores de un solo proceso de planificación y reflejen el proceso político de toma de decisiones en los niveles nacionales, regionales, departamentales y municipales.

El cuarto reto es la conciencia de la gradualidad del proceso. La descentralización debe diseñar estrategias de política para el desarrollo de la institucionalidad descentralizada, estrategias que respondan y se ajusten a la diferenciación, a la diversidad, a la heterogeneidad que caracteriza al sector agropecuario y a la estructura regional colombiana (diversidad por factores culturales, económicos, sociales, etc.) Precisamente uno de los pecados grandes del centralismo radica en su incapacidad de reconocer y de atender la diversidad. Por lo tanto, la diferenciación se constituye en uno de los elementos fundamentales.

El siguiente reto que, obviamente, materializa el proceso, estriba en la necesidad de redefinir la institucionalidad nacional, para lo cual es indispensable adoptar definiciones de política de orden macroeconómico y de estrategias nacionales. Ya el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha iniciado el ajuste de la política sectorial: se está trabajando en la preparación de una ley marco que nos permita tener instrumentos para emprender la reingeniería de las instituciones del sector.

El pasar de la desconcentración de funciones a la autonomía regional, en unas instituciones como las que tenemos, es el gran reto que entraña la tarea. En ese sentido, se puede afirmar que las instituciones del sector deben sufrir dos ajustes grandes: uno, el que se requiere para enfrentar el nuevo modelo de mercado, es decir, para lograr que las entidades del gobierno no administren incentivos sino que creen condiciones favorables

para estimular las mecánicas de la economía de mercado; y, dos, la reestructuración para atender a los nuevos objetivos de la descentralización y la regionalización, de tal manera que sea posible que las decisiones que atañen a lo local se adopten en ese nivel sin ninguna intervención de lo regional o lo nacional. Lo mismo en la región y en la nación. En este orden de ideas, debo referirme al tema de la competitividad. Crear las condiciones para que ésta opere no es competencia del nivel nacional sino del nivel regional. Es el nivel regional y no el nacional el que debe desempeñar un papel en los procesos de competitividad de las cadenas productivas.

Hay otro reto, relacionado con la necesidad de replantear el concepto que orienta la demanda para la prestación de los servicios del Estado o, al menos, para la transferencia de recursos del Estado. Para la transferencia de recursos de la nación a las entidades territoriales se asumieron esquemas como el de los fondos de cofinanciación y los programas estatales, a los cuales se accede por la vía de la demanda.

Aunque se suponía que estos sistemas evitaban los sesgos y eran equitativos, en la práctica ocurrió que se originaron muchas desigualdades, porque aquellos con mayor capacidad técnica y mayores recursos, por lo general menos necesitados, disfrutaban de mayores facilidades. Para solucionar esas inequidades, se establecieron unas cuotas. Pero entonces surgió la presión política, de tal manera que aquellas secciones del país que cuentan con un buen número de parlamentarios logran que, cuando la ley de presupuesto pase por el Congreso de la República, se les asignen recursos de la demanda. Este esquema ha hecho crisis y uno de los retos de la descentralización del sector agropecuario es revisarlo.

Finalmente, otro de los elementos en los cuales se trabaja actualmente en el marco de la descentralización es el de incrementar la participación de las organizaciones campesinas y de las instancias políticas a nivel local, para ampliar la base de la toma de decisiones y, sobre todo, para hacer que las comunidades y productores rurales sean actores con poder dentro de este proceso.

Con razón en Colombia seguimos insistiendo en que necesitamos el desarrollo dentro de la democracia, aunque para otras regiones del mundo tal objetivo suene inverosímil. Las crisis de Colombia no se pueden solucionar por las vías violentas. No se está abriendo paso una dictadura, no se están fortaleciendo las entidades centrales nacionales para solucionar los problemas de las regiones. Yo he participado en negociaciones en las cuales las poblaciones tienen un discurso ambiguo porque, al tiempo que claman por mayor participación y por autonomía, piden un gobierno central más fuerte. En otros países las crisis han traído consigo una drástica restricción de la democracia, con el poder que implica una dictadura. A pesar de las ventajas que pueda tener la toma de decisiones a nivel central, en Colombia le hemos apostado a la descentralización y a la participación.

Más aún, las mismas fuerzas armadas deben estar al servicio de la creación de más y más instancias democráticas de participación, cuya fórmula de operación son la descentralización y la regionalización.

LA REGIONALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL EN COLOMBIA

Ponencia presentada por el Dr. Rafael Echeverri Perico, Viceministro de Coordinación de Políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y preparada por la Dirección General de Desarrollo Regional.

La descentralización y la regionalización en Colombia han registrado un impulso notorio durante los últimos trece años, al punto que la Constitución Política de 1991 convirtió a la primera en postulado básico de la organización estatal y, a la segunda, en instrumento fundamental para el ordenamiento territorial al abrir la posibilidad de constituir la región como una nueva entidad territorial del país.

En su definición ortodoxa, la descentralización se entiende como “un proceso político, social, económico y administrativo, concertado y participativo, que se desarrolla mediante la transferencia efectiva y la asunción de poder político, recursos y competencias del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales”.¹

La regionalización, por su parte, tradicionalmente se ha considerado como un instrumento de organización del espacio geográfico, económico, social y cultural de la nación para su gobierno y administración. Aplicando este concepto, propio de una organización estatal centralista y del modelo de desarrollo de las décadas anteriores, se crearon entidades nacionales prestadoras de servicios, especialmente de fomento, las cuales configuraron dependencias regionales como forma institucional de gestión

desconcentrada que facilita el cumplimiento de sus responsabilidades en los territorios. No obstante, la idea de regionalización se modifica en la presente década para ponerse a tono con el nuevo modelo de apertura, la modernización del Estado y lo estipulado por la Asamblea Nacional Constituyente. En este sentido, la Constitución Política establece que los departamentos pueden asociarse para configurar la región administrativa y de planificación -RAP-, como un paso previo para la región como entidad territorial -RET-.² El constituyente instauró la nueva figura regional como una entidad institucional, de origen territorial y con autonomía para gobernar los asuntos de su competencia.

La descentralización y la regionalización configuran, entonces, dos tendencias inevitables frente a las cuales el sector agropecuario y rural no es ni podrá ser ajeno. Con las especificidades y complejidades que lo caracterizan, el futuro de este sector se enmarcará en dichas tendencias y desde ahora se requiere una evaluación y una discusión sólida sobre los derroteros que se deben seguir si se quiere estar a tono con los nuevos tiempos.

El reto que se tiene por delante consiste en configurar y fortalecer procesos de descentralización y de regionalización efectivos para el desarrollo rural. Ello implica el diseño de un modelo institucional y político novedoso, donde el sector agropecuario, con los servicios y gestiones institucionales propias, sea un componente líder para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del campo y para la superación de la brecha que hoy los aísla de los beneficios del desarrollo. La descentralización y la regionalización sectorial no tendrían sentido si desconocen estos propósitos muy bien plasmados en el Contrato Social Rural para Colombia.

La regionalización sectorial, en el sentido anotado, hasta ahora es una potencialidad que sólo se hará efectiva en el mediano y largo plazo, y los avances reales en materia de descentralización agropecuaria y rural han sido relativamente escasos. En el sector agropecuario se han conformado diversos organismos de concertación a nivel territorial. La asistencia técnica es una responsabilidad local y existen mecanismos transitorios

de apoyo como la cofinanciación. El área rural como parte del municipio y el departamento, en teoría, ha sido beneficiaria del poder, las competencias y los recursos cedidos a los niveles locales y seccionales del Estado.

No obstante, en el sector la aplicación de los recursos transferidos, los correspondientes a las entidades nacionales y los disponibles territorialmente para inversión, no se compadecen con el estado de las necesidades productivas, sociales e institucionales vigentes en el campo. Los indicadores de desarrollo muestran un rezago notorio, que tiende a ampliarse, de las áreas rurales frente a las urbanas.

Esta situación se explica al menos por tres razones estructurales: el sesgo antirrural del modelo de desarrollo, la falta de atractivo político del sector agropecuario y rural para las autoridades territoriales y el hecho de que tradicionalmente las demandas agropecuarias se han atendido a través de servicios prestados por entidades nacionales, es decir, en forma centralizada.

En el esquema institucional vigente, la mayor parte de los servicios para el desarrollo rural son realizados por los municipios y los departamentos, bajo las directrices de política nacional y con apoyos nacionales de recursos y asistencia técnica canalizados a través de la organización formal o mediante programas especializados comúnmente denominados "parainstitucionales". Tal es el caso de la salud, la educación, la recreación, la vivienda, etc. Por el contrario, los servicios agropecuarios y pesqueros continúan siendo suministrados por entidades nacionales ejecutoras de la política general.

La descentralización y la regionalización sectorial implican la prestación de estos servicios agropecuarios por parte de las entidades territoriales, bien sea de manera directa, contratada con particulares o en una figura mixta. Así se garantizaría a las autoridades locales, departamentales y regionales la gobernabilidad plena sobre las variables del desarrollo agropecuario y rural, la autonomía para el manejo territorial de los asuntos sectoriales y, sobre todo, el interés político por el acontecer rural.

Estas tendencias se cristalizarán en el mediano y largo plazo y obligarán a desarrollar una nueva institucionalidad para el sector. Frente a este proceso, se debe emprender desde ya una ponderación, por un lado, de las posibilidades políticas, jurídicas, técnicas y organizacionales de la cesión de los servicios a las entidades territoriales por parte de las entidades nacionales y, por otro lado, de las capacidades reales de las regiones, departamentos y municipios para asumir las responsabilidades y los recursos que ello implica.

La ponencia que a continuación se presenta tiene por objetivo contribuir a esta obligada reflexión y esbozar, de manera global, los avances y limitaciones de los procesos de descentralización y de regionalización en el sector agropecuario y rural en Colombia. Para desarrollar dicho objetivo se proponen cinco componentes: una reseña breve del estado de la descentralización en Colombia; la evaluación de las potencialidades de la regionalización; la ubicación del desarrollo agropecuario y rural en este modelo; el examen de las posibilidades y límites para la gestión territorial de los servicios agropecuarios y pesqueros; y, por último, una agenda de trabajo para el futuro inmediato.

I. LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

Las tendencias recientes de la descentralización en el país se agrupan para su análisis en tres ámbitos principales: el marco político, el reparto de competencias interniveles y el manejo de los recursos financieros.

El Acto Legislativo No.1 de 1986 estableció la elección popular de alcaldes, la cual se llevó a cabo por primera vez en 1988 y se convirtió en el soporte político del proceso. Posteriormente, la elección popular de gobernadores establecida por la Constitución Política de 1991, así como los desarrollos normativos en materia de participación ciudadana, complementaron la autonomía política y apuntalaron de manera definitiva los propósitos descentralizadores.³

La elección popular de mandatarios territoriales se ha considerado el vehículo básico para acercar el Estado a las demandas locales y para garantizar la participación del ciudadano en las decisiones que afectan a su comunidad. En conjunto, estos factores generan una mayor gobernabilidad y fortalecen las instituciones democráticas.⁴

Con respecto a las competencias, en todas las leyes recientes se asignan a la Nación las tareas de formular las políticas, brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales, dictar las normas reguladoras y realizar el seguimiento y la evaluación de la prestación de los servicios. En muchos casos, continúa con el monopolio en la toma de las decisiones principales. Los departamentos concentran su gestión en la administración de algunos recursos transferidos, especialmente en salud y educación, la planeación y el acompañamiento y la coordinación a los municipios, mientras estos últimos se especializan en la ejecución de la política social.

A pesar de los avances obtenidos en el reparto de competencias⁵ aún se observan contradicciones legales en la delimitación de las responsabilidades entre los niveles del Estado. La prolija normatividad obedece a criterios sectoriales que dificultan una integración adecuada y particular a las realidades territoriales, se carece de estímulos efectivos para que las entidades territoriales asuman las competencias y no se contemplan criterios de gradualidad que discriminen de acuerdo con las capacidades diferenciales de gestión de las entidades. El espíritu y el articulado de las principales leyes y decretos sectoriales aún no encuentran una integración adecuada y suficiente con las prioridades territoriales.⁶

Pero la cuestión no es exclusivamente normativa y los resultados deben establecerse en función de los avances prácticos del proceso. Aquí el balance es desigual y no plenamente satisfactorio, como lo demuestra el Departamento Nacional de Planeación al revisar el estado de los sectores de educación, salud, vivienda, agua potable, medio ambiente y vías.⁷ Los mayores resultados se han presentado quizá en el campo de la planificación, pues las entidades nacionales y territoriales han propiciado procesos

de formulación y ejecución de planes sectoriales y de gobierno, en función de lo estipulado en la Ley 152.

En el sector agropecuario la cuestión de la descentralización ha sido incipiente. El interés sobre el tema se ha concentrado en la creación y puesta en marcha de las Umata⁸ y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.⁹ Con ello se ha presentado un énfasis "municipalista" y se descuidan otros instrumentos creados legalmente, como es el caso de los organismos de concertación y planificación departamental y regional denominados Consea, Corsa y Consa¹⁰, o se elude quizá el asunto más importante: la descentralización efectiva en la prestación de los servicios agropecuarios.

Ahora bien, el tema central de la discusión reciente sobre el proceso de descentralización se concentra en el tema de los recursos para atender las competencias reseñadas. El esquema financiero adoptado comprende los recursos de situado fiscal, las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, las regalías, la cofinanciación y el crédito. Para el presente año, el agregado de estos recursos asciende a \$5.1 billones de pesos, los cuales se dirigen al financiamiento de responsabilidades y proyectos territoriales. En conjunto, estas fuentes representan el 51% de los ingresos corrientes de la Nación, el 37% del gasto público del nivel nacional consolidado y el 7% del producto interno bruto y superan ampliamente el volumen de recaudos por impuestos de las entidades territoriales, los cuales llegan a \$4.5 billones.

De este total de recursos, los asignados de manera directa al sector agropecuario y pesquero corresponden a una fracción muy pequeña de las participaciones y de la cofinanciación. La Ley 60 de 1993, que regula la distribución de las participaciones municipales, define que el 20% de ellas se asigne para cubrir gastos en varios sectores dentro de los cuales se ubica el agropecuario y pesquero. Según el Departamento Nacional de Planeación¹¹, en una muestra de 612 municipios de diferentes tamaños, evaluada en 1995, de estos recursos tan sólo el 2.6% eran asignados a este sector, es decir, cerca de \$40 mil millones.

La misma ley establece que los municipios deben invertir anualmente en el área rural, como mínimo, una proporción de la participación equivalente al porcentaje de la población que vive en ella. Sin embargo, el estudio citado estableció que el 76.1% de los municipios observados incumplió dicha norma y los casos más críticos se registraron en los municipios más pequeños (menos de 50.000 habitantes), o sea, en aquellos con mayor población rural relativa.¹²

La baja asignación presupuestal que los alcaldes le conceden al desarrollo agropecuario y rural tiene explicación, por un lado, en el escaso interés político que genera el sector por su reducido caudal electoral y bajo peso burocrático y, por otro, en el hecho de que la oferta sectorial de servicios no es su responsabilidad; tampoco la gobierna, existen otras prioridades para aplicar sus escasos recursos y, en caso de decidir ejecutar una porción del presupuesto local en el sector, el esfuerzo resultaría marginal con respecto a los recursos financieros, técnicos y humanos de las entidades nacionales.¹³ Frecuentemente se argumenta la falta de compromiso de las autoridades territoriales frente al sector, pero no se evalúa el porqué de la situación. El problema no es simplemente de negligencia o de irracionalidad.

El resultado es un desbalance de financiamiento que no se compadece con las críticas condiciones en que vive la sociedad rural colombiana. Para sólo referenciar una realidad por todos conocida, la escolaridad promedio de la población con más de 24 años en las zonas rurales de Colombia es de 3.2 años, mientras que en la zona urbana alcanza a ser de siete años. El analfabetismo rural asciende al 23%, mientras el acceso a la educación primaria es de 63%, la secundaria de 11% y la superior de 0.5%.¹⁴

En la discusión que se avecina sobre la reforma de la Ley 60 de 1993, el sector agropecuario y rural debe estar alerta, con el fin de gestionar una solución a la situación mencionada. El debate se ha concentrado en la modificación de la fórmula del reparto interregional, la condicionalidad de las inversiones y la eficiencia, pues la distribución actual no consulta criterios de costos reales de la prestación de los servicios. La demanda del sector

está dirigida, por un lado, a que se garantice un cumplimiento efectivo de lo estipulado en la ley. El incumplimiento anotado se puede agravar si la participación no continúa condicionada en la distribución urbana-rural. Por otro lado, se debe gestionar una mayor asignación de recursos para el sector.

II. LA REGIONALIZACION: UNA OPCION DE FUTURO

Siempre se ha dicho que Colombia es un país de regiones. El espacio nacional presenta una amplia heterogeneidad geográfica, productiva, social, cultural e institucional, constituida a lo largo de décadas, que origina realidades diferenciales, las cuales demandan atenciones específicas por parte del Estado.

Las entidades nacionales, reconociendo esta diversidad, han constituido dependencias regionales que permiten una administración desconcentrada de los servicios y funciones. Estas, repartidas entre diferentes entidades, conforman la versión de la regionalización institucional existente durante tres décadas en el país.

Cuando se produce un cambio en el modelo de desarrollo y se inicia la búsqueda de una organización estatal descentralizada, en la cual el nivel nacional abandona su papel de proveedor de servicios y se concentra en el diseño de las políticas, este modelo resulta anacrónico. Ahora se busca que la regionalización sea un proceso de extracción territorial que culmine en una institución propia, con liderazgo y fortaleza política, que gobierne su territorio con autonomía y realice la intermediación entre los intereses nacionales y los específicamente territoriales. La existencia de regiones geográficas, económicas, culturales y de regionales de las entidades nacionales, no equivale a decir que estos espacios cuentan con una institución que las represente y abogue por sus intereses diferenciales ante el país.

El reto que se tiene es la construcción de la región y para cumplir este

propósito se ha dicho que en un proceso de unificación institucional y política interna, la nueva institución puede incorporar a las diferentes organizaciones regionales preexistentes, en particular las correspondientes a las entidades nacionales. Las organizaciones regionales cuentan con recursos financieros, técnicos y humanos valiosos emplazados en los territorios y pueden ser el insumo fundamental de la nueva región.

El proceso de regionalización, que será una realidad en el mediano y largo plazo, parte de los actuales Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes. Dichos organismos fueron creados mediante la Ley 70 de 1985 con el fin de articular, en un espacio conformado por varios departamentos, la gestión nacional y la territorial, en temas como el presupuesto general de la Nación, la ejecución y seguimiento de las políticas, la gestión de algunas competencias sectoriales y la planificación.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se decidió fortalecer este proceso y las regiones se configuraron como una forma de organización territorial del Estado. Los artículos 306 y 307 de la Carta Fundamental crearon la posibilidad de que los departamentos, por libre iniciativa y previo el cumplimiento de algunos requisitos, conformen la Región Administrativa y de Planificación -RAP- y, posteriormente, la Región como Entidad Territorial-RET. Sin embargo, estos postulados constitucionales no han recibido el desarrollo adecuado en el legislativo. Siempre se ha argumentado que la creación formal de las regiones está asociada a Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, que, a pesar de los proyectos existentes, aún no se ha incorporado dentro de las prioridades del legislador.

Entre tanto, y como resultado de una amplia discusión sobre el tema, la reciente modificación a la Ley General de Planeación, que en un principio eliminaba a los Corpes, decidió finalmente garantizar el período de vida de estos organismos de planificación hasta el año 2000. Por su parte, la posibilidad de transición de los Corpes a RAP es un proceso lento y hasta ahora registra avances muy desiguales entre las regiones.¹⁵

La tendencia a la consolidación del nivel regional del Estado tiene

fundamento en la necesidad de adecuar las políticas públicas a contextos diferentes, en la exigencia de una mediación de los impactos territoriales de las políticas nacionales como el ajuste, la apertura y la globalización¹⁶ y, sobre todo, la consideración de que las regiones son el ámbito óptimo para el tratamiento de los asuntos económicos y, en especial, los referidos a la competitividad. Existe un relativo consenso en torno al punto de que es allí, en las regiones, donde la competitividad adquiere forma y donde es preciso establecer un esquema institucional que permita gestionar el fortalecimiento de las diferentes actividades y poblaciones emplazadas en territorios específicos y su inserción efectiva en los circuitos económicos nacionales y mundiales.¹⁷

De esta forma, en el futuro próximo, cuando se institucionalice la región, el sector agropecuario y rural tendrá un soporte fundamental para la gestión de la competitividad, la adecuación y la formulación de políticas regionales, así como para la regulación y prestación de los servicios agropecuarios y rurales que se consideren de naturaleza y cobertura regional.

III. EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA REGIONALIZACIÓN

El modelo de desarrollo

La regionalización y la descentralización sectorial enfrentan serias limitantes originadas en el modelo de desarrollo colombiano vigente durante varias décadas, las cuales será necesario remover para insertar al sector en la tendencia nacional de cambio institucional y de construcción de un nuevo país acorde con los principios de la Constitución Política de 1991.

□ Tradicionalmente se ha conferido un carácter residual al sector agropecuario dentro del modelo de desarrollo, que define como sus tareas bá-

sicas la producción de alimentos y la generación de divisas y empleo. Sin desconocer la importancia de estas funciones, detrás de dichos planteamientos se esconde una discriminación hacia el sector y, por ende, hacia quienes están vinculados con esta actividad, pues en el esquema vigente lo agropecuario y rural siempre ha estado en función y al servicio de otros sectores.¹⁸ Las prioridades de la política pública y de la organización institucional sectorial no se han orientado hacia el sector agropecuario.

□ La evolución del sector depende en gran medida de las decisiones macroeconómicas y nacionales, de difícil control por parte del sector o del Ministerio. La modificación de la tasa de cambio o la alteración de la política crediticia, por ejemplo, se resuelven como decisiones globales de política económica y en su movimiento presentan notorias repercusiones sectoriales. La generación y el desarrollo de la infraestructura de transporte y energética de gran envergadura, por ejemplo, también presentan influencias sustanciales sobre el emplazamiento y la dinámica productiva. La evolución y las decisiones del conflicto armado y la inseguridad afectan de manera externa y con un fuerte impacto el acontecer sectorial. La actividad agropecuaria se halla expuesta a las contingencias ambientales (lluvias, inundaciones, sequías, etc.), que le confieren una elevada dosis de riesgo e incertidumbre. Este conjunto de factores les resta autonomía a las decisiones y a la organización institucional del sector.

□ El sector agropecuario y rural ha revestido tradicionalmente un carácter nacional que hace más difícil los procesos de descentralización y regionalización. Según el modelo normativo y la distribución del poder vigente, el Ministerio formula la política y la ejecuta a través de entidades nacionales (adsritas, vinculadas, establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales), las cuales prestan los servicios agropecuarios y rurales mediante el esquema de sistemas nacionales. La responsabilidad institucional de las entidades se cumple bajo las orientaciones del Ministerio, pero gozando de relativa autonomía técnica, organizacional y presupuestal y, en tal sentido, se constituyen en entidades descentralizadas del Ministerio. Aun cuando la aplicación de los servicios agropecuarios y rurales se realiza en espacios regionales, con productores concretos y con la

participación de las entidades territoriales, bajo modalidades diversas, las decisiones determinantes corresponden al nivel nacional.¹⁹

□ Las políticas sectoriales y la descentralización en Colombia han registrado tendencias “modernizantes” que privilegian lo urbano sobre lo rural.²⁰ La experiencia descentralista a nivel de sectores se ha concentrado en agua potable, salud y educación, con avances tenues e incluso nulos en los demás sectores. Más aún, los énfasis que realizan las entidades nacionales del Estado, en las competencias y recursos transferidos en favor de las entidades territoriales, privilegian la prestación de los servicios públicos urbanos (domiciliarios o para poblaciones nucleadas) y tienden a relegar las actividades y poblaciones rurales, consideradas “premodernas”. Los discursos plantean la extensión de los beneficios del proceso descentralizador a todo el municipio, pero en la práctica las acciones e inversiones se concentran en los núcleos urbanos y sólo de manera residual se invierte en las zonas rurales. En este enfoque se desconoce la “ruralidad” de la gran mayoría de municipios del país y no se guarda la debida integralidad del proceso de desarrollo regional que exige un equilibrio urbano-rural. Esta situación se explica, quizás, por las dificultades institucionales para atender las poblaciones rurales, por definición dispersas y con necesidades específicas.

□ La descentralización y la regionalización en el sector agropecuario y rural presentan una gran complejidad conceptual y técnica, pues hacen referencia, por un lado, a un grupo amplio, variado y disímil de servicios que son prestados por entidades de naturaleza jurídica diversa y, por otro, a realidades productivas y territoriales complejas y diferenciales. Quizás por estos motivos coexiste entre los actores determinantes del sector una diversidad de interpretaciones sobre la definición del concepto, su significado, su alcance y sus contenidos. Los “imaginarios” en relación con el tema presentan amplias variaciones y los lenguajes utilizados no guardan coherencia entre sí. En algunos espacios se argumenta sobre el acentuado centralismo del sector; en otros se plantea el sector como modelo de descentralización, dado que cuenta con múltiples entidades descentralizadas, y en otros se confunde la no presencia efectiva de las entidades y los servicios con la ausencia de descentralización.²¹ Cualquier pro-

puesta de profundización o de reversa de la descentralización sectorial obliga a una revisión exhaustiva de los límites y las posibilidades técnicas (por servicio), organizacionales (por entidad) y territoriales (por capacidad). En caso contrario, se podría ocasionar un crítico desajuste institucional.

La articulación entre el sector agropecuario y el desarrollo rural

Durante las últimas décadas el esfuerzo estatal en el campo colombiano se orientó bajo una concepción “productivista”, que implicaba un marcado énfasis en la gestión de programas y servicios agroproductivos que, en esencia, se proponían incrementar el producto agropecuario sin reparar en la sostenibilidad ambiental y mucho menos en la promoción del desarrollo integral de lo rural.

Recientemente ha cobrado fuerza el concepto del desarrollo rural que integra el crecimiento productivo con el mejoramiento de la calidad de vida y las instituciones de los habitantes del campo.²³

En el nuevo enfoque, los servicios agropecuarios y pesqueros tan sólo conforman el componente productivo del proceso de desarrollo rural. Un componente definitivo, pero no el único. El crédito, la comercialización, la adecuación de tierras y, en general, todos los servicios productivos deben acompañarse de servicios públicos, sociales, institucionales y de infraestructura, si en verdad se quiere que los habitantes rurales accedan a los beneficios del desarrollo y se incorporen con éxito a los retos del siglo XXI. Para la articulación conceptual de estos factores se requiere de una visión holística, es decir, comprensiva y global.²⁴ En la actualidad se carece de esta visión integradora y, en varios casos, los servicios productivos no se articulan entre sí y mucho menos con los demás servicios que exige el desarrollo rural.

La desarticulación entre los servicios se origina, en gran parte, en el esquema institucional vigente para su prestación. En efecto, el Ministerio

de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de sus entidades, presta la mayor parte de los servicios productivos y, adicionalmente, la ley le asigna la responsabilidad de velar por el desarrollo rural. Este es uno de los pocos sectores donde el nivel nacional aún continúa prestando los servicios sectoriales a través de sus entidades especializadas o, como ha sido la historia reciente, a la par con mecanismos ad hoc que operan con los recursos institucionales y suscitan una parainstitucionalidad crítica. Frente al desarrollo rural, su papel hace referencia al liderazgo y coordinación de acciones con las demás entidades sectoriales del orden nacional y con las entidades territoriales.

En el caso de los demás servicios que se ofrecen en el sector rural (educación, salud, vivienda, recreación, etc.), las leyes de descentralización han determinado que su prestación sea una responsabilidad local o seccional. En estos casos, el nivel nacional continúa definiendo la política sectorial e interviene en el suministro mediante mecanismos provisionales de ejecución de competencias y recursos ya transferidos, o a través del monopolio en las decisiones de carácter técnico y de regulación.

La articulación práctica de los servicios se dificulta, entonces, por las disfunciones de las diversas instituciones participantes en términos de tiempo, presupuestos, etc., y por la compleja trama de decisiones y gestiones que registra cada entidad responsable de los servicios.

Entre tanto, la sociedad rural interviene de manera diferencial y en múltiples casos en forma muy débil en la orientación, la prestación, el seguimiento y el control de dichos servicios²⁴. Son frecuentes los comités o consejos de “clientes” o “usuarios” que teóricamente deciden sobre los servicios. Para el caso del sector agropecuario, existen los organismos de concertación (Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura -Consa-, Consejo Regional de Secretarios de Agricultura -Corsa-, Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario -Consea-, Consejo Municipal de Desarrollo Rural -CMDR) y los comités especializados creados por las entidades para adelantar sus gestiones. En estos organismos, que tienen la virtud de crear pedagogía democrática y facilitar la concertación, se

delibera y se realizan acuerdos colectivos. Estos configuran una condición necesaria pero no suficiente para que la entidad se comprometa, entre otras razones, por la baja capacidad decisoria de sus representantes en dichos organismos o por otras variables de prioridades o restricciones presupuestales y políticas propias de la entidad correspondiente.

Ahora bien, en esta maraña institucional los propósitos de integralidad de la política agropecuaria y rural se garantizan en el plano nacional pero la coordinación sólo podrá ser efectiva si se unifican e integran en un solo nivel las responsabilidades en la prestación de los servicios. El plano territorial es el que presenta las mayores ventajas, pues allí se emplazan los productores y comunidades concretas y es allí donde se facilita el acercamiento de la oferta con la demanda, del usuario con la entidad proveedora del servicio.

La alternativa es la regionalización y descentralización en la prestación de los servicios agropecuarios y pesqueros. Así se completa el proceso de descentralización y regionalización del desarrollo rural, pues todas las competencias quedarían unificadas en un solo nivel y bajo el gobierno de las autoridades territoriales, quienes actuarían de manera directa, a través del sector privado y comunitario o bajo formas mixtas, tal como ya se realiza en otros sectores. No sobra advertir que esta cesión de poder y competencias debe estar acompañada de los recursos suficientes, que no serían distintos a los que en la actualidad manejan las entidades nacionales.

A juzgar por la experiencia seguida en otros países, la consecución de los arreglos políticos e institucionales que brinden viabilidad a este proceso, la adopción de la normatividad correspondiente y la consolidación de la cultura de la descentralización que permita interiorizar las nuevas reglas entre el Estado y la sociedad civil, quizás sean una cuestión de tiempo. Para sólo citar un ejemplo, hace menos de dos décadas no era posible pensar que la asistencia técnica agropecuaria fuera prestada por los municipios, pues ella era patrimonio indiscutible del ICA. Hoy, con los avances y deficiencias por todos conocidas, es una realidad que tiende a consolidarse.

La nueva institucionalidad

La ejecución de la política sectorial bajo un esquema de descentralización y de regionalización exige una nueva institucionalidad que le brinde soporte y sea la garante para que los objetivos previstos se conviertan en realidad efectiva. Esta institucionalidad consiste en una adecuación jurídica, organizacional y operativa que demanda un esfuerzo sustancial de los niveles nacional y territorial.

La nueva institucionalidad debe partir al menos de cinco consideraciones básicas que se expresan a continuación:

- El mundo rural no hace referencia exclusiva a la ubicación geográfica de la población emplazada en las zonas distintas a los núcleos urbanos. La frontera entre lo rural y lo urbano es cada vez más difusa²⁵ y requiere de un tratamiento integral, como política de desarrollo. Gran parte de nuestras ciudades presentan una configuración rural en el sentido de sus funciones socio-económicas y de los valores que mantienen sus habitantes.
- El municipio no es la única entidad territorial objeto del proceso de cesión de poder político, competencias y recursos desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales. El hecho de que los productores se localicen siempre en un espacio concreto no significa que el proceso excluya los niveles administrativos superiores al municipio, como el departamento, las regiones e incluso otras formas de organización social no estatales.
- La médula de la descentralización y la regionalización reside en la autonomía territorial, la cual se debe conferir por fases. En una primera etapa, la autonomía se expresa como la capacidad efectiva de los organismos de concertación territorial-sectorial para decidir sobre la prestación de los servicios del desarrollo rural realizados por los diferentes niveles del Estado. La cesión de poder real a estos organismos será el motor de la descentralización y la regionalización y

su fortalecimiento se hace más necesario ahora, cuando la mayor parte de la gestión sectorial se realiza sobre criterios de demanda. En una segunda etapa, la autonomía será plena, pues las autoridades territoriales suministrarán los servicios.

- El modelo institucional tiene como prerequisites el adecuado y suficiente respaldo político nacional y territorial y la concertación de una agenda de compromisos que se inserte en los planes de desarrollo de estos niveles, pues de lo contrario el proceso no trascenderá los enunciados y la retórica.
- La conformación de la institucionalidad es un proceso gradual, que ya comenzó, y debe consolidarse sobre la base de una categorización de las entidades territoriales, pues las capacidades institucionales son diferenciales y los problemas adquieren formas específicas que requieren de acciones particulares.
- Los cambios institucionales propuestos se acompañan de un proceso adecuado de capacitación, tanto a las entidades nacionales y territoriales como a las organizaciones privadas y comunales, que deben estar suficientemente informadas y preparadas para asumir los nuevos retos.

El esquema institucional que se adopte para ejercer la descentralización y la regionalización sectorial también debe definir en concreto los arreglos técnicos secuenciales que exige la provisión de los servicios agropecuarios por las entidades territoriales. A continuación se exploran algunas de las posibilidades y dificultades más relevantes para adelantar la gestión de estos servicios en un contexto de descentralización y regionalización.

IV. LA GESTION TERRITORIAL DE LOS SERVICIOS AGROPECUARIOS

La evaluación de la prestación descentralizada y regionalizada de los servicios agropecuarios y pesqueros se realiza en dos frentes: por un lado, realizando una ponderación de las posibilidades políticas, jurídicas, técnicas y organizacionales que presentan las entidades nacionales del sector para adecuarse al nuevo esquema y, por otro, examinando la capacidad real de las entidades territoriales para asumir las nuevas responsabilidades políticas, las competencias y los recursos que les serían transferidos.

Las posibilidades para la prestación territorial de los servicios

Las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encuentran en una situación compleja de transición institucional. Los cambios en el modelo de desarrollo, la reorientación de la política sectorial establecida en "El Salto Social" y la abundante normatividad recientemente expedida en desarrollo de la Constitución Política de 1991, definen el nuevo entorno institucional para el sector. En este proceso, se ha establecido una nueva misión para las entidades, que las obliga a emprender reformas organizacionales relacionadas con su estructura, procedimientos de gestión, capacitación, presencia territorial y un gran esfuerzo en la organización práctica de los sistemas nacionales para la prestación de los servicios y la difusión de los nuevos instrumentos y mecanismos de operación y fomento entre los usuarios.

Se ha abandonado la política de subsidios indirectos (precios de sustentación, créditos con tasas subsidiadas, entre otros) y se busca brindar una mayor espacio a la demanda, al mecanismo del mercado y a la iniciativa privada y comunitaria.

La adecuación de las entidades a la nueva misión ha sido lenta y en

muchos casos traumática. Las entidades con tradición en el sector presentan las mayores dificultades, pues deben resolver problemas relacionados con estructuras obsoletas, pesadas cargas de personal y pensionales, resistencia al cambio, falta de capacitación, insuficiente vinculación de la iniciativa privada y comunitaria y, sobre todo, la inercia operativa que hace compleja la adopción de los mecanismos de gestión y operación necesarios para incrementar la eficiencia institucional. Las entidades jóvenes están en mejores condiciones para adaptarse al cambio y, por tal razón, registran los mayores avances.

Las dificultades políticas y normativas

Es en este contexto en el que se inscribe el planteamiento de la descentralización y la regionalización para el sector agropecuario y pesquero, el cual enfrenta múltiples obstáculos²⁷:

- Los intereses políticos de sectores con proyección nacional que advierten, en el proceso, una pérdida de poder burocrático y electoral.
- La resistencia de la burocracia enraizada en las entidades nacionales, que se opone a los cambios institucionales.
- La situación de transición institucional de las entidades es otro factor que puede limitar las decisiones. Los cambios en curso aún no se han consolidado y la prestación territorial de los servicios obligaría a nuevas modificaciones jurídicas que podrían contar con resistencias en el Gobierno y el Legislativo, pues algunas entidades, o tendrían que desaparecer, o reestructurarse perdiendo competencias y recursos, o concentrar sus actividades en la regulación.
- Las tendencias privatizadoras vigentes para algunas entidades sectoriales presentan una posibilidad más cercana que las correspondientes al incipiente proceso de descentralización y regionalización.
- La parainstitucionalidad que se experimenta con la creación de pro-

gramas nacionales, autónomos en decisiones pero comprometiendo los recursos de las entidades sectoriales, se constituyen en una traba adicional para el proceso. Con estos programas se procede de manera directa con los usuarios, se mantienen centralizadas las decisiones financieras y administrativas, se menguan los recursos y los esfuerzos regulares de las entidades y, en muchos casos, no operan con el concurso activo de las entidades territoriales.

- Quizás la dificultad más fuerte radica en el escaso interés que muestran las entidades territoriales por presionar una cesión de poder, competencias y recursos a nivel sectorial. La larga tradición de centralismo, en la que los problemas sectoriales siempre han sido responsabilidades nacionales, además de los réditos débiles que siempre ha tenido el sector para los gobiernos territoriales, explican por qué hasta el momento no existe una fuerza política que esté clamando por una nueva institucionalidad sectorial.

La naturaleza de los servicios

Pero las dificultades para el proceso no son sólo políticas y normativas. También se ubican en el plano técnico, cuyos argumentos centrales se plantean de la siguiente manera: los servicios agropecuarios y pesqueros son prestados por las entidades públicas sectoriales debido a que estos servicios, en las condiciones del desarrollo rural colombiano, adquieren características similares a las de los servicios públicos. En la mayoría de los casos, si el Estado no interviene, los servicios se prestarían en cantidades socialmente deficientes a los productores y comunidades rurales, muchos de los cuales no tendrían acceso a los mismos. Esta situación, que refleja una “falla del mercado”, obliga a que las entidades públicas sectoriales intervengan en la provisión de los servicios a la usanza de un bien público, prestándolos directamente, regulándolos o, en casos menos frecuentes, asegurando su provisión a través de particulares.

Adicionalmente, cada servicio y entidad prestadora guarda especificidades técnicas y operativas que exigen una organización particular y con-

cursos diferenciales de las entidades territoriales, los productores y las comunidades.

En la mayor parte de los servicios agropecuarios y pesqueros se registra una participación o mediación muy tenue de las entidades territoriales. Con frecuencia tales entidades aparecen en los sistemas nacionales de los servicios (crédito, adecuación de tierras, etc.) como entidades de “apoyo” o, en el mejor de los casos, como soporte de recursos, pero siempre su intervención es débil y no muy clara. La explicación está, por un lado, en la lógica organizacional de las entidades prestadoras de los servicios -oferta- y, por otro lado, en la naturaleza técnica de los servicios y su forma de apropiación -demanda-.²⁷

En efecto, si el reto es transferir y garantizar tanto la asunción del poder político como los recursos y las competencias del nivel central a las entidades territoriales en materia de planeación y ejecución de la política agropecuaria, en la actualidad ello deja al descubierto una contradicción evidente para los administradores de las entidades nacionales prestadoras de los servicios. La responsabilidad de realizar una gestión eficiente y efectiva en áreas técnicas corresponde a los gerentes, quienes deben colocar sus recursos financieros, humanos y técnicos de manera óptima para garantizar una prestación eficiente, eficaz y general del servicio. La mediación de las entidades territoriales en este proceso, bien sea como coprestadoras de los servicios o como encargadas de determinadas responsabilidades, puede resultar accesorio y posiblemente ineficiente.

La prestación directa de los servicios por parte de las entidades territoriales, especialmente en adecuación de tierras, comercialización y reforma agraria, que tradicionalmente han mostrado notorios rezagos, implica la eliminación práctica de las entidades sectoriales. Dada la histórica debilidad institucional de las entidades territoriales en el manejo del sector, la descentralización y la regionalización serían una alternativa de mediano plazo, cuya realización estaría mediada por un proceso gradual y focalizado de transferencia de responsabilidades y recursos, como también de capaci-

tación y de absorción del conocimiento e infraestructura existentes en las entidades nacionales.

La eliminación de las entidades sectoriales, para ser sustituidas por las territoriales o por empresas privadas bajo un esquema privatizador, puede significar el sacrificio de las ventajas institucionales adquiridas durante cerca de treinta años. Más aún, la prestación de los servicios sectoriales exige una organización, instrumentos y procedimientos especializados y unas economías de escala de relativa complejidad, que sólo pueden atenderse con entidades técnicas, las cuales requieren de un umbral mínimo de acción para sostenerse en el negocio y ser competitivas, meta que puede desbordar los límites político-administrativos de la entidad territorial.

Si bien existen serios reparos sobre la gestión de algunas entidades sectoriales, la intención descentralista no puede ir en contravía de las necesidades del servicio y los límites técnicos que éste impone. Quizás este debe ser el criterio fundamental de cualquier propuesta descentralizadora, pues se es consciente de que el prurito descentralista no puede sacrificar la eficiencia sectorial.

Desde la perspectiva de la demanda, la participación de las entidades territoriales depende del tipo de servicio y la forma de apropiación de los beneficios que éste genera. La mayor parte de los servicios prestados en el sector se orientan al productor individual (crédito individual, titulación de tierras, compra de cosechas), es decir, cuentan con apropiación privada de los beneficios. La participación de las entidades territoriales resulta muy restringida, en tanto no se constituyen en entidades prestadoras.

En otros casos se registran servicios que, por escala o naturaleza, requieren de la agrupación de los productores con el fin de aprovechar eficientemente la oferta de las entidades públicas (crédito asociativo, vivienda rural, tiendas comunitarias, transferencia de tecnología, entre otros). Sin embargo, la apropiación final de los beneficios es privada.

Tanto en la apropiación individual o grupal de los beneficios, la gestión de los individuos o grupos se hace en torno a necesidades concretas identificadas por los productores, y son ellos quienes demandan los montos de crédito deseados, las áreas que han de ser tituladas, adecuadas o protegidas y, en fin, las soluciones para los problemas que limitan su capacidad productiva. De igual forma, responden individual o solidariamente por los costos o exigencias que implica la prestación del servicio. La discusión estriba en que, si bien estos servicios se operan con criterios individuales, los recursos que los originan son públicos y como tales deben responder a las prioridades y condiciones del interés general.²⁹

Por último, en contadas ocasiones los servicios agropecuarios y pesqueros se orientan a la comunidad en su conjunto, es decir, como bienes públicos de carácter rural o como regulación de actividades privadas. Es el caso de la distribución de alimentos, la sanidad vegetal y animal, la investigación agropecuaria y la cofinanciación del desarrollo rural. Aquí, las externalidades generadas por los servicios afectan al conjunto de productores y su provisión puede asegurarse en el plano seccional y local. La intervención de las entidades territoriales puede ser complementada por las entidades nacionales sectoriales, bien sea con intervenciones directas o a través de subsidios o estímulos cuando las acciones se consideran prioridades nacionales.

En los servicios, el suministro no excluye a determinados usuarios y los costos son cubiertos por el conjunto de ciudadanos a través de impuestos y, en algunos casos, de las contribuciones. Tal hecho hace que la planeación y la toma de decisiones sobre el servicio afecten de manera directa a la comunidad y, por lo tanto, están sujetas al debate acerca de su urgencia y conveniencia frente a otro tipo de servicios. Aquí opera el mecanismo de la escogencia pública. En otras palabras, la participación comunitaria para promoverlos debe ser condición previa a la iniciación del servicio o la actividad. Aquí es importante el papel de las entidades territoriales para llevar a la comunidad a un consenso.²⁹

Ahora bien, los servicios, independientemente de su naturaleza y las

dificultades anotadas, continúan bajo la órbita nacional y su suministro se produce, en la práctica, a través de las dependencias regionales de las entidades nacionales, que son, se supone, el mecanismo articulador de las demandas territoriales con las ofertas institucionales.

La presencia regional de las entidades nacionales

Las estructuras organizacionales de las entidades nacionales contemplan la existencia de oficinas o gerencias regionales que facilitan la prestación de los servicios, coordinan las actividades a nivel territorial y sirven de núcleos de información para la toma de decisiones nacionales.

Las regionales de las entidades son ante todo una forma de desconcentración institucional que presenta niveles desiguales de desarrollo entre las entidades. Contrariamente a lo que se piensa, ellas no son dependencias descentralizadas en el sentido ortodoxo del término pero sí registran un incipiente desarrollo de mecanismos, instrumentos y procedimientos de gestión con las entidades territoriales. Los grados de autonomía de tales dependencias frente a las oficinas centrales son muy restringidos en la mayoría de casos. Recientemente se observan esfuerzos en el sentido de brindarles mayores competencias, aunque limitadas, en materia de contratación y gestión.

Para su trabajo territorial, las entidades, a través de sus regionales, han creado mecanismos de participación y privatización que brindan a los usuarios y comunidades la oportunidad de intervenir en la prestación de los servicios. Son cada vez más frecuentes las organizaciones de usuarios de los servicios y la presencia de entidades privadas en la prestación y gestión de los mismos. No obstante, se ha producido una proliferación de organismos de concertación, que si bien resuelve los requerimientos particulares de la entidad interesada, hace compleja la coordinación interinstitucional y tiende a deteriorar el poder de convocatoria entre las poblaciones rurales.

Como resultado del proceso de transición institucional se han regis-

trado modificaciones en la forma de presencia regional y en la organización y procedimientos de gestión. Las regionales se han mantenido, suprimido o modificado de acuerdo con los cambios globales de las entidades, pero sin lograr eliminar la tradicional dispersión de sus coberturas territoriales.³⁰ Las regionales se han venido conformando por necesidades del servicio, sin que coincidan entre ellas y con los límites político administrativos territoriales. En varios casos comprenden sólo parte de los poderes y territorios municipales y departamentales. Con ello se ha dificultado la coordinación programática, financiera, logística, etc., con las entidades territoriales, como también el manejo integral de los servicios del sector. A la tradicional falta de interés de las autoridades territoriales frente al sector se suma una dificultad práctica para la interlocución y la coordinación, todo lo cual resulta crítico para el proceso de descentralización y regionalización sectorial.³¹

Las entidades sectoriales cuentan con un personal de planta que asciende a cerca de 18.000 funcionarios, de los cuales el 20% corresponde al nivel profesional, el 8% al técnico y el 72% a las actividades de apoyo.³² Del total de personas vinculadas, 13.890 están emplazadas en las regionales de las entidades. Al agregarlas por regiones Corpes, en Centro Oriente se concentra el 38% de los funcionarios, en Occidente el 33%, en la Costa Atlántica el 21%, en la Orinoquia 6% y en la Amazonia el 1%. Estas cifras, sin duda, confieren un orden de magnitud a las posibilidades regionalizadoras y descentralistas.

Capacidad territorial para la descentralización y la regionalización sectoriales

La gran limitación de los procesos de descentralización y regionalización se encuentra en la debilidad institucional y técnica de las entidades territoriales para asumir las nuevas competencias y los recursos. La debilidad de estas entidades se proyecta a las dependencias encargadas de atender las responsabilidades agropecuarias y pesqueras, que en la mayoría de casos no cuentan con la fortaleza política e institucional para participar en la gestión efectiva de las decisiones sectoriales. A nivel territorial hacen

falta voluntad política, instrumentos, recursos, capacitación y, en fin, una serie de apoyos y desarrollos prácticos que configuran los retos futuros de trabajo en el frente de desarrollo institucional. Quizás la razón de fondo de esta situación reside en el escaso atractivo político (electoral, burocrático y financiero) que el sector agropecuario les ofrece a los gobiernos departamentales y municipales.³³ Sin este apoyo político-gubernamental no es probable llevar a cabo los procesos de descentralización y de regionalización y, sin duda, esta politización sectorial será una de las claves para impulsar su desenvolvimiento.

La debilidad política, operativa y organizacional de los organismos de concertación a nivel territorial (Cursa, Consea, Consejos Municipales de Desarrollo Rural) es amplia y se requiere hacia el futuro una recomposición y fortalecimiento de estos instrumentos claves para la difusión de la política sectorial, la concertación y seguimiento de su ejecución, la decisión sobre la provisión de los servicios, la planificación participativa y la gestión de acciones y proyectos.³⁴ Pero estos organismos no pueden ser fuertes si tampoco lo son las secretarías de agricultura y las organizaciones de la sociedad civil.

Las secretarías departamentales de agricultura tienen una naturaleza legal "híbrida" que consiste en que, por un lado, son parte de la estructura organizacional de los departamentos y, por otro, son consideradas por ley como las agencias seccionales del sector y los organismos susceptibles de cumplir funciones delegadas del Ministerio. Con esta doble condición, que puede ser una potencialidad, se les ha conferido la función de planificar el desarrollo agropecuario seccional, concretar la coordinación de las entidades nacionales en su territorio, realizar el seguimiento de la política sectorial y brindar el apoyo al nivel municipal.

En un balance reciente del estado real de las secretarías³⁵ se identifican, con grados diferenciales, algunos avances de dichas dependencias en materia de coordinación de la gestión sectorial en su territorio, la difusión relativa de la política sectorial, la generación de estadísticas de consenso y la realización de algunos proyectos, así como la aplicación del Sintap-

Pronatta y el apoyo a los niveles locales a pesar de las dificultades metodológicas existentes. De igual forma, estas dependencias cuentan con un número de personal relativamente importante, como son 3.873 funcionarios en planta, de los cuales 887 son profesionales, 412 técnicos y 2.569 de apoyo.

Pero también se registran restricciones fundamentales que se asocian con la inoperancia de las estructuras organizacionales y un claro sesgo hacia actividades de fomento con el sacrificio de otras tareas como la planeación. Son contadas las secretarías que tienen planes agropecuarios específicos. Se gestionan proyectos sin el concurso activo del sector privado y con frecuencia se presentan colisiones de competencias con las secretarías de planeación.

Las secretarías movilizan, en promedio, tan sólo el 3% del total de gastos de los departamentos, lo cual equivale, en 1995, a \$41.000 millones. Se presenta una amplia dispersión de los presupuestos (entre \$100 millones y \$6.000 millones), que se explica en la diferencial fortaleza financiera de los departamentos. El bajo apoyo político interno explica que buena parte de sus actividades de inversión se financien con recursos nacionales provenientes de diferentes entidades y programas.

Con respecto a las Umata y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, se observa una situación más alentadora, aunque también se reconocen diversos problemas que serán tratados con profundidad en el actual Seminario.

De acuerdo con un estudio reciente³⁶, el 96% de los municipios ya cuentan con un organismo de asistencia técnica agropecuaria para pequeños productores, bien sea bajo la modalidad de contrato o incorporada dentro de la estructura municipal. A la par, las Umata emplean a 5.327 funcionarios y registran un presupuesto, en 1995, de \$40.950 millones, lo cual muestra un esfuerzo importante de los municipios para la prestación de este servicio descentralizado.

Por su parte, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR, están en proceso de conformación y consolidación. Se calcula que en el país ya están en operación 863 CMDR (612 creados por Acuerdo Municipal y 251 derivados de los Consejos Municipales de Rehabilitación) y en la actualidad se trabaja en la reglamentación de sus actividades y en la definición de los apoyos nacionales para su implementación.³⁷

Al agregar los recursos humanos y financieros antes reseñados para las entidades territoriales, se concluye que a pesar de ser reducidos frente a otros sectores, no dejan de ser importantes y valiosos para el desarrollo sectorial en las regiones.

Las secretarías de agricultura departamental y las Umata, manejaron, en conjunto, \$82.000 millones de pesos en 1995 y cuentan para su trabajo cotidiano con cerca de 9.200 funcionarios. Aun cuando algunos de esos recursos provienen de aportes nacionales, las cifras muestran que, a pesar de su tamaño relativo, el esfuerzo de las entidades territoriales es notorio y sirve de complemento para la gestión de las entidades nacionales que en 1995 operaron \$180 mil millones y registraron 14.000 funcionarios de planta distribuidos en las regiones.

La articulación efectiva de los recursos nacionales y territoriales, bajo el dominio y gobierno de las entidades territoriales, se constituye en uno de los fines de la descentralización y regionalización. Si bien dicha articulación hasta el momento es un propósito, ya se presentan esfuerzos de trabajo incipientes e imperfectos de las entidades sectoriales con las territoriales, que se constituyen en un buen síntoma.

En materia de reforma agraria, por ejemplo, las normas permiten a los municipios adelantar la titulación de baldíos, previa aprobación de la Junta Directiva del Incora y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, en la actualidad, algunos pocos municipios han tenido acceso a esta facultad. De igual forma, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural se proyectan como un medio fundamental de identificación, priorización y concertación para el proceso de reforma agraria en el cual se ha empeñado

el Gobierno Nacional, mientras las autoridades territoriales sirven de instancias de apoyo en tareas de información o participando en actividades de asesoría y capacitación.

El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, por su parte, ha desconcentrado sus actividades en los proyectos de pequeña irrigación. Se realizan esfuerzos para que la organización asuma a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como el instrumento decisorio y priorizador clave para orientar la aplicación de los recursos y, en el largo plazo, es probable que se convierta en un organismo financiador.

El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, adelanta convenios con los municipios para adelantar tareas como las guías de movilización o algunas acreditaciones, mientras el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, según sus estatutos, puede suscribir convenios de delegación de funciones de administración y control de recursos pesqueros y acuícolas con los municipios y departamentos, y está interesado en descentralizar la identificación, ejecución y evaluación de los proyectos productivos demostrativos, así como la identificación y priorización de proyectos de investigación.

Estos avances, si bien son muy reducidos, confirman que sí es posible la descentralización y la regionalización de los servicios.

V. LA AGENDA FUTURA

Para el futuro se ha previsto el desarrollo de una agenda que conduzca al fortalecimiento y consolidación de la descentralización y la regionalización sectorial. Conscientes de que este proceso requiere de múltiples y complejos esfuerzos, los puntos propuestos no tienen mayor pretensión que definir las tareas prácticas que sería necesario adelantar desde ahora.

- Fortalecer los organismos de concertación a nivel territorial

(CMDR, Conseas, Corsas) como el camino más directo para estimular, en el corto plazo, la descentralización política en el sector.

- Ejecutar el programa de fortalecimiento institucional de las secretarías de agricultura departamental, como pilares básicos del proceso y siguiendo los lineamientos que para el efecto ha trazado el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Profundizar, luego de un análisis servicio por servicio, la cesión de competencias y recursos de las entidades nacionales prestadoras de servicios agropecuarios y rurales en favor de las entidades territoriales, y la futura región administrativa y de planificación. Para este efecto, se requiere de la conformación de una comisión de alto nivel que eleve las recomendaciones pertinentes al Gobierno Nacional.
- Unificar las coberturas territoriales de las entidades nacionales prestadoras de los servicios, como un paso importante para el ordenamiento institucional del sector.

NOTAS

1. *“Cómo va la descentralización”, en Revista Planeación y Desarrollo, Vol XXVI, No.2. Departamento Nacional de Planeación, 1995. Pág 5.*
2. *Constitución Política de Colombia. Artículos 306 y 307. Santa Fe de Bogotá, Editorial Temis, 1993.*
3. *La Ley 134 consagró los mecanismos de democracia directa como los cabildos abiertos, las consultas populares y las revocatorias de mandato, entre otras, que, sin embargo, han tenido una aplicación muy precaria. El balance es más generoso en lo relacionado con la vinculación de los ciudadanos a las tareas de la administración local como las Juntas Administradoras Locales, los Comités de Participación en Salud, las Juntas de Vigilancia de los Servicios Públicos, etc.*
4. *WIESNER, Eduardo. La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia. Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación-Asociación Nacional de Instituciones Financieras, 1995. Pág 40-41.*

5. *Política de consolidación de la descentralización. Documento Conpes No. 2788. Santa Fe de Bogotá, 1995. Pág 2.*
6. *En los últimos diez años se han promulgado 16 leyes importantes que se relacionan por sector de la siguiente manera: Ley 12 de 1986; Decreto 077 de 1987; Leyes 29 de 1989 y 115 de 1994 en educación; Leyes 10 de 1990 y 100 de 1993 en salud; Ley 3 de 1991 en vivienda; Ley 142 de 1994 en servicios públicos domiciliarios; Leyes 101 de 1993 y 160 de 1994 en agropecuario; Leyes 99 de 1993, 70 de 1993 y 141 de 1994; Leyes 01 de 1991 y 105 de 1993 en vías y transporte; y, quizás la más polémica de todas, la Ley 60 de 1993 que define las competencias y recursos a través del situado fiscal y la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación.*
7. *Política de consolidación de la descentralización. Documento Conpes No. 2788. Santa Fe de Bogotá, 1995. Anexo No. 2. Págs 19 y 20.*
8. *Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata, fueron creadas mediante el Decreto 077 de 1987 y, posteriormente, se generó un esquema de soporte con los Decretos 1946 de 1989 y 2379 de 1991 que crea el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria - Sintap - y se reglamentan las Umata.*
9. *Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural tienen su origen en la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Ley 101 de 1993) y son ratificados con la Ley 160 de 1994, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.*
10. *Los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Consea, los Consejos Regionales de Secretarías de Agricultura, Corsa, y el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura, Consa, han sido creados y modificados por diferentes decretos y resoluciones desde comienzos de la presente década. En la actualidad se realiza un proceso de ajuste y consolidación que pretende lograr un mayor nivel de participación privada y comunitaria, así como fortalecer la capacidad efectiva para orientar las decisiones del sector en los territorios.*
11. *Departamento Nacional de Planeación. "Destinación de la participación municipal en 1994", en Revista Planeación y Desarrollo, Vol. XXVI, No.2, 1995. Pág. 18.*
12. *Ibid. Pág. 34.*
13. *En 1995, las entidades nacionales del sector agropecuario aplicaron \$135 mil millones, mientras las encargadas del gasto social rural ejecutaron \$175 mil millones. El Fondo DRI financió proyectos productivos por un valor equivalente a la parte de recursos originados en las participaciones que los municipios asignan al sector agropecuario.*
14. *Departamento Nacional de Planeación. Política de competitividad agropecuaria, pesquera y forestal. Documento Conpes. 1995. Pág. 7.*

15. Véase: *Departamento Nacional de Planeación. Transición de los Corpes a Regiones Administrativas y de Planificación. Santa Fe de Bogotá, 1995.*
16. *Programa de investigaciones sobre desarrollo regional, competitividad y ordenamiento territorial. Consejería Económica de la Presidencia de la República, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corporación Andina de Fomento. Santa Fe de Bogotá, 1996. Pág. 52 y ss.*
17. Véase *Programa de investigaciones sobre desarrollo regional, competitividad y ordenamiento territorial. Op. Cit.; Presidencia de la República, Estrategia Nacional de Competitividad. Santa Fe de Bogotá, 1996; Consejos Regionales de Competitividad. Documento Conpes. Santa Fe de Bogotá. 1996.*
18. *Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá, 1991.*
19. *Evaluación de la descentralización en el sector agropecuario y pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Consucol Ltda. Santa Fe de Bogotá, 1996. Pág. 30.*
20. *Barón, Tulia; Ferro, Juan Guillermo; Osorio, Flor Edilma. "Enfoques conceptuales y operativos del DRI en Colombia en sus 20 años". Ponencia presentada en el Seminario "20 Años de Desarrollo Rural en Colombia y sus Perspectivas", Santa Fe de Bogotá, Junio 26-28 de 1996. Pág. 5.*
21. *Evaluación de la descentralización en el sector agropecuario y pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Consucol Ltda. Santa Fe de Bogotá, 1996. Pág. 33.*
22. *Siguiendo este enfoque, el Fondo DRI ya dedica el 43% de sus recursos para atender proyectos de corte social y la tercera parte de sus fondos se aplican a proyectos productivos.*
23. *Vargas del Valle, Ricardo. Lineamientos de una propuesta para la fase IV del Fondo DRI (1997-2000). Ponencia presentada en el Seminario "20 Años de Desarrollo Rural en Colombia y sus Perspectivas", Santa Fe de Bogotá, Junio 26-28 de 1996. Pág. 7.*
24. *Ibid. Págs. 12-16.*
25. Véase *Llambi, Luis. "Globalización y nueva ruralidad en América Latina", en Revista Alasru, No. 2, 1994.*
26. *Evaluación de la descentralización en el sector agropecuario y pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Consucol Ltda. Santa Fe de Bogotá, 1996. Pág. 40.*
27. *Ibid. Pág 42.*
28. *Ibid. Pág 45.*

29. *Ibid.* Pág. 46.
30. *Desde la década de los setentas se ha insistido en la necesidad de unificar las coberturas de las entidades sectoriales. Véase Ministerio de Agricultura - OPSA. Propuesta de una regionalización común para todos los organismos del sector agropecuario. Documento de Trabajo 75-02. 1975.*
31. *No obstante, en los últimos años las coberturas regionales de las entidades tienden a asimilarse a los departamentos o a regiones históricas como el Viejo Caldas o la Costa Atlántica. Esta es un síntoma favorable para la eliminación de las disfunciones anotadas.*
32. *Evaluación de la descentralización en el sector agropecuario y pesquero. Op. Cit. Anexo Estadístico.*
33. *En este sentido véase el trabajo de Bernal, Delgado y Combariza. "Las reformas sectoriales y el desempeño del gobierno local, las Umata y los productores rurales". Santa Fe de Bogotá, IICA, 1996.*
34. *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Recontextualización del sistema de planificación nacional-regional del sector agropecuario y pesquero. Santa Fe de Bogotá, D.C., 1993.*
35. *Programa de fortalecimiento institucional de las secretarías de agricultura departamental. 1995.*
36. *Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria - Primer Censo Nacional de Umata. IICA- Colciencias-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-Pbest Asesores. 1996.*
37. *Ibid.* Anexo Estadístico.

REPARTO DE COMPETENCIAS Y RECURSOS ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO

*Rafael de la Cruz **

*Profesor del Centro de Políticas Públicas del Instituto de
Estudios Superiores de Administración (IESA). Caracas-Venezuela*

I. DOS MODELOS FISCALES DE ORGANIZACION DEL ESTADO BAJO CONDICIONES DE DESCENTRALIZACION

Estados unitarios y federales

La distinción entre Estados unitarios y federales es una herencia intelectual del debate sobre la formación de los Estados-nación entre principios del siglo XVI y fines del siglo XIX.¹ Según las circunstancias históricas, en algunos casos las naciones se construyeron a partir de acuerdos entre comunidades que se consideraban independientes, como sucedió clásicamente con la Confederación Helvética, Estados Unidos y Alemania. Otros países llegaron a consolidar el concepto de nación merced a la conquista y sometimiento de diversos pueblos por otro de mayor tamaño o capacidad de organización. Tal es el caso de Francia, España y Gran Bretaña.

* *Doctorado en Economía, Maestría en Ciencias Políticas, Licenciado en Sociología de la Universidad de París. Actualmente es profesor del Centro de Políticas Públicas del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Dirigió el área de descentralización de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado del Gobierno de Venezuela (COPRE) (1987-1992). Asesor del Ministro de Estado para la Descentralización y consultor del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas en temas de descentralización y finanzas públicas. Es autor de diversas obras sobre Políticas Públicas, Teoría del Estado y Economía.*

En las colonias latinoamericanas, la independencia se saldó con la aparición de Estados tanto unitarios como federales. Entre los primeros están, por ejemplo, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Guatemala. Los federales son Argentina, Brasil, México y Venezuela. En estos países las diferencias entre comunidades son mínimas (a excepción de los pueblos indígenas sometidos por la cultura blanca y mestiza), y los conceptos constitucionales federativos o unitarios se sustentaron básicamente en opciones ideológico-políticas. A pesar de esto, el caudillismo que dominó buena parte del siglo XIX y comienzos del XX, dejó en las élites latinoamericanas la sensación de que el desarrollo del Estado centralista que liquidó a los caudillos fue un paso decisivo hacia la modernización de las sociedades del continente. En consecuencia, el federalismo fue visto durante cierto tiempo en muchos sectores como una amenaza de desintegración y un peligro de vuelta al caudillismo decimonónico. Tal vez sea la razón por la que países formalmente federales se comportaron como claros ejemplos de estados unitarios centralistas hasta hace pocos años. Tal fue el caso de México y Venezuela.

Sin embargo, la evolución del proceso de descentralización en Occidente ha dejado atrás en muchas ocasiones lo que alguna vez fue una clara diferenciación entre los dos modelos. España, uno de los países más centralistas de Europa, formalmente defensor de la idea de unidad frente a las tendencias centrífugas de vascos y catalanes, se ha convertido, con el llamado Estado de las Autonomías, en una federación de hecho. La misma Francia, campeona del centralismo, avanza paulatinamente hacia una mayor y cada vez más importante autonomía e importancia de los gobiernos locales. Venezuela y Colombia, la una federal, la otra unitaria, han dado pasos decisivos y muy similares hacia un concepto descentralizado de Estado, partiendo de experiencias muy centralistas en las que las únicas autoridades electas con responsabilidades significativas eran las del poder nacional.

La diferencia entre federalismo y Estado unitario se torna cada vez más retórica en los casos en los que se avanza sobre el camino de la descentralización. En los Estados federales, muchas veces el gobierno central

recibió por delegación funciones que originalmente pertenecían a los miembros federados. En casi todas las experiencias actuales, por lo general la descentralización significa la transferencia o devolución (conforme a las circunstancias) de servicios del gobierno central a las provincias y municipios. En este sentido, a pesar de partir de perspectivas y realidades diferentes, la mayor parte de los países en proceso de descentralización están siguiendo una evolución que acerca crecientemente su respectivas estructuras de administración pública.

Distributivismo centralizado y federalismo fiscal como modelos teóricos

Dentro de este marco, cada Estado opta por un esquema distinto de organización de las finanzas públicas. Los dos extremos teóricos son el modelo distributivista centralizado y el modelo de federalismo fiscal.

La condición para el funcionamiento del distributivismo reside en la existencia de un gobierno central fuerte que se encarga de recaudar la mayor parte del ingreso público y de distribuirlo entre las administraciones subnacionales en determinadas proporciones. Dicho sistema, en principio, es más sensible a la ecualización de las regiones y municipalidades. En otras palabras, se podría esperar que bajo este modelo, las provincias y localidades más pobres se vean compensadas frente a las más ricas. En la medida en que las decisiones sobre distribución del gasto se toman desde el gobierno central, existe la posibilidad de que se redistribuyan los recursos con criterios de equidad territorial.

Sin embargo, los incentivos para que el gobierno nacional tome ese tipo de resoluciones no siempre operan. Las presiones políticas, a las que la administración es muy sensible, como también la misma estructura legal, pueden dar lugar a muchas variantes en su comportamiento, como veremos más adelante. Por otro lado, la concentración del ingreso en la nación disminuye sensiblemente el interés de las comunidades tendiente a mantenerse vigilantes sobre el destino de los impuestos. En las condiciones que impone el modelo distributivista, no es la presión tributaria la que

concentra la atención de los electores cuando fijan su vista en las autoridades regionales y locales. Muchas veces, la mayoría de la población no establece ninguna relación entre el pago de los impuestos nacionales y el gasto de los gobiernos regionales y locales. Las administraciones subnacionales tenderán a incrementar al máximo el gasto, en ausencia de la contención que las comunidades impondrían si este comportamiento se relacionara directamente con una mayor presión impositiva. El distributivismo, en su versión extrema, conduce en gran medida a la irresponsabilidad fiscal de las autoridades regionales y locales, generando el síndrome “padre rico-hijo despilfarrador”.

El federalismo fiscal, en su expresión más avanzada, implica darles a los estados-provincias y a las municipalidades un fuerte poder de decisión sobre los ingresos y el gasto público. En este escenario se puede esperar que se desarrolle una relación muy estrecha entre los contribuyentes y las autoridades electas a nivel local y regional, en la medida en que la mayor parte de los ingresos de tales gobiernos provienen de tarifas y tributos recaudados entre sus propios electores. La población recibe fuertes incentivos para supervisar el gasto público y para participar en la toma de decisiones sobre políticas que la afectan. En contrapartida, las desigualdades interregionales pueden profundizarse.

Algunos efectos micro y macroeconómicos

Ambos modelos de organización de las finanzas intergubernamentales mencionados traen consigo efectos diversos sobre la economía, dependiendo de las condiciones legales, políticas y técnicas presentes en cada experiencia descentralizadora.

Desde el punto de vista microeconómico, el distributivismo centralizado, al transferir recursos fiscales a las regiones de menor desarrollo relativo, genera una demanda agregada que incentiva en teoría la inversión, la producción y el empleo local. Otro efecto que se considera positivo es que tiende a minimizar la migración de las zonas pobres a las más ricas, favoreciendo una ocupación más extensiva del territorio, y descargando de

población marginal las ciudades más densas. Por lo común se espera de este modelo que estimule un desarrollo nacional territorialmente armónico y justo.

Sin embargo, en la práctica, algunos de los efectos positivos no sólo no se producen sino que provocan incluso tendencias contrarias a lo esperado. Una característica indeseable del modelo distributivista es el escaso estímulo al desarrollo de la competencia interregional por la captación de inversiones. Es un sistema que no promueve la eficiencia en el uso y asignación de los recursos, por la ausencia de competidores. Igualmente, el esquema distributivista tiende a recargar los impuestos sobre las zonas más ricas, con lo cual puede desincentivar la inversión, sin que la misma se traslade necesariamente a las zonas menos desarrolladas.

Si las transferencias de recursos del gobierno central se realizan sin la condición de aumentar el esfuerzo fiscal por parte de las administraciones subnacionales, se puede desatar un efecto cíclico de empobrecimiento. Cuando las regiones más pobres reciben financiamiento por su bajo nivel de desarrollo, los incentivos para seguir siendo pobres son muy altos. El gasto improductivo local tenderá a crecer, especialmente el empleo público excedentario y los subsidios.

Por otra parte, si la legislación que regula las transferencias no es lo suficientemente precisa, el gobierno nacional tendrá un posible margen de manipulación en la asignación territorial del financiamiento. Los gobernadores cercanos al presidente podrían obtener más recursos que otros menos afectos.

Para intentar enfrentar tales distorsiones se diseñan, mediante leyes especiales, paquetes de transferencias incondicionales y de transferencias condicionadas por regulaciones suficientemente claras, en las que se incluyen requisitos de esfuerzo fiscal, como la disciplina en el gasto o una cierta recuperación de los costos de los servicios prestados, por medio de tarifas y contribuciones.

Desde el punto de vista macroeconómico, la principal amenaza del distributivismo centralizado es el efecto “padre rico-hijo despilfarrador” sobre la deuda pública.

A pesar de que en este modelo, los gobiernos subnacionales no suelen disfrutar de autoridad para endeudarse, el incentivo intrínseco al gasto descontrolado genera comúnmente diversos grados de déficit fiscal abierto o encubierto a nivel local. El primer tipo se expresa como un sobredimensionamiento de los compromisos de gasto local, frente a las expectativas de ingresos por transferencias. Igualmente, se puede producir un déficit encubierto por la vía de retrasar los pagos de los servicios, de los proveedores y contratistas, método que suelen utilizar las administraciones subnacionales. En estos casos, las autoridades regionales o locales acuden al gobierno central a solicitar un incremento de los recursos fiscales. Si se les niega, pueden descargarse de responsabilidad ante sus comunidades acusando a la administración central de no cubrir las necesidades de la población. Esta tendencia genera tensiones y conflictos de alto costo político entre los diferentes niveles gubernamentales.

Si la administración central cede ante las presiones y aumenta el flujo de financiamiento a las regiones que lo solicitan, la hacienda nacional se puede encontrar de súbito ante la necesidad de consolidar en cabeza de la nación una deuda adicional a la contratada. En época de penuria fiscal tal situación eventualmente acarrea riesgos de envergadura para la estabilidad macroeconómica al ampliar el déficit fiscal. Inflación, eliminación de programas nacionales de inversión y restricciones financieras de los servicios centrales son algunas de las consecuencias del escenario descrito.

El modelo de federalismo fiscal tiene un importante efecto microeconómico por su fuerte incentivo a la competencia interregional. Los estados y municipios juegan con sus respectivas políticas fiscales, bajando las tasas impositivas cuando requieren atraer inversiones, o aumentándolas si necesitan mejorar la infraestructura y los servicios para retener tanto las actividades económicas como a los individuos que se localizan en su territorio. Dicho efecto de mercado fue descrito por primera vez en 1956 por

Charles Tiebout.² La hipótesis de Tiebout supone que la competencia entre los gobiernos locales estimula la provisión eficiente de servicios que los electores requieren, así como la competencia entre productores, en ausencia de fallas de mercado, los conduce a suministrar al más bajo costo posible los bienes que los individuos demandan. Tiebout explicaba que los electores y las empresas, además de votar en las elecciones, "votan con sus pies". Esto significa que si un gobierno local no satisface adecuadamente sus demandas, tienen la posibilidad de mudarse y enviar así una señal de rectificación a las autoridades, semejante a la que recibe un empresario que ve declinar sus ventas. En teoría, bajo ciertas condiciones, la competencia entre gobiernos territoriales debería conducir a una situación Pareto-eficiente en la asignación de recursos. Mas adelante volveré sobre esta hipótesis.

Otros efectos del federalismo fiscal puro son menos positivos. Las regiones y localidades más pobres, con escasa o deficiente infraestructura y pocas ventajas para la inversión, tenderían a presentar saldos migratorios negativos, en favor de las ciudades o regiones más ricas. En un primer momento la afluencia de mano de obra barata puede estimular la actividad económica de las zonas más pobladas, pero en el mediano plazo, el aumento de la demanda de servicios por los nuevos habitantes de bajos ingresos, conduce a su congestión y deterioro. En esta tendencia, disminuiría la calidad de vida de la zona, se modificaría el ritmo de crecimiento de las inversiones y aumentaría el desempleo. Como consecuencia, sería probable un movimiento de relocalización de inversiones en zonas menos pobladas y conflictivas, a manera de recolonización de áreas de baja densidad y probablemente más pobres. La última evolución, aunque posible, es incierta.

En cuanto a las repercusiones macroeconómicas del modelo, la posible caída de la actividad económica de las zonas más ricas, el aumento del desempleo y el incremento de la demanda por servicios públicos podrían producir déficits presupuestarios que obligarían a los gobiernos locales y regionales a endeudarse. En un escenario de alta concentración del gasto público total en las administraciones subnacionales, el déficit local y re-

gional puede traer repercusiones sobre el endeudamiento nacional, en forma similar al efecto analizado en el caso del endeudamiento surgido en el esquema de distributivismo centralizado. Ahora bien, dada la importante masa de recursos que manejan las localidades y regiones en el modelo de federalismo fiscal avanzado, el impacto del déficit subnacional trasladado al gobierno central sería de dimensiones mucho mayores y de mayor potencial desestabilizador sobre las variables macroeconómicas.

Otro riesgo es el impacto que la generación de demanda agregada local y regional puede tener, en épocas de crisis, sobre las políticas nacionales antiinflacionarias. El volumen de recursos que llegan a manejar las administraciones subnacionales causaría repercusiones negativas de consideración si el gobierno central decidiera restringir el gasto público, y los gobiernos regionales y locales no acataran tal recomendación.

En todo caso, en el marco del federalismo fiscal, es muy probable que, además del voto con los pies, las comunidades sean más activas en la producción y vigilancia de las políticas públicas regionales y locales. Como se sugirió antes, cuando los electores deben pagar directamente a las gobernaciones y alcaldías una proporción de sus impuestos, se incrementa la exigencia de eficiencia del gasto público en esos niveles de gobierno. En el escenario de un federalismo fiscal de mucho poder regional-local, el gasto del cual se responsabilizan las administraciones subnacionales es una parte muy significativa del total del gobierno general. De este modo, el control y evaluación del gasto local y regional se traduciría en un efecto de control y evaluación sobre una fracción sustancial de la totalidad del gasto público.

Federalismo fiscal como modelo real

En la práctica, las finanzas públicas intergubernamentales de los países descentralizados se organizan con una combinación de federalismo fiscal avanzado y modelo distributivista. Algunas experiencias se basan en la entrega de autoridad tributaria a los diversos niveles de gobierno y constituyen simultáneamente fondos interregionales de compensación. En otros casos, el efecto de redistribución se espera de transferencias en paquetes.

CUADRO No. 1
Suiza
 Relaciones fiscales intergubernamentales
 (% sobre el total del gobierno general). 1984

| | Gobierno General | Gobierno Federal | Cantones | Gobiernos Locales |
|---|-------------------------|-------------------------|-----------------|--------------------------|
| Ingreso total + transferencias | | 55,04 | 33,13 | 26,31 |
| Transferencias de otros niveles de gobierno | | 1,76 | 8,49 | 4,22 |
| Ingreso total - transferencias | 100,00 | 53,26 | 24,64 | 22,08 |
| Gasto total + préstamos - recuperaciones | | 55,68 | 33,69 | 25,43 |
| Transferencias corrientes a otros niveles de gobierno | | 4,39 | 5,10 | 1,85 |
| Transferencias de capital a otros niveles de gobierno | | 2,28 | 1,11 | 0,08 |
| Total transferencias | | 6,67 | 6,20 | 1,92 |
| Gasto total - transferencias | 100,00 | 49,01 | 27,48 | 23,50 |

Fuente: International Monetary Fund, Government Finance Statistic Yearbook, 1993. Cálculos propios.

También existen transferencias de determinadas proporciones de tributos nacionales, sobre los cuales los gobiernos estatales o municipales no tienen injerencia administrativa. En los Cuadros No. 1 y 2 se presentan los casos de Suiza e Italia, que en versiones muy distintas de federalismo fiscal ejemplifican extremos reales entre los que se mueven las finanzas intergubernamentales. Suiza está formada por 26 gobiernos regionales llamados cantones, unidos bajo la constitución federal de 1848. Posee igualmente 3.019 gobiernos locales.³

Como se puede apreciar en el Cuadro No. 1, las competencias fiscales se encuentran repartidas de manera tal que algo más de la mitad de los ingresos públicos sobre el total de los del gobierno general son captados por el gobierno federal, mientras que aproximadamente las dos cuartas partes restantes se las reparten por igual los gobiernos locales y regiona-

les. Por el lado de los egresos, se destaca la alta correspondencia de su volumen con el de los ingresos en cada nivel. Sólo la federación recauda algo más de lo que gasta (4.27%). El monto de las transferencias del gobierno central es relativamente pequeño (6.67%) y se concentra en los cantones en mayor medida que en los municipios. A su vez, los gobiernos locales y la misma federación reciben transferencias cantonales por un orden cercano al 6% del gasto total.

En definitiva, los recursos propios de los cantones llegan a 74.3% del total de los que disponen, mientras que los municipios logran recaudar el 84% de sus ingresos. Esta situación se halla sustentada por competencias tributarias que permiten a cada nivel de gobierno desarrollar una fuerte autonomía. Los cantones gozan de amplios derechos para implantar cualquier impuesto, a excepción de los asignados exclusivamente al gobierno

CUADRO No. 2
Italia
Relaciones Fiscales Intergubernamentales
(% sobre el total del gobierno general) 1989

| | Gobierno General | Gobierno Federal | Regiones | Gobiernos locales |
|---|------------------|------------------|----------|-------------------|
| Ingreso total + transferencias | | 93,43 | - | 32,52 |
| Transferencias de otros niveles de gobierno | | 0,09 | - | 25,87 |
| Ingreso total - transferencias | 100,00 | 93,35 | - | 6,65 |
| Gasto total + préstamos - recuperaciones | | 93,32 | - | 27,02 |
| Transferencias corrientes a otros niveles de gobierno | | n.d | - | 0,09 |
| Transferencias de capital a otros niveles de gobierno | | n.d | - | 0,00 |
| Total transferencias | | 20,25 | - | 0,09 |
| Gasto total - transferencias | 100,00 | 73,07 | - | 26,93 |

Fuente: International Monetary Fund, Government Finance Statistic Yearbook, 1993. Cálculos propios.

federal (como consumo de licores, cigarrillos, gasolina, aduanas, rentas del capital y ganancias de loterías), con lo cual las bases imponibles y las tasas varían notoriamente en cada cantón. El 75% de los ingresos cantonales son tributarios, y el 66% de los mismos provienen del impuesto sobre la renta individual, seguido de un 15% de impuestos sobre la propiedad.

A su vez, los gobiernos locales recaudan el 63% de sus recursos propios de fuentes tributarias, y el 37% restante por cobro de servicios y multas. Los impuestos sobre la renta individual y sobre la propiedad producen respectivamente el 77% y el 12% de los ingresos tributarios. La autonomía de los municipios está regulada por las constituciones cantonales. En general disfrutan de libertad para fijar las tasas, dentro de reglas comunes sobre la base imponible fijadas por los cantones. Los cargos a los usuarios son decididos normalmente por los gobiernos locales.⁴

La experiencia suiza muestra un elevado grado de injerencia de las comunidades en las decisiones públicas a través de la figura del referéndum. En general, cabe afirmar que la rendición de cuentas de las autoridades locales ante sus electores es un hecho cotidiano que ha producido tanto un control de la cantidad y dirección del gasto público, como un amplio consenso político sobre la idoneidad del sistema.

Italia es un Estado unitario dividido en 20 regiones y 8.086 comunas. Los poderes reales de las regiones, hechas algunas salvedades, son muy limitados, mientras que los municipios desarrollan algunas competencias clásicamente locales tales como planificación urbana, policía local y tránsito, agua y saneamiento, alumbrado público y algunas edificaciones, especialmente del sistema escolar básico. Existe un nivel administrativo intermedio entre regiones y comunas llamado provincia, pero en realidad es una instancia desconcentrada del poder nacional, tal cual sucede asimismo en España.

Como se aprecia en el Cuadro No. 2, el ingreso público se concentra en más de 93% en el gobierno nacional. Entre tanto, los gobiernos subnacionales (consolidados en el Cuadro bajo el rubro de gobiernos locales)

reciben transferencias que representan casi el 80% de sus recursos (el 99% en el caso de las regiones). La debilidad de los ingresos propios de las comunas y regiones no impide que asuman responsabilidades de gasto por el orden del 27% del total del gobierno general. En Italia es notorio el desequilibrio vertical en las relaciones fiscales intergubernamentales. Se trata de uno de los países en los que más claramente se expresa el concepto de distributivismo centralizado. De hecho, el gobierno nacional se ha reservado casi todas las competencias tributarias. Los gobiernos subnacionales reciben transferencias, condicionadas a que brinden un mínimo de servicios públicos, y también transferencias basadas en programas especiales de salud, transporte público, preescolar o viviendas de interés social.

El esquema fiscal italiano otorga al gobierno central un poder discrecional muy acentuado. Los montos de las transferencias se deciden cada año mediante negociaciones variables y politizadas entre los diversos niveles gubernamentales.

El sistema ha limitado severamente la capacidad de las autoridades locales para rendir cuentas de sus actuaciones ante las comunidades. Por otro lado, las municipalidades no han desarrollado suficientemente su exigua capacidad tributaria como, por ejemplo, sobretasas al consumo de electricidad. La inercia creada por el distributivismo obligó al mismo gobierno central a imponer a las comunas un aumento de la tasa de impuesto sobre la recolección de basura en 1987 y 1988, y un aumento a los cargos sobre las concesiones comunales. Los gobiernos locales que decidieran no seguir tales disposiciones encontrarían problemas para obtener sus cuotas de transferencias.⁵

Los dos casos presentados abren una serie de interrogantes sobre los principios que guían la distribución de las responsabilidades fiscales entre los diversos niveles de gobierno. ¿Existen parámetros teóricos que permitan diseñar una repartición ideal de los gastos y los ingresos, como también del nivel de competencia que cada administración territorial debería asumir? ¿Qué tanto de la teoría se expresa en la práctica cotidiana del manejo fiscal de los Estados descentralizados?

II. SOBRE LA DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS: ¿CUANTO INGRESO Y CUANTO GASTO SE DEBE ASIGNAR A CADA NIVEL DE GOBIERNO?

En esta sección del trabajo se discuten algunos aspectos teóricos sobre el tamaño óptimo de las comunidades y cómo ellas mismas revelan sus preferencias a los gobiernos para regular la asignación de recursos en la producción de bienes públicos. A partir de estas ideas, se presenta un conjunto de criterios que influyen en la distribución de competencias entre los diferentes niveles gubernamentales, y finalmente se expone la experiencia comparada de distribución de las responsabilidades fiscales en un grupo seleccionado de países industriales y latinoamericanos.

Distribución eficiente de recursos y bienes públicos: una revisión crítica de la hipótesis de Tiebout y del modelo de comunidad óptima de Musgrave

La teoría de la economía del bienestar se ha ocupado insistentemente en descubrir, en el caso de los bienes públicos, cómo asignar eficientemente los recursos. Hay que decir que no se ha tenido mucho éxito en el intento. Es difícil descubrir las causas que regulan la producción de determinados bienes en una cantidad y calidad determinadas, por parte de los agentes gubernamentales, y asimismo las que inducen a los individuos a consumirlos.

Cuando se trata de la producción y consumo de bienes privados, una economía competitiva, sin la presencia de fallas de mercado, hace muy bien el trabajo de asignación de recursos. Un productor que no mantenga sus costos y su calidad en el promedio de sus competidores tenderá a perder clientes, y si persiste en no rectificar, eventualmente quedará excluido del mercado. La relocalización del consumo y de la producción surte un efecto positivo global sobre la economía, manteniendo los precios a un nivel aceptable para todos los agentes económicos.

Vilfredo Pareto, economista y sociólogo italiano (1848-1923), explicó las razones por las que la economía de mercado induce a la eficiencia, al sostener que los individuos, al decidir la compra de un determinado bien o servicio, igualan el beneficio marginal que reciben por consumir una unidad extra del bien o servicio, con el costo marginal de comprar esa unidad adicional. En otras palabras, un comprador recibe una satisfacción (utilidad) decreciente en la medida en que va consumiendo unidades adicionales de un determinado bien o servicio. Cada nueva unidad que consume la valora en menor medida y está dispuesto a pagar cada vez menos por la siguiente. En estas circunstancias, el productor tendrá que dejar de producir el bien o servicio en el momento en que el precio que el comprador está dispuesto a pagar iguale el costo de producir el bien adicional (punto de equilibrio del mercado). La relación entre compradores y vendedores regula los precios, el consumo, la producción y la inversión. A esta regulación general que induce un alto nivel de eficiencia en la asignación de los recursos se la conoce como Pareto-eficiencia.

Este escenario, por supuesto, requiere de ciertas condiciones como la existencia de diversos individuos interesados en producir determinados bienes, compitiendo para satisfacer la demanda de otros. Muchas veces, en la práctica, las economías no funcionan así por la existencia de las llamadas fallas de mercado. Entre las más conocidas se encuentran los monopolios, las externalidades, los mercados incompletos, las deficiencias de información y los bienes públicos.

Los monopolios son por definición indiferentes a la competencia. De manera tal que no se puede esperar de ellos una moderación de precios o la búsqueda de aumento de la calidad de productos y servicios por temor a los competidores. Estos no existen.

El concepto de externalidad se refiere a los efectos positivos o negativos que una organización o actividad económica produce sobre otras organizaciones o actividades económicas, sin recibir recompensa o darles una compensación, según sea el caso. Un hospital municipal atiende a los habitantes de un municipio vecino, sin recibir un aporte de éste por los

gastos en los que incurre, sobrecargando así de manera injustificada los impuestos que pagan sus contribuyentes. Determinada empresa contamina tan gravemente un lago que elimina a los peces, produciendo la quiebra de los pescadores de la región.

Mercados incompletos son aquellos en los que nadie está dispuesto a producir determinados bienes o servicios, aunque existan individuos que deseen comprarlos.

Las fallas de información son comunes en los mercados privados. A veces los consumidores no logran tener acceso a datos que les pueden interesar y que les permitirían hacer una elección más adecuada de los productos o servicios que quieren consumir. Un individuo bien informado sin duda vacilaría al comprar un alimento procesado si sabe que contiene productos químicos perjudiciales.

Finalmente, una falla básica del mercado privado es la existencia de bienes públicos puros. Estos se definen como los bienes y servicios cuyo costo marginal es cero, es decir, que una vez que están siendo entregados a un determinado número de individuos, no tiene ningún costo suministrarlos a un individuo adicional. El caso del faro es clásico. Se requiere el mismo faro para ayudar a la navegación de un barco o de mil. Igualmente, un bien público puro se caracteriza por el hecho de que es casi imposible impedir que cualquiera se beneficie de su existencia. Aunque alguien decida construir un faro, no puede evitar que los barcos que no han contribuido a su instalación lo utilicen del mismo modo.⁶

Estas fallas de mercado son razones que justifican la intervención de los gobiernos. Crear leyes antimonopolios y estimular la competencia; compensar interregionalmente las externalidades positivas; implementar incentivos para que las empresas respeten el ambiente; producir bienes o servicios tan necesarios que nadie más quiere hacerlo; incentivar la mayor difusión posible de información para la educación de los consumidores y garantizar la existencia de bienes públicos puros, son algunas de las actividades del Estado que se derivan de las fallas de mercado.

Dicho esto, se puede retomar, en forma de pregunta, la idea que abre esta parte del trabajo. Dado que el mercado de bienes públicos es por su propia naturaleza imperfecto, ¿es posible que la actividad gubernamental se acerque a una situación Pareto-eficiente? Y además, ¿cuáles son los incentivos que deberían ponerse en práctica para lograrlo?

La hipótesis de Charles Tiebout, “votar con los pies”, es un intento por explicar cómo las empresas y las personas pueden revelar al gobierno sus preferencias, de manera que con estos mensajes se regule el monto y el objeto de los gastos, el tipo y las tasas de impuestos y, en general, la actividad pública. Si los individuos y las empresas acuden a instalarse en un determinado territorio, o se mudan de él, se puede suponer que en el primer caso el gobierno está haciendo algo bien en lo que concierne a su responsabilidad, mientras que en el segundo debe de estar ocurriendo algo indeseable que el gobierno es incapaz de resolver. Dicho mecanismo sería el equivalente a la revelación de las preferencias que los consumidores realizan al comprar un determinado producto o al abstenerse de hacerlo. La asignación Pareto-eficiente de recursos que se verifica en el mercado privado se podría reproducir en el espacio público a través de la hipótesis de Tiebout.

Se requieren determinadas condiciones para que se produzcan los efectos que Tiebout esperaba. (a) Como premisa, la movilidad del capital y de las personas debe ser muy alta. Los residentes de una determinada circunscripción han de estar dispuestos a mudarse en caso de que el gobierno no cumpla con las expectativas que ellos tienen, o en caso de que otra circunscripción satisfaga mejor sus demandas. (b) El tamaño de las circunscripciones territoriales es crítico. Seguramente las empresas y las familias estarán más dispuestas a trasladarse de un municipio a otro dentro de una misma ciudad, que a mudarse de una provincia a otra, o a emigrar fuera del país. (c) Deben existir incentivos en la relación entre el sector público y la sociedad para que los residentes reconozcan las responsabilidades del gobierno y tengan la oportunidad de evaluarlas.

En ausencia de guerras o de graves y prolongadas crisis económicas,

cada país exhibe hábitos de migración muy diferentes en condiciones normales. En Estados Unidos, país al que Tiebout toma como referencia, la disposición de los habitantes y de las empresas a mudarse suele ser muy alta. En ciertos países latinoamericanos, la migración del campo a la ciudad ha sido importante, pero, sin embargo, las personas tienden a movilizarse en alto porcentaje a ciudades que se encuentran cerca de las zonas de las que son originarios. Los datos censales revelan que de todos los venezolanos encuestados, en 1950 el 81.2% habitaban en el mismo estado en que nacieron; en 1961 la cifra fue el 78%; en 1971 el 77.1%, en 1981 el 71.7% y en 1990 el 76%. Entre tanto, durante los 41 años transcurridos entre los dos censos extremos, la población urbana creció de 47.4% del total, a 84.1%.⁷ La movilidad de las empresas ha seguido un patrón similar en Venezuela.

Sin desestimar la importancia del “voto con los pies”, cabe afirmar que en lo concerniente a la movilidad de los agentes económicos, se deberían esperar diferencias muy marcadas de país a país.

Otra condición de vital importancia para el funcionamiento de la hipótesis de Tiebout es el tamaño de las comunidades. Cuanto más grande sea la jurisdicción de un gobierno, menos probable será la mudanza. Este aspecto obliga a considerar cuál es el tamaño óptimo: ¿cuántas personas y cuánto territorio deben poseer los diversos ámbitos gubernamentales?

Richard y Peggy Musgrave intentaron una respuesta ya clásica a la pregunta⁸ sobre el número de personas que deben alcanzar los agrupamientos territoriales. Las premisas de su teoría son que (a) los beneficios de los servicios públicos (en su modelo simplificado se trata de un solo servicio) se encuentran limitados a una determinada área geográfica, (b) los consumidores tienen gustos e ingresos idénticos, por lo cual estarán de acuerdo en la deseabilidad de que se suministren ciertos bienes públicos.

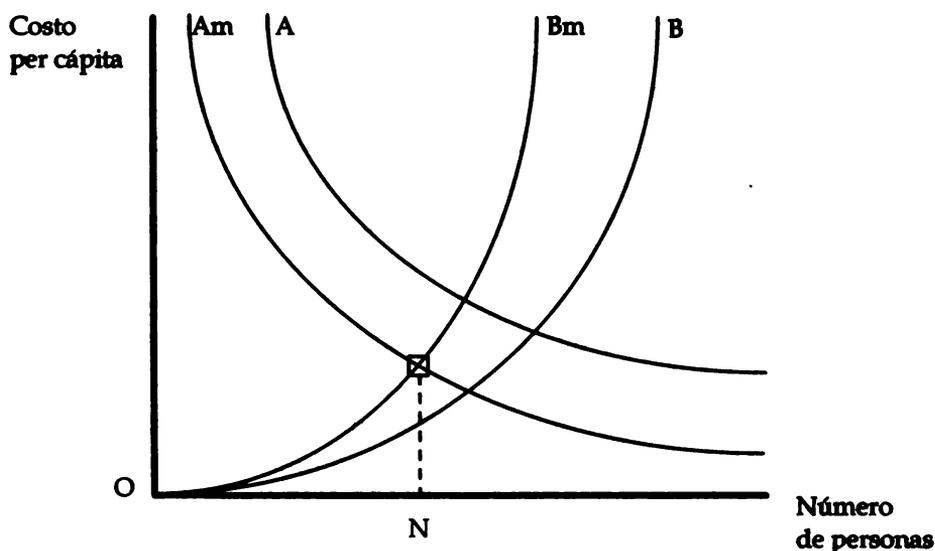
Todo el asunto se resume en el hecho de que el costo per cápita de producir los bienes públicos se reduce en la medida en que aumenta el número de residentes. Como estamos tratando sobre bienes públicos pu-

ros, la calidad de los mismos no se reduce por el hecho de que aumente el número de consumidores. Por lo tanto, la maximización de la eficiencia, en este caso, requiere que el mayor número de personas posible se congrege en el ámbito territorial del que se trata. Sin embargo, la afluencia de residentes conduce al hacinamiento, lo que obliga a muchos a abandonar el territorio. El aumento del crimen, el tráfico, la contaminación, el desaparición de las zonas verdes y la incomodidad son algunas consecuencias de dicha congestión. De este modo, Musgrave presenta una explicación de las razones que él aduce para multiplicar el número de unidades territoriales que prestan servicios, distribuyendo la población entre ellas.⁹

El modelo de Musgrave se representa en el Gráfico No. 1.

GRAFICO No. 1

Comunidad fiscal óptima de Musgrave



AA: Costo per cápita del servicio.

AmAm: Ahorro marginal en el costo per cápita del servicio.

N: Comunidad fiscal óptima.

Fuente: Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Mac Graw Hill, New York, 1980 (tercera edición), p. 517.

OB: Costo o desutilidad de la congestión.

OBm: Costo o desutilidad per cápita de la congestión.

En la medida en que va aumentando el número de personas que se instalan en una comunidad, el costo per cápita del servicio descende y el disgusto de los individuos ante la congestión aumenta; llega el momento en que los beneficios marginales originados en la reducción del costo del servicio son percibidos como menos útiles que la molestia marginal que causa el hacinamiento (N).

Siguiendo a Musgrave, ese punto representa el tamaño óptimo de una comunidad, a partir del cual el excedente tendría incentivos para abandonar la ciudad o el territorio. El mejoramiento del nivel del servicio puede desplazar el punto de equilibrio y aumentar el tamaño óptimo de la comunidad, pero nuevamente encontraremos una relación entre lo que las personas están dispuestas a pagar por el servicio y lo que están dispuestas a aceptar como congestión.

Una vez que se supera el tamaño óptimo, la hipótesis de Tiebout debería operar. El hacinamiento creciente y la pobreza que albergan las grandes urbes latinoamericanas parecen contradecir el funcionamiento teórico de las suposiciones de Tiebout y Musgrave.

En el análisis de las fallas de dicha propuesta se pueden encontrar algunos hechos que el mismo Musgrave destaca, como que (a) en el momento en que las personas tienen que tomar decisiones de traslado, no siempre encuentran en el sitio al que quisieran mudarse cosas tales como trabajo disponible, casas adecuadas o las escuelas que desearían para sus hijos. (b) La coexistencia de grupos que difieren en sus ingresos suele provocar que aquellos que se hallan por debajo de la media se quieran congregarse en zonas en que los servicios públicos son de mayor calidad, habitadas por grupos de mejores ingresos, quienes pagarán más per cápita a través de los impuestos. (c) Igualmente, en cada circunscripción coinciden bienes públicos locales y nacionales. Las universidades nacionales, por ejemplo, se localizan en diversas regiones que se benefician especialmente de los impuestos de todo el país. Dicha situación distorsiona la premisa del modelo, según el cual el efecto de los bienes y servicios se circunscribe a una determinada región geográfica. (d) Finalmente, no todos los bienes públi-

cos son puros. La provisión de servicios como los de bomberos, policías y escuelas se saturan en la medida en que crece el número de usuarios que los demandan. En estos casos, el mantenimiento del nivel del servicio requiere un aumento en los costos totales, y por lo tanto, la congestión de personas puede ir paralela al incremento de los costos marginales del servicio, o en todo caso a su mantenimiento en los niveles originales. El efecto de reducción de costos no se presenta si se conserva la cantidad y calidad de los bienes públicos no puros. Sin embargo, a pesar de esto, los bienes siguen siendo de uso general para la comunidad, con lo cual, transferirlos al mercado privado, generaría desequilibrios sociales indeseables. Guardias privados, extintores de incendios o escuelas particulares no pueden sustituir la policía, los bomberos o las escuelas públicas, dentro de las condiciones de vida mínimas que se espera de cualquier organización social en Occidente.

Dicho esto, existe aún otra razón por la cual el modelo de Musgrave y la hipótesis de Tiebout no siempre se verificarán en la realidad. Las personas y los grupos sociales toman en cuenta sus expectativas y costumbres políticas, culturales e históricas para adoptar decisiones sobre dónde asentarse. En muchas ocasiones los individuos tienen un alto sentido de pertenencia a la zona en la que nacen o en la que viven desde jóvenes, particularmente si es el lugar en el que residieron varias generaciones de sus antecesores. También las personas establecen relaciones con otras y forman grupos y referencias de alto valor en la vida de cada quien. Tales circunstancias hacen que muchos residentes se sientan comprometidos con la situación política o social de su región tanto o más que con la del país.

Tomando en cuenta estas variables, se puede afirmar que: (a) en una determinada circunscripción, la tolerancia de los residentes al hacinamiento y a la congestión de los servicios es directamente proporcional al grado de identificación con su territorio; (b) cuanto más fuerte sea esa identificación, más se alejará el momento de tomar la decisión de mudarse, retrasándose así el "voto con los pies" y aumentando el tamaño real de la población con relación a la comunidad fiscal óptima de Musgrave.

Si fuera cierta la anterior hipótesis de identificación cultural, ¿se puede seguir intentando medir el tamaño de una comunidad óptima? O ¿la teoría del federalismo fiscal está condenada a no poder hacer una medición objetiva de los tamaños reales que pueden alcanzar las comunidades, más allá de modelos que para funcionar requieren condiciones que no se encuentran fácilmente en la realidad?

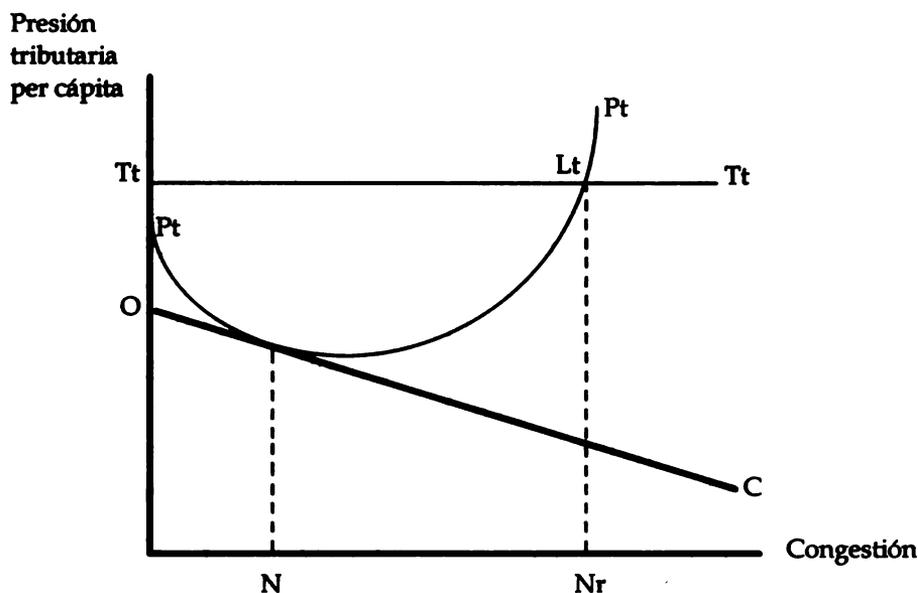
Para tratar de dar una respuesta a tales interrogantes, y tomando en consideración la hipótesis de la identificación cultural, se debe encontrar un parámetro que permita describir un límite a la tolerancia que los individuos pueden desarrollar por identificación, ante la congestión y el deterioro de los servicios. Ese parámetro es el máximo de presión tributaria que está dispuesto a soportar un residente.

Imaginemos una circunscripción territorial en la que, siguiendo el modelo de Musgrave, aumenta el número de habitantes y bajan rápidamente los costos per cápita en la prestación de los servicios públicos. Los menores costos marginales hacen también disminuir la tasa marginal per cápita y la masa total de impuestos necesaria para mantener la oferta de los bienes públicos. Simultáneamente, los habitantes de la zona encuentran cada vez más intolerable la aglomeración de gente que tienen que soportar para recibir los descuentos en sus impuestos, pero esta sensación coincide con la baja de las tasas; por lo tanto, toleran el crecimiento poblacional. En el momento en que el ahorro marginal iguala la desutilidad de la congestión (comunidad óptima de Musgrave), el efecto de identificación hace que los antiguos residentes, en vez de mudarse de su ciudad o región, estén dispuestos a soportar una presión tributaria mayor para mejorar la cantidad y calidad de los servicios. La reacción hace aún más atractiva la ciudad y produce nuevas corrientes migratorias de gente dispuesta a soportar la congestión, a partir de las cuales se requiere elevar nuevamente los impuestos de los viejos y más ricos residentes para mantener la calidad y cantidad de bienes públicos, a pesar de que la presión tributaria per cápita sigue descendiendo. El incremento de la tasa de los tributos y de las tarifas llega eventualmente a un punto en el que la disposición de pagar impuestos de los viejos residentes iguala el tope impositivo que están dispuestos a

tolerar. Este es el tamaño óptimo de la comunidad fiscal en condiciones en las que se introduce en el modelo la hipótesis de identificación cultural. Llamaremos *límite de tolerancia fiscal* al punto en el que se igualan la disposición a pagar impuestos y el tope impositivo.

En el Gráfico No. 2 se representa el modelo del límite de tolerancia fiscal, en condiciones de identificación cultural.

GRAFICO No. 2
Comunidad Fiscal Optima en la hipótesis de identificación cultural



PtPt: Curva de tolerancia tributaria.
TtTt: Tope impositivo aceptable.
Lt: Límite de tolerancia fiscal.
OC: Presión tributaria-congestión.

N: Comunidad fiscal óptima de Musgrave.
Nr: Comunidad fiscal óptima en la hipótesis de identificación cultural.

En el modelo anterior se destaca claramente la importancia vital que supone la existencia de un sistema tributario para enviar las señales o revelar las preferencias de las comunidades ante los gobiernos. Igualmente queda suficientemente definida la necesidad de que los diversos niveles gubernamentales cuenten con autoridades de elección popular que sean sensibles a esas señales. Si estas autoridades tienen competencias fiscales plenas, lo que significa capacidad de decisión sobre las tarifas y tasas de

los impuestos así como sobre el gasto público, la sensibilidad ante las preferencias de sus electores será muy alta. A su vez, cuanto menos autonomía fiscal reúnan dichas autoridades sobre los ingresos y los gastos, menos sensibilidad mostrarán ante las preferencias de sus electores y menos eficiente será la asignación de recursos del sector público.

¿Cuántos niveles de gobiernos son convenientes en un esquema de Estado descentralizado?

Algunos autores justifican, basados en una interpretación de la comunidad óptima de Musgrave, las corporaciones de desarrollo regionales, características de administración regional en América Latina en los últimos 30 años. Estas organizaciones, que actúan por delegación de los gobiernos centrales, con autoridades designadas generalmente por el propio ejecutivo nacional, han logrado muy pocos éxitos en su experiencia.

La teoría de las economías de escala, asociadas a una cierta idea del tamaño óptimo de las comunidades en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos, propició toda una gama de organismos en el continente que muestran hoy signos claros de agotamiento. La administración regional desde el centro no hizo surgir compromisos reales entre los administradores y las comunidades, ni identificación entre éstas y las circunscripciones regionales. Muchas de las regiones diseñadas bajo el esquema de desarrollo regional no tomaban en consideración los límites geográficos históricos de las comunidades. Las regiones artificialmente implantadas sobre los mapas llegaron a ser identificadas incluso con números y en todo caso con nombres que no significaban nada para sus habitantes. Resulta muy difícil lograr que alguien se sienta orgulloso de pertenecer a la región nororiental o a la región No. 4. La falta de interés y atractivo de estas denominaciones revela muy bien su yuxtaposición sobre una realidad histórica, política, económica y cultural plagada de significados para las comunidades que se sienten identificadas con su ciudad o pueblo, con su estado, provincia o departamento y con su país, pero no con una región artificial.

Estas realidades profundas influyen de manera decisiva en el momento en que un país que entra en un proceso de descentralización debe repartir responsabilidades entre los diferentes niveles gubernamentales o crear gobiernos subnacionales. Son igualmente consideraciones importantes relacionadas con la historia y la práctica política de las naciones.

En un Estado muy centralista que se está descentralizando generalmente hay fuerzas conservadoras que tienden a enfrentar y frenar el proceso. En esos casos, se llega a menudo a acuerdos inestables. Si el convenio se funda en restricciones fiscales, según las cuales los gobiernos subnacionales no tendrán suficiente autonomía, al avanzar el proceso de descentralización se pueden producir crisis de ingresos en los estados-provincias y en los municipios y presiones inesperadas sobre el tesoro nacional y sobre el nivel de deuda consolidada.

Si la transacción entre las fuerzas descentralizadoras y las centralizadoras implica que se va a crear o fortalecer un solo nivel de gobierno subnacional (suele ser el municipal), se perderá la oportunidad de desarrollar, en escalas intermedias entre lo local y lo nacional, una serie de servicios para los cuales los municipios son poco propicios por las externalidades que producen, y los gobiernos nacionales ineficientes, porque fallan al rendir cuentas ante las comunidades.

En definitiva es imposible, y seguramente indeseable, dejar de lado las variables políticas e históricas para el diseño de un proceso de descentralización. Pero, dicho esto, existen una serie de funciones y principios inherentes del gobierno que proporcionan puntos de referencia para emprender una política de descentralización. Algunas de ellas son las siguientes:

(a) Estabilización

Se considera comúnmente que la función de estabilización macroeconómica corresponde al gobierno nacional. Es este nivel público el responsable de políticas como la monetaria, la financiera, de comercio exterior, la fiscal nacional.

(b) Redistribución

La política y los mecanismos de redistribución, especialmente los destinados a compensar las diferencias de riqueza interregional, debe corresponder inicialmente al gobierno nacional. Igualmente, los gobiernos regionales (estados, departamentos, provincias), cuando existen, pueden tener una cuota de responsabilidad redistributiva respecto a los municipios. El instrumento más conocido de redistribución son los fondos intergubernamentales de compensación. En todo caso, se requiere de una cierta escala para poder ejercer la función redistributiva territorial. Los municipios suelen llegar a incursionar en este tipo de funciones sólo en forma limitada, cuando existen eventualmente unidades de administración subnacionales o cuando manejan programas de subsidios a determinados servicios públicos prestados por el sector privado.

(c) Solidaridad social

Es una expresión de la función de redistribución anterior, pero enfocada hacia la compensación de las desigualdades de ingresos entre los diferentes sectores de la población. Se realiza por medio de políticas impositivas progresivas y a través del gasto público dirigido a inversiones que favorecen a los más pobres. Por sus características, dicha función es normalmente asumida por los diferentes niveles de gobierno, según los diversos tipos de programas.

(d) Asignación del gasto

La función de asignación se refiere al proceso de toma de decisiones sobre la cantidad y el objeto del gasto público. Es una actividad en la que se produce básicamente la estructura de servicios públicos. La distribución de esta competencia entre los diferentes niveles de gobierno debe tomar en cuenta al menos dos aspectos: las externalidades de los bienes públicos y el principio de subsidiariedad.

(e) Externalidades

Como ya se discutió antes en el trabajo, las externalidades que producen los bienes públicos pueden ser positivas o negativas. Las primeras son efectos que benefician a terceros que no producen el bien y que no pagan nada por disfrutar del mismo. Las segundas son efectos que perjudican a terceros que no producen el bien y que no reciben compensación por el daño sufrido.

Una universidad pública financiada por el gobierno central y que se instala en una ciudad, le produce efectos positivos a ese municipio y al estado o provincia. El acceso geográfico a un instituto de educación superior, el incremento de la actividad cultural, la investigación tecnológica y científica y la ampliación de la demanda de bienes y servicios en el mercado local, son algunas de las consecuencias favorables y gratuitas que reciben las comunidades. En resumen, por el mecanismo de financiamiento descrito, la región y la localidad se benefician de un subsidio indirecto otorgado por el resto de la nación. Visto desde ese ángulo, parece obvio que el gobierno nacional debe mantener su tutela financiera sobre la universidad, y tratar de producir efectos similares en otras regiones recurriendo a su política redistributiva.

El asunto se puede ver más claro si imaginamos que la universidad es transferida bajo la tutela del estado o del municipio. En este caso, el gobierno subnacional deberá financiar, en principio con sus propios recursos, el costo total de la universidad. Es evidente que cuanto mayor sea la misma, más difícil será para el gobierno estatal o local afrontar su mantenimiento. La población de esa región estaría financiando, con sus impuestos y el pago de tarifas, a la población de otros estados y municipios que envían a sus hijos a estudiar en ese centro educativo.

Por supuesto que una política tendiente a reducir la gratuidad de la enseñanza superior, que implicara un crecimiento de los ingresos propios de la institución a través del pago de matrículas y de tarifas realistas de los servicios universitarios, modificaría sustancialmente los supuestos presen-

tados. En ese caso, un estado, e incluso un municipio grande, podría hacerse cargo de la universidad, minimizando tanto las externalidades positivas como las negativas desde el punto de vista fiscal. Esta situación podría estimular la instalación de otras universidades estatales o municipales, estableciéndose así una competencia para satisfacer la demanda de educación superior, que permitiría, dentro de ciertas condiciones, aumentar la calidad de la educación y sacar del mercado a las universidades menos eficientes y de peor calidad.

El ejemplo de los hospitales ilustra bien el tema de las externalidades. Si un municipio instala un hospital subsidiado enteramente por los contribuyentes de la comunidad, las externalidades positivas no remuneradas que producirá pueden llevar a la bancarrota a la municipalidad. Los individuos de otras municipalidades que vayan a buscar atención al hospital generarán una carga financiera no compensada que tendrá que soportar enteramente el municipio receptor. Por esto, en muchos diseños descentralizadores, a los municipios se les transfiere la responsabilidad sobre los sistemas primarios de salud, como los ambulatorios o postas, mientras que los estados o provincias reciben los hospitales mayores. Aun en este último escenario, un estado puede incurrir en costos no remunerados por atender a personas que vienen de otras circunscripciones territoriales. Sin embargo, a pesar de ese desajuste, el costo en ineficiencia y la degradación del servicio, derivados de mantener el hospital en manos del gobierno nacional, es mayor para la totalidad del país, incluyendo la población del estado que paga con sus impuestos por el servicio.

(f) Subsidiariedad

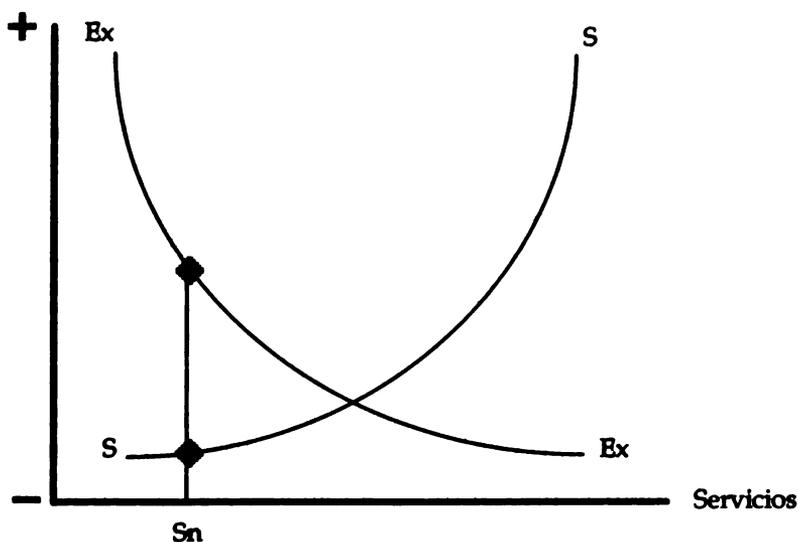
Precisamente el ejemplo del hospital en manos de los estados o provincias ayuda a explicar el principio de la subsidiariedad. Siguiendo el argumento planteado, si se privilegia en la distribución intergubernamental de servicios el argumento de las externalidades que producen los hospitales grandes, la decisión debería ser mantener bajo la autoridad de la nación ese servicio. Sin embargo, como se ha insistido en este trabajo, el principal argumento en favor de la descentralización es que cuanto más

cercanos a los ciudadanos están los entes gubernamentales encargados de proveer bienes públicos, más influencia ejercen las preferencias del público sobre la administración de los mismos. Este principio es el de la subsidiariedad, y requiere que cualquier bien público sea prestado por el nivel de gobierno más cercano posible a las comunidades. El cumplimiento de esta proposición es el mecanismo que garantiza mejor la transparencia en la producción y administración de las políticas públicas y la rendición de cuentas de los gobernantes locales y regionales ante sus comunidades.

La relación entre el principio de subsidiariedad y el análisis de las externalidades de los bienes públicos debería, generalmente, aportar una clave para la distribución de los servicios que se muestra en el Gráfico No. 3.

GRAFICO No. 3

Distribución intergubernamental de bienes públicos
Relación externalidades - subsidiariedad



ExEx: Efecto de externalidad de los bienes públicos.

S:S Utilidad de la subsidiariedad.

Sn: Bien público N

La curva SS representa el componente de utilidad que tiene la aplicación del principio de subsidiariedad en un bien público, mientras que la curva ExEx indica el grado de externalidad que producen los bienes. El punto Sn representa un bien público que arroja un determinado grado de utilidad subsidiaria, y un determinado grado de externalidad, que corresponden respectivamente a las intersecciones de la vertical sobre Sn y las curvas SS y ExEx. En el ejemplo del servicio Sn, la utilidad que produce someter al bien en cuestión a un esquema de subsidiariedad claramente es menos aconsejable que distribuirlo en función de la externalidad que presenta. El caso de las fuerzas armadas que defienden a toda la nación es una buena ilustración de estos bienes. Seguramente sería interesante someter la actuación de las fuerzas armadas a la opinión de los estados y municipios para desarrollar principios democráticos. Sin embargo, el costo en eficiencia que se debería pagar seguramente inutilizaría al aparato militar y vulneraría la seguridad de la nación. La responsabilidad de ofrecer este bien público debe recaer sin duda en el gobierno nacional. Otro bien que se encuentre más a la derecha del gráfico, en condiciones en que la utilidad de la subsidiariedad es mayor que el efecto de externalidad, como los hospitales ya analizados, debe quedar bajo la autoridad de los gobiernos subnacionales.

En esta forma se puede formular la proposición de que todos los bienes que se encuentren a la extrema izquierda de la intercepción entre las curvas SS y ExEx deberían ser del dominio del gobierno nacional; los que se encuentran hacia la izquierda y la derecha cercanas a la intercepción deberían ser bienes estatales; mientras que los bienes situados a la extrema derecha de la intercepción deberían ser bienes provistos por las municipalidades.

(g) El principio de la territorialidad política, cultural e histórica

Como mencioné antes, las variables políticas, culturales e históricas de cada país, región y localidad, tienen una gran influencia en el momento de llegar a acuerdos sobre la distribución de las funciones y la provisión de bienes en los diferentes niveles de gobierno. No sólo es inevitable que esto

suceda, sino que en la práctica es deseable, en la medida en que el acuerdo del mayor número de grupos sociales posibles en el proceso de descentralización sirve de garantía para su continuidad.

Existen dos consecuencias que normalmente se derivan de esta situación. La primera es positiva: implica que la división territorial que se realiza cuando el proceso está bien encaminado, sigue los patrones históricos establecidos. De esta manera los alcaldes y gobernadores presiden unidades territoriales consolidadas y con significado para sus habitantes. En estas circunstancias se generan entre los gobiernos y las comunidades efectos de compromiso mutuo mucho mayores que cuando las unidades son artificiales, como sucedió en el caso de Perú, que se analiza más adelante en este trabajo.

La segunda consecuencia es la que se refiere a la necesidad de producir un arreglo inestable entre los sectores favorables a la descentralización y los opuestos a ella. La evolución de tales situaciones desencadena en general sucesivos movimientos de reforma que tienden a reestructurar los acuerdos iniciales, y mantienen el sistema público en una perspectiva de cambio periódico. En sí mismo esto no es desfavorable al desarrollo de la descentralización, pero puede acarrear riesgos de inestabilidad política, hasta que se generen acuerdos en los que las estructuras públicas predescentralización cedan finalmente ante un nuevo esquema de incentivos y organizaciones públicas.

(h) El principio de acoplamiento a la integración supranacional

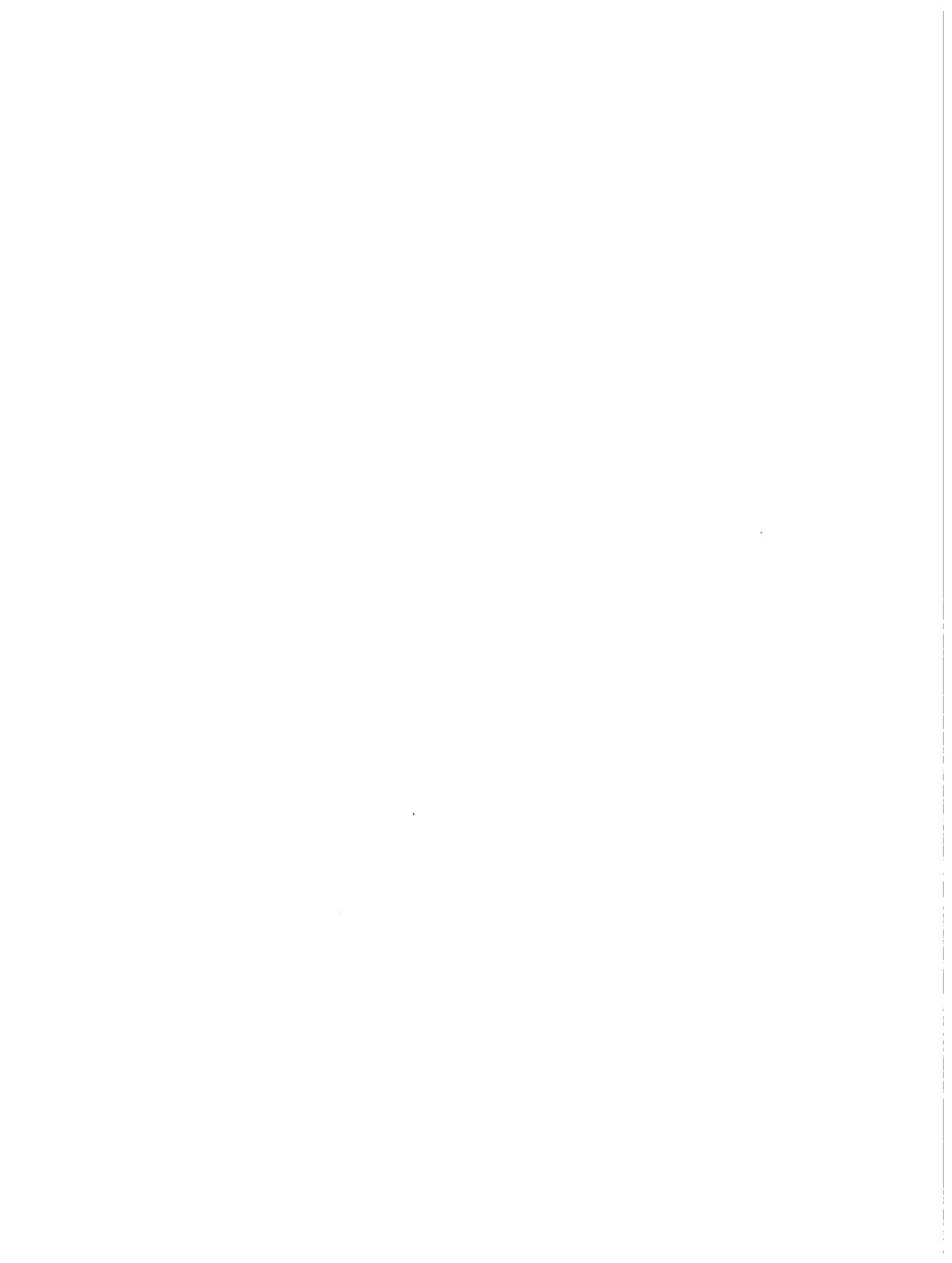
En las condiciones de creciente apertura de las economías nacionales, la descentralización debe tomar en cuenta la integración económica y eventualmente política que podría producirse. El concepto de fronteras tal cual existe hoy en América Latina tenderá a cambiar radicalmente, y los gobiernos regionales y locales que se encuentran en los límites territoriales cumplen la función más activa posible. En Colombia, por ejemplo, los departamentos están autorizados a llegar a determinados acuerdos comerciales con los estados y provincias de otros países vecinos.¹⁰

(i) Requisitos de la estructura fiscal

A lo largo del trabajo se ha presentado desde diversos ángulos la importancia de las relaciones fiscales intergubernamentales como un mecanismo de regulación fundamental para la asignación eficiente de recursos en la producción de bienes públicos. Este componente de la descentralización, junto con la elección de las autoridades locales y regionales, la distribución de servicios y el diseño de las unidades territoriales o comunidades fiscales, son la base de funcionamiento de un Estado descentralizado o federal.

NOTAS

1. *Para un análisis del "largo Siglo XVI" ver el sugerente trabajo de Fernand Braudel Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XV-XVIII, Alianza Editorial, Madrid, 1984 (1979 primera edición).*
2. *C. Tiebout, "A pure Theory of Local Expenditure", Journal of Political Economy 64, 1956.*
3. *Para una discusión en profundidad del federalismo en Suiza ver Jean François Aubert, Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées, Payot, Laussane, 1978; A. Meier-Hayoz, B. Dutoit y P. Saladin, Rapport sur le fédéralisme en Suisse, Helbing & Lichtenhahn Verlag, Basel, 1984; Raimund E. Germann y Ernest Weidel (Edit.), Système politique de la Suisse, Verlag Paul Haupt, Berne, 1986.*
4. *International Monetary Fund, op cit.; ver también Gerold Krause-Junk y Regina Müller, Fiscal decentralization in selected industrial countries, Regional Project on Fiscal Decentralization ECLAC/GTZ, CEPAL, Santiago, 1993.*
5. *Gerold Krause-Junk y Regina Müller, ibid.*
6. *Para una exposición más detallada de estas ideas ver Joseph E. Stiglitz, Economics of the Public Sector, W.W. Norton & Company, New York, 1988 (2ª edición).*
7. *Oficina Central de Estadísticas e Informática, Censo de 1990, Caracas, 1992. Cálculos propios.*
8. *Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Mac Graw Hill, New York, 1980 (tercera edición).*
9. *Idem pp. 515-520.*



LA DESCENTRALIZACION, SU ALCANCE Y SUS LIMITACIONES

James Gilmore Manor *

Consultor del Banco Mundial.

Traducción de la ponencia presentada en el Seminario Internacional "El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y la regionalización".

El presente documento analiza la utilidad de la descentralización en el desarrollo rural, como también su implicación para la pesca de agua dulce de las zonas rurales. Está basado en importantes estudios sobre descentralización, llevados a cabo en Asia, Africa y Latinoamérica, y en las propias investigaciones de los autores realizadas en Asia. Muchas de ellas se refieren al desarrollo rural y no tanto a la pesca. No obstante, las investigaciones en Bangladesh, país rural donde los ríos son muy importantes, se enfocaron en el desarrollo rural y la pesca de agua dulce. Allí se comprobó que la descentralización beneficia tanto el desarrollo rural como la pesca. Así, muchas de las referencias enunciadas aquí sobre el desarrollo rural pueden ser aplicadas a la pesca.

El documento se divide en tres capítulos. El capítulo I distingue qué es lo crucial y qué lo útil al crear sistemas de descentralización democráti-

* *Economista de la Universidad de Yale y Ph.D de la Universidad de Sussex - Inglaterra. Consultor del Banco Mundial desde 1994 en política económica y descentralización. Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Londres - Inglaterra. Director y catedrático (Professor) del Instituto de Estudios de la Mancomunidad Británica de la Universidad de Londres. Professor de Políticas Gubernamentales de la Universidad de Harvard. Investigador del Centro de Estudios del Instituto Tecnológico de Massachussets - MIT. Es autor de varios libros y de numerosos artículos en los temas de descentralización y gobernabilidad.*

ca. También expone los métodos para que la descentralización se realice de manera efectiva.

El capítulo II examina las ventajas y desventajas de la descentralización del poder y lo justo o injusto en la distribución de los recursos del nivel local (pueblos y ciudades), así como en los niveles regional o intermedio, altos y bajos.

El capítulo III evalúa la proyección y las limitaciones de la descentralización.¹ Es importante comprenderlas, ya que muchas personas se han creado falsas expectativas al percibir los beneficios que la descentralización ofrece. Las injustificadas desilusiones pueden llevar a los gobiernos a abandonarla totalmente.²/

Los lectores en Colombia deben saber que son limitados los datos existentes para sugerir que la descentralización en América Latina tenga los mismos resultados que en Africa o en Asia. La información suministrada por la conferencia de Bogotá, y que agradezco, demuestra que en el capítulo III de este documento fui demasiado pesimista sobre las expectativas de la descentralización. De igual manera pido a los lectores colombianos tener un poco de paciencia conmigo, ya que soy un especialista en Asia pero con mucho que aprender sobre América Latina.

I. LOGRAR LA DESCENTRALIZACION

Vamos a examinar primero hasta dónde puede llegar la descentralización democrática si se hace de manera correcta. Luego hablaremos sobre los impedimentos que se encuentran en el camino y concluiremos con unos comentarios sobre cómo solucionarlos de manera exitosa.

La descentralización democrática, cuando funciona bien, tiene varias virtudes. No es la panacea, pero rinde sustanciosos beneficios. Estimula en primer lugar la participación política. El término trae implícita la participación electoral, tanto votar como ser candidato. Los

niveles de ambos tienden a ser mayores en los países desarrollados.

El término también hace referencia a los activos compromisos políticos que suelen impulsar las campañas: adhesiones y asociaciones voluntarias, firmas de peticiones, fraude, burocracia, escogencia de candidatos, debates, protestas, deseos, etc. Los niveles de este tipo de participación varían un tanto. En países donde los gobernantes han sido largo tiempo intimidados por los intereses particulares -por ejemplo, en algunos antiguos regímenes leninistas, pero también en casos como el de Costa de Marfil-, estas formas de participación son muy raquíscas. Pero en varios lugares como Gana, Nigeria, Uganda, Filipinas, India, Bangladesh y Sri Lanka, los niveles son moderadamente altos según los estándares internacionales. La descentralización tiende a estimularlos.

Eleva también considerablemente la "sensibilidad" de las instituciones gubernamentales. Esto es cierto no sólo para los tres países donde la descentralización funcionó relativamente bien -Filipinas, varios Estados de la India y quizá Uganda-, sino también para los lugares donde tuvo más ambiciosos resultados, como Bangladesh, Costa de Marfil -antes de la crisis financiera de 1988-, Hong Kong y, algunas veces, Nigeria. La rapidez de la respuesta aumenta notablemente allí donde los funcionarios de niveles bajos necesitan obtener aprobación superior. La cantidad de respuesta, usualmente en proyectos de desarrollo en pequeña escala, también aumenta, en parte porque la descentralización tiende a producir cierta abundancia de recursos lejos de los proyectos grandes, como diques, hospitales, etc., a iniciativa del micronivel. La calidad, tal como la perciben los ciudadanos, también tiende a incrementarse. Lo anterior será cierto siempre que el test que apliquemos se base en (a) la congruencia entre los proyectos y las necesidades de las comunidades, identificadas por los mismos ciudadanos, o bien (b) el testimonio de éstos sobre lo satisfactorio o insatisfactorio de los resultados.³

La descentralización perfecciona asimismo el desempeño de las instituciones gubernamentales al multiplicar el flujo de información entre ellas y el público, tanto de las instituciones hacia los ciudadanos, como de éstos

hacia el gobierno. Un distrito de salud creado por un estado de la India para vacunar gratuitamente a los niños fue un exitoso experimento de descentralización. Los nuevos consejeros electos fueron capaces de persuadir a los padres, y especialmente a las madres, sobre los beneficios del esquema, cosa que no habían logrado los burócratas antes de la descentralización.

En ese mismo estado, el establecimiento de nuevos consejos con por lo menos 55 mil miembros electos, creó un ejército de recolectores de información que reciben informes, quejas y peticiones dirigidas casi siempre a los subdistritos y distritos. Uno de tales representantes, a cargo de un distrito tanto antes como después de la descentralización, encontró que la mayor parte de la información que se dirigía a él había aumentado en más de diez fólderes. "Pensé que estaba bien informado bajo el antiguo régimen -dijo-, pero luego del cambio, comprendí que realmente sabía muy poco. Fue una experiencia humillante".⁴ Provistos ahora de mucha más información, los funcionarios de ese estado podían responder más eficientemente. Ahora luchaban para arreglárselas con la sobrecarga, y hubieron de invertir más tiempo y energía revisando la veracidad de los reclamos de los consejeros sobre los verdaderos recursos del gobierno local.

Un aspecto crucial fue la forma como el sistema produjo rápidas advertencias sobre desastres potenciales en las zonas periféricas, especialmente sequías y otros fenómenos catastróficos en sus fases tempranas. La noticia transmitida por los consejeros locales a aquellos distritos donde los políticos electos tenían la influencia de garantizar que la maquinaria del gobierno respondiera con prontitud, resultó decisiva para prevenir los desastres y evitar que se salieran de control.

Cuando funciona bien, la descentralización reduce el ausentismo de los empleados públicos. Los trabajadores de escuelas y centros de salud, quienes antes cumplían sus tareas de manera irregular, se encontraron con que, luego de ser creados los consejos, su negligencia era reportada por los consejeros, que contaban con el poder o con las conexiones para asegurar que se ejerciera la debida presión sobre ellos. Los empleados tienden aho-

ra a trabajar con mayor entusiasmo y a adherirse a las reglas. El resultado es un significativo aumento en la provisión de los servicios, sin costo extra para los contribuyentes y el Ministerio de Hacienda. Debería remarcarse que las mejoras en este frente continúan dándose, así se hayan multiplicado las responsabilidades. Por el momento, tales cambios se presentan sólo en ciertos estados de la India y en Filipinas.⁵ Pero siguen siendo factibles.

Otro logro de la descentralización, comparativamente raro, pues de él sólo se tienen datos en la India, es el declive general de la corrupción. No se pretende aquí afirmar que el número de personas involucradas en actos corruptos haya declinado. Comoquiera que la descentralización ha expandido el número de personas con influencia política, esto inevitablemente aumenta el de personas comprometidas en malas conductas. Pero en la India (estado de Karnataka), la creación de los consejos locales de elección popular produjo un sistema más transparente que el anterior.

Antes, cuatro o cinco personas claves en el subdistrito podían conspirar sin ser detectados para robarse grandes sumas de los fondos oficiales de desarrollo destinados a los proyectos locales. Era posible, pues en ese nivel sólo ellos conocían el monto exacto de dichos fondos. Después de la descentralización, centenares de personas en cada subdistrito tienen acceso a la información, y esto hace más difícil el encubrimiento. Mucha gente actuaba como perros guardianes de los demás -los políticos vigilaban a los funcionarios y viceversa, los miembros del partido de oposición a los que están en el poder-, situación que podía ser aprovechada sólo si se asaltaban sumas modestas de dinero. El total de las sumas desfalcadas ha disminuido.

Infortunadamente, la ausencia de datos sobre tendencias similares fuera de la India sugiere que este vital objetivo es difícil de alcanzar. Puede ser posible únicamente en lugares donde hayan existido por largo tiempo políticos demócratas, y de éstos hay pocos. (El tema es examinado de manera más completa en la sección siguiente de este artículo).

La descentralización democrática también abre un buen número de

oportunidades para aquellas personas que esperan seguir la carrera política. En este campo, cualquier pequeña frustración puede aumentar hasta niveles peligrosos y dirigir las actividades hacia una destructiva lucha interna. Ello les impide desarrollar las técnicas políticas que permiten hacer realidad el sistema democrático, como se hace evidente en los países donde la descentralización experimenta dificultades significativas. Avanzan aquellos líderes que resuelven ponerse a prueba buscando hacerse hábiles en la negociación, la representación, las coaliciones y el diseño de políticas. Los demás, con frecuencia, se quedan a un lado del camino.

Cabe hacer notar que así la descentralización opere satisfactoriamente, existen ciertas áreas en las cuales es difícil lograr las expectativas. Lo que se pueda o no alcanzar debe ser calculado con realismo, comparando costos con beneficios.

Algunos piensan que no todos los datos de la reciente investigación sugieren que la descentralización vaya a abrirle el camino a la planeación en las áreas locales. Esto es cierto por varias razones. Los consejos locales cercanos a los pueblos enfrentan deficiencias en el personal burocrático, lo que les dificulta ayudar a los políticos electos a organizar un plan. Los consejos, encadenados con frecuencia a algún alto nivel, cuentan con numerosos servidores que trabajan para ellos, cuyas carreras fueron labradas dando y ejecutando órdenes, pero no recogiendo datos y consultando a políticos y líderes en los distintos campos de interés, como sí lo hacen éstos cuando necesitan diseñar un plan. Como resultado, los planes tienden a ser políticos y la lista de prioridades se arma precipitadamente a último momento, después de inadecuadas comparaciones. Para empeorar las cosas, políticos y burócratas del alto nivel gubernamental tienden a ser reacios a aceptar las propuestas que vienen de abajo, aun cuando éstas comprueben las virtudes de la descentralización.

Recientes estudios también sugieren que la descentralización no contribuye mucho a los esfuerzos para captar recursos en el nivel local, otra meta que se menciona con frecuencia. El problema no es tanto que los recursos no existan en las localidades; existen, aun en países verdadera-

mente pobres. La principal dificultad consiste en que los políticos de elección popular se muestran renuentes a decretar impuestos, así sean bajos, para no volverse impopulares entre su electorado. Muchos de los consejeros electos pertenecen a grupos de intereses que se ven afectados por los impuestos, grupos de los cuales dependen para ser reelegidos.

Algunas de los datos antes expuestos corresponden a experiencias de trabajo en el Africa. En Uganda, los consejos locales tuvieron éxito al aprobar nuevos impuestos sin serias oposiciones del pueblo, porque los ciudadanos fueron persuadidos de que iban a obtener grandes beneficios. Datos parciales de Nigeria⁶ refuerzan este punto. Al estudiar los progresos de los países africanos, hay evidencias que indican que la descentralización fortalece la costumbre de las comunidades locales, más fuerte allí que en buena parte de Asia, de hacer contribuciones voluntarias para financiar los proyectos del desarrollo local.

Finalmente, es irreal esperar que la descentralización mejore la eficiencia de las instituciones gubernamentales en la lucha por erradicar la pobreza y por brindar asistencia a los grupos más vulnerables. Los representantes de los pobres y de los grupos de bajos ingresos usualmente tienen más influencia en los niveles altos de los sistemas políticos que en las localidades. En muchos estados de la India, por ejemplo, las consideraciones electorales obligan a los partidos políticos a destacar a numerosos líderes en los cargos vacantes de los ministerios. En el sector oficial hay ahora voceros de los sectores pobres, subordinados a las grandes élites. De esta manera, la vida de los pueblos en muchos estados sigue siendo profundamente dominada por las élites.

Como consecuencia, la descentralización en varios estados de la India representa un traslado de poder y recursos de un nivel donde los pobres tenían cierta influencia, a otros donde ya la han perdido casi toda. Los consejos locales en la India tienden sistemáticamente a evitar cumplir su responsabilidad legal de aportar asistencia a los más pobres.⁷ Si los programas encaminados a erradicar la pobreza fueran seguidos seriamente, debería ser mejor dejarlos en manos de las altas instancias del gobier-

no, a menos que, como a veces sucede, los políticos y burócratas en todos los niveles se mostraran igualmente reacios a ayudar a los pobres.

A pesar de las desventajas, debería ser claro que, cuando funciona bien, la descentralización tiene mucho que aportar. Datos de recientes estudios también sugieren, sin embargo, que en varias partes de Asia y Africa es igualmente arduo hacer que la descentralización marche adecuadamente. Esto tiene una explicación.

La descentralización democrática puede salir avante sólo cuando se cumplen dos requisitos esenciales, y cuando se da una serie de condiciones, útiles pero no esenciales. En países menos desarrollados, e incluso en algunos más avanzados, tales requisitos no se dan en forma adecuada.

¿Cuáles son los esenciales? Resulta crucial que la descentralización sea democrática, pues de lo contrario no producirá notorios beneficios y hará que las cosas se hagan de la peor manera. Pero éste es un factor básico que todavía no nos atañe examinar. Para ser más específico, es esencial que las instituciones descentralizadas sean responsables, en dos sentidos. Primero, los funcionarios deben ser responsables al elegir a los miembros de las instituciones descentralizadas. Segundo, los representantes elegidos por votación deben ser responsables ante los ciudadanos.

Ningún tipo de responsabilidad es fácil de concretar. En países donde la democracia, o no existía, o era un fenómeno esporádico, los burócratas tendían a tratar a los políticos con ciertas consideraciones, especialmente a los delfines que resultaban elegidos para los organismos descentralizados. Aun cuando muchos funcionarios han superado su actitud reticente y de no cooperación, a menudo carecen de las técnicas necesarias para trabajar de manera eficiente con los líderes de elección popular, incluida la habilidad de aceptar órdenes inesperadas, brindar información oportuna y barajar opciones audaces sin provocar el desconcierto entre los líderes de elección popular. Muchos funcionarios también vacilan al momento de elegir a los representantes populares, deseosos ante todo de complacer a sus

jefes en la burocracia. Por estas y otras razones, es difícil asegurar la responsabilidad de los funcionarios al escoger a los políticos.

Lo es igualmente garantizar que los políticos respondan ante los electores. Un problema generalizado aquí es la tendencia de los políticos en el gobierno central a mantener a las cabezas de las nuevas instituciones descentralizadas como lugartenientes y voceros suyos. Un fenómeno particularmente común cuando el sistema descentralizado se crea para brindarles una base de apoyo popular y una apariencia democrática a ciertos líderes nacionales que se han hecho al poder por la fuerza. Cuando, por ejemplo, el general Ershad, el dictador bengalí, les dio carta blanca a los presidentes de los consejos de subdistrito para actuar a sus anchas, éstos se sintieron más responsables con él que con los mismos electores.

Los representantes de elección popular a menudo no han logrado mantener un contacto regular con el electorado. Esto tiende a ocurrir incluso en sistemas en los cuales se les impone a aquéllos requisitos legales. Siguen encontrando irritante tener que hacerles frente a los reclamos y peticiones, expectativas que en países sin experiencia democrática son vistas como ilusorias, en parte porque no se ha asimilado a fondo la noción de que el Estado y los líderes de elección popular tienen obligaciones para con los votantes, punto que los políticos cuestionan y que terminan por aislarlos de la ciudadanía.

El segundo requisito esencial para una descentralización exitosa es dotar a los nuevos organismos de recursos suficientes. Algunos analistas, particularmente los expertos en administración pública, observan con preocupación que si estos cuerpos reciben la mayor parte de sus recursos de los altos niveles gubernamentales, llegarán a ser controlados tarde o temprano por la alta burocracia. En otras palabras, se fijan más en las consecuencias de la autonomía formal de las instituciones que en la cantidad de los recursos destinados a ellas. Recientes investigaciones demuestran que la disponibilidad y amplitud de los recursos, aun si provienen de los altos niveles, tienden a asegurar en la práctica que las instituciones gocen de sustancial autonomía.

Dondequiera que sea, la literatura sobre administración pública es excesivamente rígida cuando enumera las reglas formales de los sistemas descentralizados. Pone muy poca atención a las informalidades de los políticos. Una pequeña investigación empírica sobre las artimañas de los políticos de elección popular mostrará al vuelo que los miembros de las instituciones bien financiadas usualmente encuentran caminos para afianzar su autoridad y alcanzar una considerable autonomía, eludiendo las reglas formales e inventando otras paralelas. Esto tal vez siembre algún desaliento entre aquellos que creen en las reglas, pero es así como trabajan inevitablemente los políticos democráticos, y ello a menudo propicia salidas creativas.

Existen, claro está, limitaciones reales en la cantidad de recursos que los altos niveles del gobierno suelen poner a disposición de las instituciones descentralizadas. Lo anterior es particularmente cierto cuando los regímenes de las naciones se hallan comprometidos con programas de ajuste estructural que implican drásticos recortes en el gasto público. El ajuste estructural en Gana, junto con la mala fe de los políticos del nivel nacional, destruyó el experimento de descentralización. Hubo también serios problemas similares en Uganda, y la liberalización económica en la India tropezó con iguales escollos, sobre todo en el esquema descentralista que está siendo aplicado al mismo tiempo que dos reformas constitucionales desde 1993. La crisis fiscal que sacudió a Costa de Marfil en 1988 paralizó los consejos locales que venían actuando en forma promisoria cuando los fondos nacionales se hallaban disponibles. Este serie de reveses se examina más a fondo en otro aparte de la presente investigación.

¿Cuáles son los factores secundarios pero no menos útiles que ayudan a que la descentralización funcione bien? La competencia es uno de ellos. Si el sector que domina un organismo de elección popular se ve enfrentado a fuerzas opositoras que se hallan al acecho de sus errores, ineficiencias y malas conductas, entonces el poder de los grupos al mando será vigilado y habrá mayor transparencia. Lo anterior será un hecho aun cuando la oposición se exceda al acusar a la parte mayoritaria de juego sucio, como sucede con frecuencia. El proceder de algunos organismos les

suele parecer indecoroso, mezquino y necesariamente turbulento, pero este proceso de denuncias es lo que le abre el paso a la conducta responsable y honesta de quienes detentan el poder y lo que les permite afianzarse en él.

Suele argumentarse que el gobierno local trabaja mejor cuando los partidos políticos son separados de los cuerpos de elección popular, pero ésta es una idea ingenua y descaminada. Ingenua, porque en los países con amplia tradición de lucha electoral, los partidos encuentran caminos para extender su influencia a los órganos del nivel bajo, aun cuando ello se vea limitado por la ley. Descaminada, porque si bien la competencia crea conflictos internos y desagradables en las localidades, envolviendo en ellos a la comunidad, dichas rivalidades tienden a hacer al gobierno más transparente, limpio y responsable.

El problema no es aquí el excesivo número de partidos, sino el efecto que la competencia multilateral puede causar en muchos países. Si se emprende la descentralización democrática en un país con un sistema de partido único, o donde la competencia entre partidos no se ha desarrollado aún o se ve cohibida por las altas autoridades, entonces no se harán realidad los beneficios que se desprenden del conflicto en los cuerpos descentralizados. Así ocurre en varios países en Africa y Asia, donde es difícil que florezca la descentralización democrática.

Otro factor que facilita el trabajo de la descentralización es una prensa activa. Cuando el periodismo investigativo sigue de cerca el proceder de las corporaciones de elección popular, e informa con reportajes y entrevistas sobre sus conflictos internos, incluyendo las acusaciones de la oposición sobre mala conducta y escaso desempeño, la cosa pública se vuelve transparente, lo que presiona a un gran número de políticos a comportarse con responsabilidad. Pero aquí encontramos de nuevo que en varios países africanos y asiáticos la prensa se halla acorralada o intimidada, lo cual no ayuda mucho a la descentralización democrática. Además, fuera de las ciudades, en aquellas localidades donde operan los organismos descentralizados casi no existe prensa.

La descentralización trabaja muy bien cuando encuentra una vivaz sociedad civil cuyos intereses están organizados con cierta autonomía frente al Estado. Si los grupos sociales son conscientes, agresivos, bien fortalecidos para propósitos políticos y fuertemente presionados hacia la eficiencia y las realizaciones, es muy probable que el resultado sea un gobierno honesto. Pero en varios países de África y Asia los grupos organizados de intereses tuvieron pocas oportunidades de interactuar con los detentadores del poder. Tales sectores carecen de organización, inteligencia, sofisticación y técnicas de liderazgo efectivo para obtener respuestas de los políticos y burócratas. Y aun poseyendo algunas de estas cualidades, dependen de todos modos de la capacidad gubernamental para alcanzar los objetivos. En muchos casos extremos, el Estado intimidó a esos grupos por tanto tiempo, que terminaron considerando la política como un juego peligroso que era mejor evitar.

En todas estas circunstancias, fomentar la sana colaboración, sin conflictos, entre los representantes de elección popular y la sociedad civil no parece tarea fácil. Los problemas también surgen cuando las cosas marchan hacia el extremo opuesto, es decir, cuando los grupos organizados de intereses son demasiado activos e impacientes e interponen pesadas demandas a los políticos, sin tener en cuenta que las nuevas y aún inadecuadas instituciones apenas buscan su camino. Si estas instituciones fueran fuertes y estuvieran bien arraigadas, se las arreglarían creativamente aun con una sociedad civil endeble. Pero éste es un caso raro, y la debilidad asfixia a menudo a los cuerpos descentralizados antes de que logren una relación constructiva con la sociedad.

Aún más, el aporte de éstos rara vez fue tomado en serio en muchos lugares de Asia y África. Si bien algunos ciudadanos y líderes electos creen que el Estado y los políticos tienen obligaciones con los votantes, la idea de que también los cuerpos descentralizados sean responsables frente a los ciudadanos no ha hallado todavía el suficiente eco. Esta noción alcanzó amplia acogida en India, donde ayudó a los consejos descentralizados a establecer nexos creativos con los grupos sociales y operó como un control de los excesos de los políticos.

Pero en el resto de Africa y Asia, donde los políticos demócratas no cuentan con tanta tradición como en la India, estas actitudes no tuvieron el mismo grado de acogida.

Un arraigo profundo de la política democrática también contribuye a fomentar relaciones constructivas y de tolerancia entre los representantes de elección popular y los burócratas. De esta manera se asegura el otro tipo de responsabilidad, la de los funcionarios hacia los líderes electos. Esto es en parte un problema de actitud y en parte de experiencia. Si la democracia es vista como la forma normal por medio de la cual el gobierno hace su trabajo, entonces los burócratas estarán inclinados a propiciar un modus vivendi con los políticos, aun cuando no les agrade hacerlo. Una larga experiencia con el proceso democrático enseñará tanto a los políticos como a los servidores civiles la actitud antes mencionada, el espíritu de dar y recibir, que ayuda a hacer a los cuerpos descentralizados razonablemente eficientes y responsables ante la sociedad. Pero dado que en la mayor parte de Africa y Asia la democracia ha sido intermitente, estas actitudes y experiencias, presentes de manera palpable en los episodios acaecidos en la India, son difíciles de encontrar.

¿Cómo podemos ayudar a que la descentralización funcione bien? El comentario más importante se desprende por lógica de todo lo anterior. Si las altas autoridades quieren que las instituciones logren sus objetivos, deben preocuparse por dotarlas de recursos adecuados y asegurar que los representantes de elección popular cuenten con suficientes poderes para hacer responsables a los burócratas ante los ciudadanos.

Muchos de los recursos de las instituciones tienen que ser suministrados por el gobierno, por lo menos en los primeros años de su existencia y posiblemente por más tiempo. Esto es tanto más necesario, cuanto que siguen levantándose numerosos obstáculos a la movilización de los recursos locales, como lo mencionamos arriba.

Los ciudadanos de las localidades, particularmente en Africa, recuerdan episodios anteriores en los cuales los consejos locales decretaron im-

puestos cuyos beneficios tangibles jamás se vieron. Es por lo tanto comprensible el rechazo a pagar nuevos impuestos a las autoridades nacionales o locales o a incrementar los ya existentes. Si los cuerpos descentralizados recibieran mayores recursos del gobierno para probar que ellos sí pueden aportar beneficios, el escepticismo de la gente desaparecería al momento de pagar los impuestos. Aquellos que argumentan, quizás correctamente, que el uso apropiado de los crecientes ingresos de los impuestos puede aumentar la legitimidad del gobierno, deben también entender que antes se requieren acciones lo suficientemente sólidas para convencer a los escépticos de las localidades.

Es desaconsejable que las altas autoridades intenten crear instituciones democráticas descentralizadas mientras se están llevando a cabo significativas reducciones financieras. Ello usualmente implica que los cuerpos elegidos tendrán menos recursos disponibles, por lo cual, en forma inevitable, entrarán en conflicto con los votantes, dado que no pueden cumplir con los proyectos y servicios previamente acordados. Dichos organismos se ven después culpados por algo que es falla de las altas autoridades, lo cual le resta legitimidad al sistema descentralizado.

La principal contribución que las altas autoridades han de hacer para consolidar la responsabilidad en las relaciones entre los burócratas y los representantes electos, consiste en: (a) prevenir que los políticos o los burócratas de los altos niveles traten de controlar los bajos niveles burocráticos a expensas de la influencia de los representantes electos, y (b) fortalecer los lazos de los representantes electos en sus relaciones con la burocracia.

Es mucho menos lo que pueden hacer las autoridades para garantizar que los representantes electos sean cada vez más responsables con la comunidad de los electores y para que los mantengan oportunamente informados, algo a lo que la alta burocracia no se muestra muy inclinada. Esta clase de responsabilidad debe, principalmente, surgir de las interacciones entre los representantes y los ciudadanos. Hay de todas maneras, algunas acciones negativas que las altas autoridades pueden evitar. Si un régimen

político a nivel nacional estimula a los representantes de elección popular para que actúen al margen del decoro, para ganarse su respaldo político, como fue el caso de Ershad en Bangladesh, los líderes electos de las comunidades no verán necesario ser responsables con los votantes. Hay aquí un problema muy arraigado que puede socavar seriamente los experimentos con la descentralización.

La gente que diseña los sistemas descentralizados debería tener más en cuenta el sentido común. Es difícil hacer que la descentralización democrática funcione bien si los cuerpos de elección popular son creados en niveles en los cuales el gobierno mantiene todavía agencias burocráticas. Si esto ocurre, entonces todo lo que se requiere es transferir el control de los burócratas hacia los nuevos organismos. Quizá acarree dificultades, pero es un paso menos laborioso que tratar de desconcentrar la burocracia hacia otros niveles al mismo tiempo que se tratan de crear las nuevas instituciones, tarea más compleja que la primera.

Otro enorme problema reside en que los gobiernos centrales que retoman la descentralización democrática a menudo no lo hacen incondicionalmente. Una vez que los nuevos sistemas democráticos han sido creados, los políticos de los altos niveles descubren que la descentralización significa ceder poder a los representantes electos de bajo nivel. Lo que despierta celos en ellos, y los hace reaccionar en un sentido dañino para la descentralización, manipulando el sistema con miras a socavar los recursos, la autonomía y los mecanismos de responsabilidad disponibles en las instituciones de bajo nivel.

Es extremadamente difícil proteger los sistemas descentralizados contra esta clase de cosas. En efecto, se trata quizá de la más seria amenaza para el desempeño efectivo de los nuevos cuerpos de elección popular.

Vimos legislaturas a nivel del estado en Karnataka, India, y en el nivel nacional, en Bangladesh, aprobar nuevas leyes durante los últimos tres años que socavan el poder formidable de las instituciones descentralizadas.

Aun las reformas constitucionales para fortalecer la descentralización no siempre surten los resultados previstos. En 1993, los hindúes reformaron su Carta Magna para reforzar la descentralización, pero las leyes que muchos estados pusieron en práctica para reglamentar las nuevas normas constitucionales les negaron adrede a los nuevos organismos los poderes y recursos que ellos requerían para operar con eficiencia.

Es difícil ser optimista frente al modo como se está aplicando la descentralización en muchas partes del mundo, pues quizá no alcance a producir esa clase de beneficios que ya ha demostrado en la mejor de las circunstancias. Puede traer consigo una mejor gobernabilidad, aunque las dificultades que se interponen no lo hacen factible.

II. DESCENTRALIZACION A NIVEL REGIONAL

Hablaremos ahora sobre las ventajas y desventajas que se derivan de la descentralización en el nivel regional o intermedio, es decir, el existente entre el nacional y el local. La exposición se torna inevitablemente algo compleja, dado (a) el grado y carácter de las diferencias regionales, que varía grandemente de un país a otro, y (b) el hecho de que el poder y los recursos fueron descentralizados en distintos niveles intermedios, algunos altos y otros bajos. Sin embargo, el grueso de los siguientes comentarios vale para casi todas las circunstancias. Se asume en esta discusión que la descentralización ocurrió tanto a nivel regional como local, aunque en algunos países ocurrió sólo a nivel regional, y en la mayoría sólo a nivel local.

A. Cuando la descentralización ocurre no sólo en el nivel local, sino también en el regional, se les da a las instituciones descentralizadas más opciones de resistir los intentos de los políticos del nivel nacional de retomar los poderes y recursos transferidos a ellas. Los políticos de alto nivel frecuentemente hacen esto porque se sienten debilitados por la descentralización, aun cuando se vean reforzados en otros sentidos. Las institucio-

nes del nivel regional tienen mucha más influencia en la política nacional que las instituciones del nivel local.

B. Por la misma razón, las regiones son más capaces de representar los intereses del sistema descentralizado en la política nacional que las instituciones locales solas, aun allí donde los políticos nacionales no traten de retomar el poder.

C. La descentralización a nivel regional usualmente les brinda a las regiones que carecen de una adecuada representación en la política nacional una oportunidad para ejercer más influencia. Igualmente, les ofrece a las regiones mal dotadas una salida para la comercialización mejor de sus productos. Estas logros son más difíciles con las instituciones del nivel local. (Ver la siguiente sección B 17 en el capítulo III).

D. La descentralización que combina lo regional con lo local es más compleja que la local aislada. Muchas cosas pueden ir mal al mismo tiempo. Además es mas costosa. Estas son, sin embargo, ventajas contrapuestas (Ver por ejemplo desde la sección E a I).

E. Las instituciones regionales pueden ayudar a las instituciones locales a resolver un problema crónico: la incapacidad administrativa. Las instituciones locales cuentan sólo con uno o dos funcionarios pobremente entrenados, pero los cuerpos de nivel regional disponen de entidades administrativas considerables.

F. Las instituciones regionales pueden, y a menudo lo hacen, alcanzar resultados imprevistos coordinando el cuerpo administrativo de diferentes líneas ministeriales (Ver secciones B 11 y 12 en el capítulo III). Cosa que resulta imposible si sólo existen instituciones de nivel local.

G. Las instituciones regionales hacen mas fácil aprovechar las experiencias del nivel local (Ver la sección B 9 en el capítulo III). Si solamente existen las instituciones locales, es más difícil asegurar que los experimentos exitosos en localidades aisladas sean repetidos en algún otro sitio.

H. Las instituciones regionales son más capaces y se muestran más dispuestas a dirigir complejos proyectos de desarrollo. Las instituciones locales tienden a tomar solamente proyectos simples de construcción, muchos valiosos, desde luego; pero son necesarios proyectos más complejos.

I. Son las instituciones regionales las que aseguran que la información proveniente de las localidades sea alimentada efectivamente dentro del sistema administrativo nacional, y con respuestas hechas a la medida de las necesidades locales. Si solamente existieran las instituciones locales, esto sería muy difícil.

J. En algunos sistemas descentralizados hay mayor presión sobre los empleados de las instituciones gubernamentales que no asisten cumplidamente al trabajo o se comportan irresponsablemente (Ver sección B.14 en el capítulo III). Esto es más laborioso si sólo existen las instituciones locales, que carecen de la influencia que poseen las regionales.

K. Las instituciones regionales son mucho más capaces que los cuerpos locales de aplicar presión a los funcionarios de nivel intermedio que se contentan con responder sólo ante sus superiores en las líneas ministeriales.

L. En algunos países, los perjuicios de la élite contra los grupos pobres y minorías son más fuertes en el nivel local que en el nacional. Allí donde esto ocurre, las instituciones del nivel regional, cuyos perjuicios tienden a ser menores, pueden ayudar a proteger a la descentralización de agresiones dañinas contra las minorías y los pobres.

M. Los perjuicios contra las mujeres son también fuertes en muchos países y en todos los niveles. Aun así, las instituciones regionales frecuentemente brindan a las mujeres una mayor representación y mejores oportunidades para alcanzar los objetivos, y consagran políticas que ayudan más a la mujer.

N. La gente que concentra poder en las instituciones locales algunas veces tiene más limitaciones de tiempo que las del nivel nacional, y esto

afecta el desarrollo de sus planes. Las instituciones regionales podrían resolver este problema.

O. Las ingeniosas organizaciones no gubernamentales, ONG, con frecuencia encuentran fácil colaborar con las instituciones descentralizadas cuando éstas existen tanto regional como localmente. La razón es sencilla. Las actitudes en las instituciones regionales son algunas veces más acertadas que en el nivel local. Además, las instituciones regionales exhiben mayor capacidad administrativa.

P. La descentralización reanima la participación política, la actividad y el número de las asociaciones voluntarias. Es más fácil integrar estas actividades en diferentes localidades, y fortalecer la democracia, si las instituciones descentralizadas existieran no sólo a nivel local sino también a nivel regional.

Q. La descentralización democrática contribuye a atraer los enclaves autoritarios hacia los sistemas políticos que hacen la transición a la democracia (Ver sección A 10 del capítulo III). Esta es una razón por la cual el gobierno de Sudáfrica la introdujo dentro de los anteriores bantustanes donde los jefes hereditarios dominaban la política, aunque esto sólo concierne a algunas partes de América Latina. Lo anterior es fácilmente realizable, para consolidar la democracia, si la descentralización ocurre no sólo a nivel local sino también regional.

R. Una ventaja de la descentralización es que da a los aspirantes muchas más posibilidades dentro del sistema político. Sirve como campo de entrenamiento para la democracia, pero también, a veces no sin riesgo, frustra a la gente que ha sido excluida de la carrera política (Ver sección A 9 en el capítulo III). Si las instituciones regionales no existieran, los políticos exitosos de los niveles locales encontrarían expedita su promoción hacia los niveles superiores. Y saltarían a la política nacional más fácilmente.

S. Si las instituciones regionales existieran, facilitarían la integración

de los partidos políticos dentro de los sistemas descentralizados. Algunas personas creen que los partidos políticos no deberían jugar un papel en estos sistemas. Pero es casi imposible excluirlos. La evidencia sugiere que la competencia entre partidos en los sistemas descentralizados puede hacerlos más saludables y transparentes.

T. Las instituciones regionales ayudan también a combatir los prejuicios urbanos en las políticas de desarrollo del gobierno, previendo que los representantes de un centro urbano no dominen la institución regional.

III. EL ALCANCE Y LAS LIMITACIONES DE LA DESCENTRALIZACION

¿Qué tanto promete la descentralización? ¿Hasta qué punto son realistas sus esfuerzos para promover el desarrollo, especialmente en áreas rurales? Para responder a esta pregunta, necesitamos considerar antes los diversos problemas que han rodeado las estrategias de desarrollo en tiempos recientes. Son inevitables aquí algunas repeticiones de puntos del capítulo I.

La discusión se divide en tres secciones. La primera versa sobre temas en los cuales la descentralización tiene un alcance considerable; la segunda, sobre aspectos en los que presenta un alcance más limitado, y la tercera, sobre problemas que son profundamente inmunes a ella.

A. Donde la descentralización tiene un alcance considerable

1. Contrarrestando la negligencia del desarrollo institucional

La creación de un alto nivel de "unidades coordinadoras" por parte del gobierno central socava algunas veces el desarrollo de la capacidad institucional del nivel bajo para planear y ejecutar proyectos de desarrollo.

Si los niveles bajos son legitimados a través de la descentralización, la gente influyente allí puede esperar ser presionada a fortalecer la capacidad institucional del nivel bajo para realizar las tareas. Los organismos descentralizados, y esto no es un decir, pueden ellos mismos llegar a ser agencias efectivas para la planeación (Ver la sección C 7).

2. Promoviendo una gran participación y la actividad asociativa

La evidencia del sur de Asia y del occidente de Africa indica claramente que un sustancial aunque no espectacular avance se obtuvo aquí recurriendo a la descentralización democrática. La participación crece no sólo en elecciones (en términos de voto y de participación en campañas), sino también incrementando los contactos de la gente con los representantes elegidos, y en menor grado con los burócratas, mediante la atención oficial, las citas no oficiales, las peticiones, las protestas, etc. Debe hacerse notar que los pobres y los grupos de estrato bajo tenderían a tener menos influencia y a recibir menos beneficios que los grupos mas prósperos, pero la participación y la actividad asociativa entre todas las secciones de la sociedad se incrementa de manera significativa.

Esto sucede aun allí donde la sociedad civil (los grupos organizados de intereses) sea débil. Vimos en el capítulo I que para que la descentralización democrática opere razonablemente bien, no es esencial contar con una sociedad civil viva, pero sí sirve de gran ayuda. Desde que la descentralización democrática la promueva, los experimentos pueden ir realizándose sobre la marcha, para ganar fuerza en la sociedad civil. (Ver, sin embargo, Sección C 8 abajo, concerniente a la participación comunitaria en el desarrollo).

Deberíamos entender, sin embargo, que el incremento de la participación también entraña una amenaza. Cuando esto ocurre, las expectativas tienden a crecer, y si los cuerpos descentralizados distribuyen beneficios principalmente entre las élites o funcionan mal en otros sentidos, el resultado puede ser un descontento general. Lo propio sucede si las autoridades de alto nivel socavan los cuerpos descentralizados. El descontento ge-

neral no es siempre una cosa mala, pero no es lo que intenta la descentralización.

3. *Incrementando la responsabilidad de las instituciones gubernamentales*

Valga una importante aclaración. Allí donde la descentralización es de carácter democrático, la responsabilidad cercana siempre mejora marcadamente. Pero la descentralización administrativa o fiscal que no está acompañada de democratización cuenta con menos perspectivas, a pesar de comentarios ingenuos que afirman lo contrario, no apoyados por la evidencia, ni aquí ni en la literatura.

La descentralización democrática tiende fuertemente a incrementar la velocidad, cantidad y calidad de la respuesta de las instituciones gubernamentales. Puesto que suele delegarse autoridad y autonomía en los cuerpos elegidos de los niveles regionales y/o locales, estos organismos cuentan por lo común con autoridad y recursos para atender rápidamente los problemas y responder a las presiones de abajo, sin esperar la aprobación de las agencias ministeriales. La evidencia de un amplio conjunto de casos indica que se acelera la respuesta.

Puesto que los cuerpos descentralizados, especialmente los de nivel local, registran una fuerte inclinación hacia la construcción de pequeños proyectos, menos costosos que los programas de grande escala, preferidos por las autoridades centrales, la cantidad de obras del gobierno tiende también a incrementarse.

Puesto que la descentralización democrática estimula a los bajos niveles al darles influencias sobre las decisiones políticas, la mejora en la calidad de las obras también se hace ostensible, "calidad" medida por el grado en que tales productos conforman las preferencias de la gente ordinaria.

La evidencia de que se está avanzando, obtenida de un amplio conjunto de países y culturas, es bastante sólida. Opiniones recogidas en Co-

lombia revelan un muy alto grado de entusiasmo por los gastos prioritarios de los municipios. Lo anterior es cierto aun cuando los distintos municipios hacen hincapié en necesidades diferentes (agua aquí, caminos allá, etc.). Igual satisfacción se advierte en otros países (Banco Mundial, 1995, pp. 5-6). Otras expresiones que corroboran dicha tendencia surgen de, *inter alia*, Filipinas, India, Bangladesh, Sri Lanka y Costa de Marfil (Panganiban, 1994; Crook y Manor, 1994; Slater, 1994).

4. Incrementando el flujo de información entre el gobierno y la gente

Es otro de los mayores y más comunes beneficios de la descentralización democrática. Los miembros elegidos y las cabezas de las autoridades locales y/o intermedias usualmente viven en sus mismos distritos electorales o cerca de ellos, a diferencia de muchos miembros del parlamento. Los votantes saben que esta gente debe su posición al mandato popular y que dispone de poder efectivo. Así los electores tienden a fijar su vista en estos representantes y funcionarios con más frecuencia que antes de la descentralización.

Se multiplica entonces la cantidad de información dirigida al gobierno, especialmente donde hay una sociedad civil vivaz. Los funcionarios del nivel del distrito en el estado de Karnataka, en la India, por ejemplo, han expuesto repetidamente que ellos experimentaron un aumento de diez veces en el flujo informativo después de la descentralización. Antes, ellos pensaban que disfrutaban de una información abundante de sus propias redes, de los legisladores del estado, de la prensa libre, etc. Después se dieron cuenta de que era en realidad muy exigua. Se sintieron legitimados por el cambio y notaron también que el trabajo les brindaba satisfacciones (Crook y Manor, 1994, Capítulo II).

La descentralización democrática también eleva, aunque en menor grado, el flujo de información del gobierno hacia los ciudadanos. Ello se deriva del casi siempre sustancial, y algunas veces masivo, incremento en el número de representantes elegidos que actúan como conductos para la información de la burocracia y de los organismos de elección popular. Tam-

bién se debe en buena medida a la habilidad de los representantes para vencer las suspicacias de la gente frente al gobierno, explicando los proyectos oficiales en términos inteligibles para el folklor popular. Los mayores progresos se dan, por ejemplo, en los programas de salud preventiva - campañas de vacunación, esfuerzos para detectar a tiempo enfermedades serias, cuidado prenatal y posnatal, etc.

5. Advirtiendo potenciales desastres

El flujo de información hacia el gobierno trae consigo otros incontables beneficios. Uno de ellos, la advertencia oportuna de problemas, que, si no son atendidos, pueden desencadenar tragedias, especialmente sequías, problemas de higiene y brotes de epidemias. Antes de la descentralización, cuando los desastres empezaban a dar señales claras, sobre todo en las áreas remotas y escasamente representadas, las noticias tardaban mucho en llegar a la autoridad competente. Después de la descentralización, que les aportó a las áreas remotas y subdesarrolladas una mayor representación y a sus voceros cierta influencia ante las agencias gubernamentales, las prevenciones y respuestas han ganado en frecuencia y oportunidad.

6. Haciendo más sostenible el desarrollo de proyectos

Es bien sabido que si la gente de los distritos locales, aun la marginal, participa en las decisiones o simplemente en las discusiones acerca de proyectos de desarrollo rural, las personas alientan la creencia de que ocupan un puesto en la historia. Hay aquí implícita una gran estrategia para hacer sostenibles los proyectos, estrategia que se aplica al manejo de los recursos naturales, a la oferta de servicios y a mucho otros campos. El aumento de la responsabilidad del gobierno y la efectividad de sus servicios siguen siendo muy problemáticos (Ver por ejemplo a UNDP-Banco Mundial, Estudio de 121 proyectos rurales para abastecimiento de agua; Parker 1995 p44; y e. g., Narayan, 1994).

7. Aumentando la transparencia

La descentralización democrática cobra en este campo un grande alcance. Cuando en los organismos descentralizados un buen número de cargos es puesto a disposición de la gente que habita en los mismos distritos electorales, los vecinos llegan mejor capacitados para ver y entender qué ocurre dentro de las instituciones oficiales. Lo propio ocurre con los representantes elegidos, quienes deben dar explicación de sus hechos y decisiones si quieren cultivar el apoyo popular. Como la competencia multipartidista no deja de librarse, las fuerzas de oposición constantemente suscitan preguntas acerca de la conducta de la mayoría y publican denuncias de sus malas acciones. Llega a su fin la era en que el monto de los fondos disponibles para el desarrollo sólo era conocido por un puñado de personas situadas en la punta de la pirámide, situación que facilitaba el robo en grande escala. La política y el proceso de desarrollo tienden ahora a ser quizá más conflictivos, pero también más abiertos, inteligibles y satisfactorios.

8. Promoviendo la responsabilidad en grande

Por todas las razones enunciadas en la sección 7 arriba, y porque las posiciones de poder son obtenidas por elección, la descentralización democrática tiende a incrementar la responsabilidad de los representantes elegidos frente a los ciudadanos. Ello no garantiza que los líderes vayan a ser en adelante modelos de honestidad, responsabilidad o eficiencia. Pero si fallan, los votantes podrían expulsarlos a la primera oportunidad. Una vez que esto les ocurre a uno o dos grupos de líderes, los ciudadanos adquieren el gusto por la denuncia y rechazan a los representantes incapaces o indecorosos. Sus sucesores en el oficio quizá entiendan mejor el significado de la responsabilidad. Así que aquí hay ya una oportunidad real para que su conducta se haga más transparente con el paso del tiempo.

Más difícil resulta asegurar el otro, e igualmente crucial tipo de responsabilidad: la de los burócratas frente a los representantes elegidos. Se logra solamente si el alto nivel descentralizado construye mecanismos que

la fomenten, y si los va ajustando con intervenciones útiles allí donde sea necesario. Son dos grandes peros. Es, sin embargo, un área problemática, lo suficiente para justificar en este punto un optimismo cauteloso.

9. Alcanzando renovación política

La creación de autoridades elegidas en niveles regionales y/o locales abre cientos y cientos de posiciones de poder para un buen número de candidatos, muchos de ellos jóvenes, que aspiran a gozar de influencia política, aliviando su frustración y desviándolos de conductas destructivas resultantes de la exasperación frente a lo limitado de las oportunidades. Un hecho que se da aun en democracias largamente probadas. En el estado de Karnataka, en la India, había 224 puestos elegidos en la legislatura antes de la descentralización de 1987. ¡Ahora hay más de 50 mil!

Cuando los líderes de asociaciones voluntarias y otros grupos organizados de intereses cercanos al nivel local aprovecharon estas oportunidades, integraron el Estado y la sociedad por caminos creativos. La gente desarrolló destrezas y actitudes que son necesarias para hacer de la política una labor eficiente y práctica. Los progresos alcanzados superan a los problemas que a menudo acompañan tales cambios. Esto puede también facilitar grandemente la capacidad de construcción institucional.

10. Reforzando el nivel nacional de democracia

Este proceso está estrechamente ligado al punto A.9, mencionado arriba, pero es algo distinto. El trabajo de Jonathan Fox en Latinoamérica tiene el mérito de comprobar que la descentralización democrática a nivel intermedio o local fortalece la democracia a nivel nacional. El fenómeno se da en cuatro vías interrelacionadas.

Primero, los regímenes civiles elegidos no pueden ser considerados democráticos mientras no sean eliminados los enclaves autoritarios y la ciudadanía entera sea efectivamente privilegiada. Segundo, las políticas pluralistas deben ser aprendidas, y los gobiernos subnacionales constitu-

yen una buena escuela. Tercero, los nuevos líderes democráticos pueden con mayor credibilidad cambiar las viejas vías corruptas si han sido de antemano probados en el gobierno local. Cuarto, la vasta transición de la política social tradicional, de carácter paternalista, a programas más eficientes depende del balance colectivo entre el gobierno nacional y los nuevos actores sociales y civiles. (Fox, 1994, p 106).

B. Donde la descentralización tiene un alcance menos favorable

1. *Ampliando el foco excesivamente concentrado en la producción agrícola*

La tendencia de los consejos elegidos en Africa y en Asia muestra cómo el poder ha sido transferido concentrando los recursos en actividades de beneficio público, las cuales tienen poca conexión con la productividad agrícola. Son buenas noticias para aquellos que se quejan de que algunos programas de desarrollo rural están estrechamente preocupados por la productividad.

Hay también, sin embargo, malas noticias. Los consejos tienden a enfocarse, de nuevo estrechamente, en proyectos de construcción de pequeña escala -reparación de carreteras, puentes, salones de clase, pozos etc.- Lo cual trae consigo, aunque no siempre, que la oferta de servicios importantes -educación, salud, extensión agrícola, cría de ganado etc.- sufra algún menoscabo. Así, en este frente, la descentralización puede ser una ventaja dudosa. Algunos gobiernos, para solucionar este problema, destinaron a las autoridades descentralizadas algunos fondos para servicios y otros sectores importantes, mientras les otorgaban a dichas autoridades una creciente influencia sobre las decisiones específicas en esas áreas.

2. *Haciendo los programas de desarrollo más flexibles para que satisfagan las condiciones locales*

Allí donde la descentralización es sustancialmente democrática, los inte-

reses locales tienen éxito en persuadir a los políticos elegidos para que asignen sumas a aquellos programas que satisfagan mejor las necesidades locales. Así, la entrega de fondos es menos inflexible. Incluimos aquí las iniciativas destinadas a resolver el problema de la falta de tecnología. Los intereses locales tienden a adaptar la tecnología y el diseño de proyectos para satisfacer sus propias necesidades. Si los proyectos no pueden cumplir este requisito, no reciben aprobación, lo cual también es, en resumen, una buena noticia.

Hay otras no tan buenas, sin embargo. Los representantes elegidos, en especial los de nivel local, hallan difícil entender cualquier propuesta tecnológica compleja. Por eso, tienden a dirigir los recursos lejos de tales iniciativas, y se declaran a favor de construir proyectos simples, como se mencionó arriba. Ello frecuentemente significa que la tecnología no logra adaptarse a las condiciones locales.

3. Cambiando el ambiente político adverso a la agricultura

Este problema frustró los programas de desarrollo rural integrado en los ochenta, pues había un "ambiente político adverso" existía en el nivel nacional. La descentralización dio poder a campos donde la agricultura es de gran interés, pero, como se hizo notar en la sección B.1 y B.2 arriba, con una fuerte tendencia en favor de los proyectos de construcción del micronivel, muchos de los cuales no ayudan a resolver las necesidades de los finqueros. En otras palabras, hoy el "ambiente político" en los bajos niveles es sólo un poco menos adverso.

4. Reforzando el compromiso del gobierno central frente al desarrollo rural

Se relaciona estrechamente con la sección B.3 expuesta arriba. La descentralización ofrece ciertas ventajas potenciales, dado que el desarrollo rural podrá contar con mayor apoyo entre los habitantes del campo a quienes se destina el poder descentralizado. Pero hay tres objeciones.

Primero, como se destacó arriba, muchos proyectos implementados

por la autoridades locales hacen poco por respaldar a los agricultores. Segundo, con frecuencia se hundieron los proyectos de pequeña infraestructura -característicos de lo que suele conocerse como desarrollo rural-, no impulsados con entusiasmo por las autoridades locales, y esto crea conflictos que socavan los compromisos de los líderes del alto nivel con tal desarrollo. Finalmente, estos líderes de alto nivel están notoriamente celosos de los poderes y recursos conferidos a los niveles bajos. Lo cual contribuye a erosionar el compromiso central con las autoridades locales y, en el mismo proceso, a incrementar los prejuicios centrales frente al desarrollo rural.

5. Prestando creciente atención a los factores socio-culturales

Los grupos locales cuya influencia pesa más tienden a asegurarse que los programas que se aplican sean adaptables a las costumbres locales. De lo contrario, se rechazan, a veces clandestinamente en ambos casos. Lo anterior, de nuevo, guarda implicaciones contradictorias.

El hecho de que los recursos no sean derrochados en iniciativas inconvenientes es un fenómeno positivo. Pero si algunos grupos son discriminados por esto, como consecuencia de las tendencias localistas, mentalidades jerárquicas y perjuicios contra las minorías, los beneficios quedan por completo anulados.

6. Mitigando los efectos dañinos de la "moderna hegemonía de Occidente"

Es un tema recalcado insistentemente por los posmodernistas y estructuralistas, quienes viven preocupados por el daño que las intrusiones de arriba puedan causar en el estilo de vida de los distritos electorales.

Ambos grupos coinciden en algunas cosas. Muchos especialistas del desarrollo prefieren ignorar o desechar sus puntos de vista. Pero algunos de estos escritores son agudamente perceptivos y merecen ser tomados en serio, especialmente aquellos que no idealizan a las comunidades locales ni exageran la armonía reinante en ellas.

Dichos analistas tienden a favorecer la descentralización como un medio de ayudar a la gente del nivel local a defenderse de los más indeseables aspectos del "desarrollo", alentados por el Estado central o por las potentes fuerzas del mercado. Ambos serían vistos como agregaciones de poder que pueden hacer severo daño a la diversidad de los valores locales, provocando frustraciones y agresividad.

En esta lucha, la descentralización aporta únicamente recursos limitados a las comunidades locales. Pero que cobran un inmenso valor en la medida en que las transferencias de las instituciones oficiales sean más responsables y en tanto se capacite a los grupos organizados de intereses existentes en las localidades para emprender proyectos de pequeña escala de su propia elección, como es lo usual. No hay entonces razón para que debamos excluir estos programas de nuestra definición de "desarrollo rural".

No quiere decir esto que las instituciones representativas creadas a través de la descentralización democrática encuentren fácil comprometerse con las asociaciones voluntarias cercanas al nivel local. Dichas relaciones siguen siendo problemáticas (Ver la sección B13 abajo), aun en la mejor de las circunstancias. Pero hay modestos beneficios que no deben ser ignorados.

7. Ayudando a las minorías étnicas y religiosas

Se trata de un punto estrechamente ligado a la sección B.6, mencionada arriba. Cuando las minorías étnicas o religiosas se concentran en subregiones o localidades particulares, entonces la transferencia de poder a zonas campesinas rivales permite a tales grupos ganar mayor control de su destino y defenderse contra las intrusiones no deseadas. Esto alivia su alienación frente al Estado y la sociedad y reduce el peligro de un conflicto nocivo.

Tener en cuenta al detalle la política geográfica se vuelve aquí crucial. Tales minorías frecuentemente cohabitan mejilla con mejilla con los grupos mayoritarios. La descentralización, en consecuencia, haría que se expresen con fuerza los perjuicios contra las minorías, más fuertes en los

altos niveles del sistema político, lo que podría empeorar las cosas. Los arquitectos de la descentralización necesitan sopesar dicho riesgo al hacer sus planes.

8. Ayudando a la mujer

La limitada evidencia disponible sobre el impacto de la descentralización en los intereses de la mujer nos permite ser apenas moderadamente optimistas. Parece que en el campo y en el nivel local, donde los prejuicios contra la mujer son bastante fuertes, el proceso de legitimación descentralista puede frustrar sus expectativas a menos que se tomen las medidas necesarias para dar a la mujer una voz importante. En algunos sistemas sólo unos pocos puestos en los consejos están reservados a candidatas. Ello supone un avance muy pequeño, ya que tienden a ser sometidas por los líderes masculinos, que son los que aseguran su nominación. Su mejor esperanza radica en la reservación de puestos permanentes para las candidatas que decidan presentarse a elecciones, pero esta propuesta parece haber sido acatada sólo en algunos países, particularmente en la India.

Aun así, produjo apenas beneficios mínimos. En algunos sistemas, donde por espacio de cinco años el 25% de los puestos estuvo reservado a las mujeres, las consejeras del nivel intermedio sólo se asociaron para actuar en defensa de sus intereses en casos muy excepcionales, con menos frecuencia aún que los miembros intocables. Algunas consejeras asumieron el cargo buscando superar las suspicacias de las amas de casa frente a los programas de salud y bienestar infantil, con éxito notorio y creciente. En los consejos del nivel local no fue hallada ninguna evidencia de progresos en este campo. Al finalizar los cinco años hubo indicios de que las más activas y educadas lograron acceder a la siguiente elección en el nivel intermedio (Crook y Manor, 1994, Capítulo II). Pero los beneficios fueron más una esperanza que una realidad.

9. Facilitando el ascenso de proyectos pilotos exitosos

Si los proyectos se concentran excesivamente en satisfacer las parti-

cularidades locales, como suele ocurrir entre las autoridades pertenecientes a dicho nivel, surgen dificultades en el "ascenso", es decir, al querer emprender proyectos pilotos más ambiciosos. Pero en la mayoría de los países, las diferencias entre una localidad y otra no son tan radicales como para no intentar ejecutarlos con éxito, así se pierdan las especificidades de cada lugar.

10. Combatiendo la tendencia a sacrificar las necesidades locales en aras de la conveniencia administrativa, cuya meta es generalizar

Para reiterar lo obvio: la legitimación de los organismos descentralizados de elección popular en las localidades tiende a sobreestimar los intereses de los distritos electorales al dar forma a los distintos proyectos. Se levanta así una barrera que impide acometer ciertas iniciativas inteligentes propuestas por los generalizadores de los niveles altos, que ignoran las particularidades locales. Los políticos y funcionarios de los niveles altos admiten que lo anterior representa para ellos no sólo un problema, sino también un desafío. Si se deciden a entablar el diálogo con los organismos descentralizados en todos los programas del macronivel, encontrarán que la asociación con las autoridades locales facilita el entendimiento y hace posible un mayor respaldo a estos programas, sobre todo en vacunación masiva y otras iniciativas de medicina preventiva, salud pública y saneamiento.

Tal asociación es de mutuo beneficio para ambas partes, pues cada uno suple sus deficiencias con la otra. Aunque pierdan algo de control sobre tales programas, y quizás algo de su poder, obtienen ventajas por otros lados. Aunque de esto es muy difícil persuadirlos.

11. Abordando el problema de la complejidad y la coordinación

Se trata de un área en que la descentralización enfrenta serias dificultades potenciales.

Las soluciones se vislumbran en dos caminos diferentes. Primero, los

problemas de coordinación en los sistemas políticos de bajo nivel son usualmente menos complejos que en el alto nivel, y las instituciones de bajo nivel frecuentemente tienen los incentivos, la habilidad y sobre todo la información para conseguir resultados positivos (Ver la sección A.4 arriba).

Segundo, cuando las autoridades de los bajos niveles poseen un amplio rango de poderes sobre los programas de desarrollo rural, es más fácil para ellos llevar a los empleados del gobierno a sentarse a la mesa, y buscar acuerdos, lo que se dificulta en los niveles altos. Por ejemplo, a finales de los ochenta, en Bangladesh y en el estado indio de Karnataka, los líderes elegidos encontraron posible trabajar juntos, y a menudo discutían los proyectos de desarrollo con los funcionarios de un amplio rango de departamentos del gobierno. Como resultado, cuando se proponía desarrollar un esquema de irrigación en pequeña escala, se ponía sobre aviso no sólo a los expertos en irrigación, sino también a ingenieros y funcionarios relacionados con el agro, la pesca y otras actividades afectadas. Ellos discutían el proyecto no sólo entre sí sino también con representantes de las comunidades locales que podrían verse afectados por él, con resultados bastante beneficiosos. Tal hecho habría sido imposible si la consulta hubiera ocurrido en las ciudades capitales de Bangladesh o Karnataka, donde las jerarquías ministeriales interactúan poco (Crook y Manor, 1994).

La coordinación no es nunca fácil de materializar. El problema radica en que los líderes principales de los niveles bajos algunas veces carecen de la sofisticación y/o de la autoridad para impulsarla con éxito. Por tanto, necesitamos ser cautelosos al incluir la palabra "habilidad" en la lista de arriba.

Aun cuando los proyectos de pequeña escala que surgen en los programas de desarrollo rural son más simples que los enormes sistemas de irrigación y obras similares, la gente que debe coordinarlos (representantes elegidos y/o funcionarios) pueden carecer del entrenamiento, confianza y destrezas sociales necesarios para triunfar.

Así posean dichas cualidades, carecen del poder de persuasión para

mover a los funcionarios de varios ministerios que se muestren renuentes a colaborar. O la aplicación de tales proyectos puede ser delegada en una burocracia fuertemente centralizada y fuera del alcance de los beneficiarios. Los representantes de elección popular, así estén sostenidos por burócratas de alto nivel, pueden no tener la autoridad para obligar a los funcionarios de los ministerios a cooperar con especialistas en otros campos.

Así, la descentralización implica tanto oportunidades como riesgos en las tareas de coordinación. Ha de reconocerse que las autoridades descentralizadas, en especial las cercanas a los distritos electorales, tienden a llevar adelante, sin mucho realismo, un estrecho rango de proyectos que los programas de desarrollo rural integrado han dejado en lista espera.

12. Manteniendo los complejos programas integrados de desarrollo rural

Como se acaba de mencionar, es irreal esperar que las autoridades descentralizadas emprendan en conjunto el gran número de proyectos que los programas integrados de desarrollo rural tienen pendientes. Al emprenderlos, la tendencia suele ser hacia la construcción de proyectos en el micronivel, algunas veces a expensas de la prestación de servicios. En India y Bangladesh, el problema se vio minimizado cuando las autoridades del alto nivel devolvieron una parte de los fondos a los consejos para varios tipos de empresas, que las autoridades locales debieron limitar ampliamente, pues necesitaban ir trasladando dichas sumas de un presupuesto a otro. Esto no soluciona el problema, pero sí ofrece la mejor salida en el camino de conseguir el desarrollo integrado.

13. Promoviendo la cooperación entre las ONG y el gobierno

La escasa evidencia disponible indica que la descentralización democrática brinda tan sólo una muy limitada contribución en este aspecto, aunque es posible que con el tiempo se alcancen a ver progresos significativos. Las ONG internacionales se sienten a veces frustradas con las ineficiencias

del gobierno central, encontrando más productivo trabajar a través de autoridades descentralizadas. Esto es tangible, por ejemplo, en Bangladesh. Pero el punto más importante aquí es la relación entre tales autoridades y las ONG autóctonas, en los niveles intermedios y/o locales.

Hemos visto (Sección A 9) que, en los distritos electorales, la descentralización democrática puede impulsar a los líderes de los grupos organizados de intereses a desempeñar papeles creativos y a entablar relaciones amistosas con los organismos descentralizados. Pero esto no implica que el gran avance habrá de destruir la fuerte suspicacia que muchas ONG autóctonas mantienen hacia todas las instituciones del gobierno. La poca evidencia disponible, aun de experimentos relativamente exitosos con la descentralización, indican que las ONG rara vez llevan a cabo más que un cauteloso acercamiento con estas corporaciones, y que siguen desconfiando tanto de los líderes electos en tales instituciones, como de quienes sostienen el poder en los niveles altos.

Las entrevistas hechas en el sur de Asia tanto a miembros elegidos de las autoridades descentralizadas, como a entusiastas de la descentralización en el nivel alto, dejan al descubierto profundas suspicacias en ambos grupos de ONG autóctonas. Las ONG suelen ser vistas como no elegidas, insuficientemente responsables y poco representativas. El gobierno es visto, por su parte, como el principal motor del desarrollo rural. Derrumbar la suspicacia en ambos lados puede tomar tiempo y nunca va a ocurrir en muchos lugares.

Carecemos infortunadamente de pruebas sobre el funcionamiento de los escasos sistemas en los cuales se otorga representación a las ONG en los cuerpos institucionales, a menudo como organismos consultivos.

14. Reduciendo el ausentismo entre los empleados del gobierno

En un pequeño número de casos, principalmente en el estado de Karnataka, en la India, entre 1987 y 1991, y en grado limitado en Filipinas, el aumento del poder de los consejos electos del nivel local capacitó a los

representantes populares para hacer presión sobre los empleados del gobierno en colegios y centros de salud para cumplir estrictamente sus contratos y trabajar con puntualidad. La existencia de una sociedad civil vivaz fue también crucial, pues significa que van a estar pendientes también de los representantes electos que no cumplan con sus deberes. Únicamente así se asegura que los servicios sean prestados con mayor eficiencia y sin costo adicional para el tesoro público.

Los ejemplos indican, sin embargo, que en la mayor parte de los lugares es necesario tener la descentralización democrática más como una posibilidad (tendrá tiempo de establecerse por sí misma) que como un beneficio probable. Pero si las instituciones descentralizadas dan tiempo para arraigarse, y si los grupos organizados de intereses crecen y entran habitualmente en la contratación, hay una modesta esperanza de progreso en este aspecto.

15. Reduciendo la cantidad global de corrupción

La descentralización democrática está siempre acompañada por un incremento en el número de personas involucradas en actos corruptos. Parece inevitable, porque con ella se incrementa en forma dramática la cantidad de gente con acceso al poder político, así sea mínimo. Tal hecho, sin embargo, no implica necesariamente que aumente la suma global de dinero desviado por medios corruptos. La descentralización puede, en algunas circunstancias, más bien disminuirla.

Hay indicios de ello en un pequeño número de casos, especialmente en el estado de Karnataka, en la India. También parece haber ocurrido en el estado indio de Bengala Occidental, en buena parte por la presencia de una penetrante y razonable disciplina política comunista, factor que rara vez aparece en otros lugares. También se dio en Filipinas.⁸

La evidencia sugiere que tal meta es excesivamente difícil de alcanzar. No tenemos conocimiento de otros ejemplos aparte de los tres mencionados arriba. Pero si las instituciones descentralizadas fuertes y democráti-

cas echan raíces por un largo período (una década o más), la corrupción puede ser reducida. Para que ello ocurra deben combinarse varios procesos: unas instituciones democráticas que estimulen, como lo hacen, el desarrollo de la sociedad civil, mientras los grupos organizados de intereses, la prensa, etc., adquieren destrezas y el entusiasmo necesario para hacer que el sistema trabaje bien. Así como en el punto anterior, se trata más de una posibilidad que de una probabilidad, pero lo bastante importante como para hacerle el seguimiento.

16. Contrarrestando los prejuicios urbanos

A pesar de los comentarios que siguen, la descentralización democrática tiende fuertemente a contrarrestar los prejuicios urbanos. Tal comparación nos permite observar sus cualidades, dificultades y condiciones.

Para que este argumento sea cierto, el sistema debe estar estructurado de tal manera que refuerce a las áreas rurales, especialmente las poco representadas, con instituciones preferenciales. Este es siempre el caso cuando un programa de descentralización es legitimado por las autoridades de las zonas rurales, como frecuentemente ocurre. Los problemas surgen cuando un programa cubre tanto las áreas urbanas como las rurales.

Algunos de tales programas se hallan especialmente dirigidos a las poblaciones urbanas. Las zonas rurales a su alrededor se benefician también, tanto por las obras como por la dirección principal de la reforma. Así ocurre en muchas partes de América Latina donde el municipio es la principal autoridad en la cual se delega el poder. También tiende a ocurrir en África francófona.

Cuando encontramos un caso así, necesitamos averiguar dónde reside la mayoría de la población. En América Latina, mucha gente habita en las zonas rurales, lo que significa que la descentralización de los municipios puede privar al campo de representación, como lo indica la experiencia en algunas áreas. No obstante, en la mayor parte de África y Asia, los habitantes rurales superan

en número a los de las urbes. En estos casos, la creación de autoridades locales centradas en las ciudades puede hacer cosas mejores por la gente.

También es preciso reconocer que, en muchos países, la principal presión para la descentralización tiende a surgir de los habitantes urbanos. Dada la tendencia de éstos a ser más educados, el fenómeno no sorprende y no necesariamente implica que la descentralización intensifique los prejuicios urbanos. En Colombia y en los Estados de Karnataka y Bengala Occidental, en India, por ejemplo, la gente rural gana, aun cuando los sistemas fueron principalmente concebidos e ideados en las urbes (Banco Mundial, 1995; Crook y Manor, 1994).

Entonces, usualmente la descentralización democrática ayuda a acabar con los prejuicios urbanos.

17. Aliviando la pobreza principalmente originada por las diferencias entre (opuesto a dentro) regiones y localidades

El tema se halla estrechamente relacionado con la idea anterior sobre los prejuicios urbanos, pero no es exactamente la misma cosa. Las diferentes regiones dentro de cada país, y las diferencias locales dentro de cada región, tienden a variar en términos de riqueza, nivel de desarrollo y acceso a bienestar y servicios suministrados por el gobierno y las fuerzas del mercado. La descentralización a menudo facilita las políticas redistributivas que tratan de ajustarse a estas diferencias, lo que no es invariablemente una tendencia positiva. Un ejercicio de descentralización fiscal que redistribuya las transferencias de los recursos según ideas preconcebidas hará que las cosas empeoren. Pero si los mecanismos de redistribución son creados al paso de la descentralización, el problema no surgirá.

Buena parte de la documentación existente sobre la descentralización se enfoca en la necesidad de hallar fórmulas financieras y/o atinar a crear aparatos para garantizar la redistribución de recursos de las áreas ricas a las pobres. Esto es útil e importante, pero tales fórmulas y aparatos no son los únicos ni los mejores medios para alcanzarla.

Los experimentos de descentralización que sean sustancialmente democráticos generan una lógica política y prácticas informales usualmente más efectivas al asegurar una medida de justicia para las localidades o regiones. Las instituciones democráticas asentadas en ciertas zonas a menudo aseguran que las áreas remotas y/o empobrecidas, previamente representadas en los altos niveles del sistema político, ganen una importante voz en estos niveles. Los representantes en estas áreas articulan sus necesidades y presionan por un mejor y más igual trato en la cima del gobierno y, en los sistemas de carácter democrático, ellos poseen a menudo la influencia para obtener respuestas de ayuda. Datos sobre Colombia, Bangladesh y ciertas partes de India (Banco Mundial, 1995, p-4; Crook y Manor, 1994) indican que dichas personas consiguen coronar sus metas con mayor eficiencia de lo que era posible antes de la descentralización. La legitimidad de tales representantes es frecuentemente esgrimida para contrarrestar el a menudo inconsciente prejuicio urbano de los políticos de los altos niveles y los burócratas, quienes pueden determinar fórmulas fiscales y administrativas encaminadas a asegurar imparcialidad a la áreas rurales.

La legitimación de los representantes rurales y los arreglos formales financieros y administrativos para promocionar la redistribución deben ser vistos no como opuestos sino como complementos.

C. Donde la descentralización tiene alcance limitado

1. Aliviando la pobreza que muchas veces se origina en las diferencias entre las regiones y las localidades

Si, en contraste con la sección B 17 anterior, el problema es la desigualdad entre las regiones o localidades, necesitamos ser más precavidos sobre la utilidad de la descentralización, especialmente si es para extender la democracia. No es usual oír comentarios optimistas sobre tales sistemas: "Una gran participación local será importante para triunfar en los esfuerzos del gobierno por reducir más la pobreza. El involucrarse el gobierno local en el diseño y la implementación de la lucha por erradicar la pobreza es crucial" (Shad y Quereshi, 1994, p. xvi). Pero muchos de los datos empíricos indi-

can que esa gran participación local no tiene sino un pequeño impacto positivo (Ver, sin embargo, el párrafo final de esta sección).

¿Por qué? En muchos sistemas políticos, las élites tienden a buscar influencia en el nivel local, en donde ejercen de manera más intransigente que en otros niveles. Las élites de alto nivel tienen poco interés en erradicar la pobreza y es de esperar que las élites locales o parroquiales abriguen la misma opinión que sus superiores. El autor no encontró datos sobre ningún caso donde las élites locales fueran más benevolentes que las altas.

En otras palabras, la descentralización democrática legitima áreas que tienden a ser dominadas por unos cuantos grupos, no más dispuestos a la redistribución que aquellos que dominan los niveles altos. De esta manera resulta ilusorio esperar que la descentralización vaya a contribuir mucho a sanear la pobreza donde el principal problema sea la desigualdad dentro y no entre las regiones y las localidades. Esto no significa que deba hacerse a un lado. Sigue teniendo muchas virtudes. Pero cuando se emprende, los esfuerzos deben ser hechos para proteger los programas de erradicación de la pobreza, confiriendo el control de tales programas a personas de los altos niveles, siempre y cuando quede en claro que tales personas estén de veras entusiasmadas en la redistribución.

Hay un asunto más, que aquí parece irrelevante. Si las autoridades descentralizadas asumen la responsabilidad de redistribuir las políticas, hay peligro de que algunas personas prósperas huyan de las áreas donde tales políticas se vienen aplicando (Shad y Querishi. 1994, p. xvii).

Para ser justos, necesitamos prestar atención a algunos escritos que ponen en entredicho los comentarios negativos anteriores (e.g., Banco Mundial, 1995, p. 4). Desde el punto de vista de estos escritores, el peso de los datos disponibles sostiene el punto de vista pesimista. Los análisis que lo contrapesan, basados en estudios empíricos -no sólo en buenas intenciones, no aportan mayor cosa. Lo más significativo de éstos surge en América Latina. Allí los programas de erradicación de la pobreza tuvieron gran demanda,

y con la descentralización democrática, que abrió canales que no tardaron en ser usados por los grupos pobres para hacer valer sus peticiones, se dieron logros en el saneamiento de la pobreza. Los requisitos esenciales para que ello suceda son (a) la existencia de movimientos fuertes en pro de la justicia social en los distritos electorales, y (b) la firme voluntad de aquellos grupos para trabajar pragmáticamente dentro de nuevos canales (Fox, 1994, pp. 113-15; Fisher, 1993).⁹ En la medida en que vaya surgiendo la información, iremos confrontando lo dicho en la sección B anterior.

2. Prestando creciente atención al amplio contexto de la política macroeconómica

La delegación de poder y recursos a los organismos de nivel bajo tiende a no ser mayor que la atención de éstos a las políticas macroeconómicas, pese a la tendencia mencionada en la sección A 4 anterior, en donde se señala que la descentralización democrática aumenta la comprensión y aceptación de la cosa pública por parte de la gente ordinaria, lo que hace más fácil llevar a cabo ciertos tipos de servicios. Las autoridades de alto nivel necesitan por lo tanto encontrar caminos para hacer más duradero el impacto de las iniciativas macroeconómicas -por ejemplo, vías de competencia entre concesiones o reserva de fondos para las autoridades descentralizadas-, los cuales se ven restringidos para no socavar la autonomía de dichas autoridades.

3. Solucionando el problema de la excesiva tributación agraria

En esta sección se evalúa el anterior debate sobre la reducción de los prejuicios urbanos (sección B 16). Negociar y hacer valer políticas en los países menos desarrollados en los campos agrícola y rural mediante la protección de la industria, fijando altas tasas de intercambio, etc., a menudo trae desventajas para los grupos pobres rurales (Bates, 1981).

La descentralización no promete un impacto positivo en este frente. Para los agricultores menos prósperos, significa reducir algo los costos de organización y comunicación, como también cierta desventaja frente a los

grupos rurales prósperos en cuanto a estatus educacional e informacional (Olson, 1971). La delegación de poder a las autoridades que se hallan al servicio de las zonas rurales puede aumentar en parte la capacidad de los grupos rurales de intereses para articular sus opiniones hacia el área política. Pero el reciente informe sugiere que tales grupos no van a influir mucho en quienes hacen las políticas y en quienes las deciden lejos del nivel nacional.

4. Reduciendo el gasto público

Los altos arquitectos de la descentralización ven esto como el resultado de haber reducido el nivel del gasto público, pues esperaban que aumentara la movilización local de recursos (Ver sección C 5 justo antes). En ambas cosas están equivocados. El deficiente enlace entre las iniciativas de la descentralización y el ajuste estructural, que casi siempre es un hecho, pone en serios tropiezos la viabilidad de los programas de descentralización.

Debe entenderse además que fue lo inadecuado de las estructuras centralizadas y de los organismos políticos de mando lo que llevó a muchos líderes de alto nivel a emprender la descentralización, además del escepticismo reinante en los distritos electorales sobre las iniciativas e instituciones del gobierno. Si, como es a menudo el caso, la gente conoce algunos experimentos recientes fundados en la descentralización, su escepticismo se afianza, hasta el punto incluso de enfrentar los intentos descentralistas.

Los descentralizadores necesitan entonces hacer esfuerzos para acabar con el escepticismo y dar a las nuevas autoridades descentralizadas alguna esperanza de triunfar. Para lograrlo, los nuevos cuerpos generalmente requieren inyecciones sustanciales de fondos de los altos niveles durante sus primeros años de existencia. Y, dado su desgano a imponer impuestos a una población escéptica (Ver sección C 5 justo arriba), es probable que se requieran recursos significativos provenientes del alto nivel durante un largo lapso. Esto, junto con otros costos de iniciación -la necesidad de las autoridades descentralizadas de crear oficinas, de emplear

nuevos funcionarios y asignar sueldos a los representantes electos, así sean modestos- implica que la descentralización probablemente exija en última instancia un modesto incremento en el gasto público, no lo contrario.

En muchos casos los descentralizadores de alto nivel no se atreven a reconocerlo. Con ingenuidad, esperaron que los cuerpos descentralizados recabaran sustanciales recursos de una población electoral abiertamente escéptica. El resultado -por ejemplo, en Gana (Crook y Manor, 1994)- fue causarles perjuicios a estos organismos desde un principio y acabar con cualquier esperanza de avances significativos que pudiera producir la descentralización en mejores circunstancias.

Debemos también prestar atención a los datos en lugares como Nigeria, los cuales indican que el gasto de los sistemas descentralizados tiende a aumentar con el paso del tiempo. Si las personas poderosas del alto nivel de los sistemas políticos son realmente serios en materia de descentralización -como debe ser, desde que sirva a sus intereses- han de entender que es peligroso verla como un resultado del recorte de costos. Y esto es cierto, no sólo en los primeros años de los cuerpos descentralizados, sino también en el largo plazo.

5. Movilizando recursos locales

Este es un importante resultado, que vale la pena discutir. Al fin y al cabo, desde hace mucho el reciente interés de descentralizar se basa en el supuesto de que se puede facilitar la movilización local de recursos. Hay una cierta cantidad de evidencias que sugieren que en algunos lugares es factible alcanzarlo (Banco Mundial, 1995, pp. 6-7).¹⁰ Y, como vimos antes, si los experimentos exitosos con la descentralización logran sobrevivir con el apoyo del gobierno central y mantenerse por períodos largos -un muy grande si, pues muchos exitosos experimentos han sido destruidos-, quizá sean más capaces de movilizar los recursos locales. Pero en la actualidad, el gran peso de los datos indica que enfrentan serias dificultades para hacerlo.

Aquí es necesario tratar un punto crucial. En algunas partes del mun-

do, y desde luego en Latinoamérica, resulta apropiado hablar del "enorme potencial fiscal sin explotar del gobierno local" cuando se hace referencia a las autoridades locales en las áreas urbanas. Pero el presente estudio está interesado en el desarrollo rural y es dudoso y peligroso extender al sector urbano comentarios como el siguiente:

El rendimiento efectivo de buena parte de los impuestos locales, especialmente la fijación del predial, ha caído a niveles irrisorios con respecto a las décadas anteriores, por las fallas de la inspección catastral para mantenerse a tono con el rápido crecimiento urbano, las deficiencias al ajustar los tributos a los altos índices de inflación, y la extendida ineficiencia administrativa y la corrupción facilitadas por el sistema de peritazgo al definir el monto del gravamen (Nickson, 1995.p.12).

Concentrémonos ahora en el sector rural. Algunos expertos argumentan que es irreal esperar que las autoridades descentralizadas movilicen recursos locales, ya que son pocos los que existen en la actualidad. Pero datos basados en cuidadosas investigaciones en las áreas pobres de Bangladesh -un país muy atrasado- indican que éste no es el principal problema. Las autoridades descentralizadas enfrentan ocho impedimentos para movilizar los recursos locales:

- Los gobiernos en el nivel alto se muestran demasiado reacios a armar a las autoridades descentralizadas con el poder de elevar los impuestos, ya que ello puede acabar con la influencia de los políticos.
- Los gobiernos en el alto nivel algunas veces sufren serios perjuicios cuando las autoridades descentralizadas aumentan los recursos locales sin respaldo legal.
- Las autoridades descentralizadas algunas veces carecen de la capacidad administrativa para recolectar con eficiencia los ingresos.

- Los costos administrativos de la captación local de impuestos pueden llegar a ser prohibitivos.
- Los acuerdos mal hechos con las autoridades descentralizadas para distribuir el ingreso pueden, perversamente, inmovilizar los recursos locales.
- Las autoridades descentralizadas están frecuentemente en desacuerdo con la imposición de nuevos impuestos, ya que esto socava su popularidad. Esto es especialmente cierto para los consejos electos, los cuales se hallan apenas en proceso de consolidación. Entonces, esos líderes se muestran reacios a alienarse a los electores en las etapas tempranas.
- Los consejeros tienden a ser reacios a molestar a los grupos prósperos de contribuyentes, más aún si son precisamente esos grupos los que poseen el grueso de los recursos localmente movilizables.
- Los habitantes locales se resisten a menudo a pagar impuestos. Siempre tienen buenas razones, empezando por los experimentos fallidos con la descentralización, que muchos siguen recordando, en los cuales los consejos suministraban algunos bienes y servicios.¹¹ Tales fallas afianzan el escepticismo entre la gente, el cual puede romperse sólo con años de buen desempeño de las instituciones recientemente creadas.

Todo lo anterior no presiona mucho a los residentes locales a pagar impuestos. Muchos de estos problemas se ven a menudo subestimados en la literatura, ya que algunos analistas ponen más atención a las reglas y estructuras formales que a las acciones informales de los políticos que aplican (o sabotean) los sistemas descentralizados. Ciertamente hay errores en los anteproyectos formales para la descentralización democrática en Gana y Bangladesh, o para la descentralización fiscal en Indonesia durante los recientes años ochenta. Pero fue la repugnancia de los políticos de nivel alto a separarse del poder adquirido lo que desencadenó una serie de problemas de variada severidad.

Estos impedimentos, aunados, hacen ilusorio esperar grandes progresos de las autoridades descentralizadas en cuanto a la movilización de recursos locales.

6. Desarrollando tareas delegadas por el gobierno central

Los gobiernos a menudo son persuadidos a descentralizarse parcialmente, como una forma de delegar tareas para las cuales carecen de recursos o de la inclinación para realizarlas. En teoría, esto algunas veces tiene sentido, ya que, como vimos, los organismos de nivel bajo son capaces con frecuencia de adaptar las políticas para ajustarlas a las condiciones locales y acabar con la suspicacia de los ciudadanos. Pero aquí también hay serios peligros.

El principal problema es la tendencia del gobierno central a transferir tareas a los niveles inferiores sin transferirles los recursos para realizarlas. Esto puede derivarse de la ingenuidad o del cinismo, dos diferentes motivaciones que producen similar resultado. Dadas las dificultades para movilizar los recursos locales, tales acciones arruinan financieramente a las autoridades descentralizadas y hacen fracasar las tareas. Los ciudadanos que ven desaparecer los servicios justo cuando las nuevas instituciones descentralizadas están siendo creadas, no van a responder con entusiasmo al cambio. La lección es clara: deben ser transferidos recursos adecuados y a la medida de las tareas.

Otro problema menos agudo puede también causar dificultades: la incapacidad burocrática en los niveles intermedio y local. Se contrarresta si las autoridades de alto nivel están bien preparadas para dar consejos y asistencia a los organismos descentralizados, como ocurría, por ejemplo, en Costa de Marfil (Crook y Manor, 1994). Pero lo que se necesita ante todo es una valoración realista de las capacidades administrativas de los cuerpos de nivel bajo, al hacer la delegación de tareas.

7. Promoviendo la planeación desde abajo

Los tecnócratas y políticos de nivel alto a menudo esperan que las autoridades descentralizadas se encarguen de la planeación desde abajo. Los analistas que se fijan principalmente en el aspecto formal, y toman con demasiada seriedad los documentos oficiales en que se dice que el proceso marcha a las mil maravillas, afirman que se trata de un logro incontestable. Sin embargo, los autores que conocen las informalidades que se mueven detrás de las falsas apariencias dudan acerca de si tal cosa haya ocurrido o puede ocurrir en varios de los países menos desarrollados, por varias razones:

Primero, hay un problema de carencias en la capacidad administrativa. Los cuerpos electos en el nivel local usualmente no cuentan sino con organismos de administración extremadamente pequeños, algunas veces no más de un simple oficinista con limitada educación y experiencia. Tales empleados es muy poco lo que pueden ofrecer a los políticos de elección popular en el complejo proceso de desarrollar un plan, o en el funcionamiento del complicado organigrama necesario para llevar a la práctica sus intenciones. Adolecen también de insuficiencia en la información, por la falta de archivos de los contribuyentes, la inexistencia de inventarios de los recursos de capital y, en general, de estadísticas sobre la economía local.

Aun allí donde los recursos administrativos son más abundantes, usualmente en los niveles intermedios, el proceso a menudo falla, a pesar de que las apariencias muestren lo contrario. Ocurrió en 1988 en uno de los distritos más desarrollados del estado de Karnataka, en la India, donde el consejo distrital estaba presidido por un brillante jefe, con un cuerpo administrativo relativamente grande y donde la información sobre propiedades y contribuyentes se hallaba cuidadosamente computarizada. Cuando el plan del distrito estaba a punto de ser sometido a las altas autoridades, el administrador en cuestión llamó a un amigo suyo, profesor de economía de la universidad local, con una desesperada súplica de ayuda, pues el plan que le habían mandado de los alrededores del distrito se veía lamentablemente incompleto y con la información caóticamente desor-

ganizada. El cuerpo administrativo había sido entrenado para implementar la política, no para reunir la información necesaria en el diseño de los planes. El administrador y su amigo trabajaron toda la noche organizando el caos, pero muy poco pudieron hacer.¹² Resultaría ingenuo esperar mejores resultados en los países menos desarrollados donde las condiciones sean todavía peores.

Los problemas no terminan aquí. Los líderes electos de las autoridades descentralizadas tienden a entender la "planeación" tan sólo como una adición a la lista de objetivos del presupuesto anual. A los políticos les gusta mantener abiertas sus listas de proyectos: así unos puntos pueden omitirse si surgen dificultades para implementarlos en favor de ciertos electores, y en su lugar añadir otros para complacer a nuevos amigos. Exigirles a ellos que cincelen en piedra sus prioridades con años de anticipo no causa más que inconveniencias en ambos frentes. Su respuesta usual es desatender cualquier "plan" que hayan hecho para apaciguar a la alta autoridad.

La principal dificultad de planear desde abajo, sin embargo, radica en que las mismas altas autoridades que alaban sus virtudes defienden a menudo sus propios intereses. Las autoridades descentralizadas que les someten sus planes, encuentran muchas veces que son ignorados por esos mandos superiores. Las intenciones de los de arriba permanecen en secreto. La mayor parte de las propuestas son rechazadas.

Así las cosas, es muy improbable que la planeación descentralizada pueda hacer funcionar adecuadamente el mecanismo, aun a largo plazo. Ello, sin embargo, no debe ser visto como un problema serio. La descentralización democrática puede funcionar efectivamente sin una planeación efectiva desde abajo.

8. Promoviendo "la participación de la comunidad en el desarrollo"

Muchas personas están ansiosas de promover ampliamente la "participación de la comunidad en el desarrollo" y ven la descentralización como

un medio de lograrla. La evidencia disponible indica, sin embargo, que en este frente debe esperarse poco, nuevamente, por muchas razones.

Primero, la mayoría de las autoridades creadas a través de la descentralización son de carácter supralocal: permanecen a menudo muy arriba del nivel local. Incluso las que se hallan situadas en el nivel local cubren áreas que abarcan numerosos pueblos y aun ciudades. Tales instituciones encuentran difícil movilizar en masa a la población de un simple pueblo hacia las metas del desarrollo.

Aun cuando los organismos descentralizados sean congruentes con los problemas de los pueblos, enfrentan crecientes problemas. La gente vive escéptica frente a cualquier iniciativa gubernamental. La competencia electoral por puestos en los cuerpos descentralizados crea nuevas divisiones dentro de los pueblos e intensifica las ya existentes, lo que socava la solidaridad de la comunidad.

Las sociedades de los pueblos están plagadas de desigualdades y, por esto, el espíritu comunitario es limitado y los esfuerzos colectivos tienden a verse como otro recurso para explotar a los menos favorecidos. Necesitamos, en tal sentido, recordar que las autoridades descentralizadas son instituciones representativas en la cuales sólo unos pocos resultan elegidos. Hay una clara disonancia entre la lógica que a ellos los motiva y la lógica comunitaria, única que podría inspirar una amplia participación en esfuerzos de desarrollo. Las elecciones suelen ser ganadas por miembros de las élites de los pueblos quienes, no sorpresivamente, se comportan en adelante de una manera elitista.

Las reglas formales que requieren los representantes electos para interactuar con el medio social y estimular el espíritu comunitario -encuentros periódicos en reuniones masivas, o aun labores manuales al lado de sus electores- tienden a ser ignoradas impunemente. La "participación de la comunidad en el desarrollo" es más promovida por asociaciones locales voluntarias o ONG.

NOTAS

1. *El capítulo I está basado principalmente en datos sobre Asia y Africa. Los capítulos II y III están basados en datos sobre Asia, Africa y Latinoamérica.*
2. *Este documento fue realizado basándose en tres estudios previos, cada uno con más detalles que el anterior. Estos son: R. Crook y J. Manor, Aumento de la participación y del desempeño institucional: descentralización democrática en el sur de Africa y el occidente de Africa (no publicado). Informe sobre la administración del desarrollo de ultramar, Londres 1994; J. Manor, "Descentralización democrática en Asia y Africa". IDS Boletín (abril, 1995, pp 81-88); y J. Manor, "La política económica de la descentralización", (no publicada), documento de conferencia, Banco Mundial, Washington, 1996.*
3. *Estoy tomando aquí mucho de R. Crook y J. Manor, "Aumento de la participación y del desempeño institucional: descentralización democrática en el sur de Africa y el occidente de Africa" (no publicado). Informe sobre la administración del desarrollo de ultramar, enero 1994. Este proyecto recibió bases sustanciales de Escor, el Comité de investigación sobre la administración del desarrollo de ultramar, e involucró varios campos de investigación de Bangladesh, Karnataka (India), Gana y Costa de Marfil.*
4. *Entrevista, Bangalur, 22 de abril 1993.*
5. *Ibid., y E. Panganiban, "Descentralización democrática en los tiempos contemporáneos: el nuevo código del gobierno local de Filipinas", documento no publicado.*
6. *Agradezco a Dele Olowu por esta información.*
7. *Crook y Manor, "Aumento de la participación y del desempeño institucional: descentralización democrática en el sur de Africa y el occidente de Africa. Informe sobre la administración del desarrollo de ultramar", enero 1994. Capítulo 2.*
8. *Estoy muy agradecido con Neil Webster y Elena Panganiban por la información en ambos casos.*
9. *Le agradezco a Emmanuel de Kadt del IDS, Sussex, quien trabajó con el gobierno chileno en su política social, por la información sobre este punto.*
10. *Los datos producidos aquí, provenientes de una exitosa minoría de municipios en Colombia, están mezclados; en muchos casos los avances fueron más bien pequeños.*
11. *Por ejemplo, el servicio mundial de la BBC reportó, en febrero de 1996, que los residentes de los municipio en Sudáfrica están reacios a pagar impuestos a los cuer-*

pos locales recientemente elegidos, por el escepticismo arraigado en ellos durante muchos años hacia el sistema político.

12. *Basado en entrevistas con las dos personas en cuestión en Karnataka, abril de 1993.*

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bates, R.H., 1981. Mercados y Estados en Africa tropical: las bases políticas de las políticas agrícolas. (Berkeley: Imprenta de la Universidad de California.)

Crook, R.C. y Manor, J., 1994. Incrementando la participación y desempeño institucional: la descentralización democrática en el sur de Asia y el occidente de Africa. (Londres: Administración de Desarrollo del Mar).

Fisher, J., 1993. El camino al río: sostenimiento del desarrollo y del movimiento no gubernamental en el Tercer Mundo

Fox, J., 1994 "Las políticas locales emergentes en Latinoamérica", Journal of democracy. Abril, pp.105-15.

Narayanan, D., 1994. La contribución de la participación de la gente: evidencia de 121 fuentes de abastecimiento rurales de agua. (Washington: UNDP-Banco Mundial, Programa de Saneamiento de Aguas).

Nickson, R.A., 1995. Gobierno local en Latinoamérica (Boulder y Londres: Lynne Rienner).

Olson. M., 1971. La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de los grupos. (Cambridge, MA., Imprenta de la Universidad de Harvard).

Panganiban, E., 1994. "La descentralización democrática en los tiempos contemporáneos: el nuevo código del gobierno local en Filipinas". Resumen de conferencia, Instituto de Estudios Colectivos, Universidad de Londres.

Parher, A., 1995 La descentralización: el camino hacia adelante para el desarrollo rural. (Washington: Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Recursos Naturales).

Shah, A y Qureshi, Z., 1994. Relaciones fiscales intergubernamentales en Indonesia: puntos y opciones de reforma. Banco Mundial, Artículo de Discusión 239 (Washington: Banco Mundial).

Slater, R., 1994 "Fortaleciendo el gobierno local en Sri Lanka". Resumen de Conferencia, Instituto de Estudios Colectivos, Universidad de Londres.

EL MARCO FINANCIERO DE LA DESCENTRALIZACION REGIONAL ESPAÑOLA

*Ernest Reig **

*Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales de la Universidad de Valencia - España e investigador
principal del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.*

I. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACION REGIONAL EN ESPAÑA

Las regiones no constituyen en España una referencia meramente administrativa cuyos límites geográficos se hayan trazado en virtud de criterios de mera conveniencia técnica. En la mayor parte de los casos conforman entidades territoriales que están presentes como tales en la conciencia popular y cuyo origen remoto se sitúa en la articulación política de la España medieval (diversos reinos independientes o confederados entre sí), que en buena medida subsiste hasta comienzos del siglo XVIII, a pesar de que desde finales del siglo XV hay un monarca común.

La historia política española desde finales del siglo XIX hasta la actualidad incluye como uno de sus componentes básicos el desarrollo de

* *Ph. D. en Ciencias Económicas. Director General de Economía de la Generalitat Valenciana (1991-1995). Miembro de la Asociación Española de Ciencia Regional, de la Asociación Europea de Ciencia Regional, y de la Asociación Española de Economía y Sociología Agrícola. Ha publicado diversos libros sobre temas relacionados con el Desarrollo Regional y la Política Agraria de la Comunidad Europea.*

movimientos políticos de tipo nacionalista y regionalista en diversas regiones y especialmente en Cataluña y el País Vasco. La II República (1931-1939) reconoció un Estatuto de Autonomía para Cataluña, y ya comenzada la guerra civil, entró también en vigor un Estatuto para el País Vasco, mientras en otras partes del territorio español comenzaban a plantearse proyectos similares. El triunfo del general Franco en la guerra civil dio paso por el contrario a un Estado fuertemente centralizado, que impidió cualquier vestigio de autonomía regional o de reconocimiento de la cultura diferenciada de las regiones con idioma propio.

El fin del franquismo, a mediados de la década de los setenta, dio lugar a una eclosión de reivindicaciones de tipo regionalista y nacionalista, de tal modo que la instauración de una fuerte descentralización política se concebía en dicho momento como un componente más de la restauración de las libertades democráticas. De hecho, la fuerza de los sentimientos autonomistas permite que, a partir de las primeras elecciones generales democráticas de 1977, se configuren espontáneamente en algunas regiones asambleas regionales de parlamentarios, que, aunque de carácter totalmente informal, prefiguran ya lo que será posteriormente la institucionalización política de las regiones.

La Constitución de 1978 reconoce y garantiza expresamente el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. No define sin embargo cuál es la diferencia entre *región* y *nacionalidad*, ni tampoco cuáles son los territorios concretos que quedan englobados por una u otra calificación. Ello se debe a la voluntad de admitir como legítimo que los ciudadanos de determinadas zonas o regiones puedan considerarse miembros de una nacionalidad histórico-cultural particular, y a la vez evitar que pueda haber desigualdad en los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Estado según su lugar de residencia, salvo en aquellos aspectos específicos derivados, por ejemplo, de la presencia de idiomas distintos del castellano, como el catalán, vasco y gallego. La expresión *nacionalidad* surge por la voluntad política de reconocer el sentimiento nacionalista existente en algunas zonas con fuerte personalidad histórica, pero no implica *per se* el reconocimiento constitucional de un techo de competencias más elevado.

Son diversos los procedimientos previstos en la Constitución para materializar la iniciativa autonómica, así como los de aprobación del Estatuto de Autonomía, y también lo son las competencias de los órganos políticos regionales contenidas en los diferentes Estatutos. De este modo, aunque *en la práctica* el actual Estado español guarda bastantes rasgos en común con los Estados federales, en realidad tiene una configuración particular, denominada Estado de las Autonomías, que se caracteriza por el hecho de que el nuevo Estado va adquiriendo paulatinamente sus rasgos característicos a través de un proceso de descentralización política y de creación de nuevas instituciones que aún no ha concluido, y porque no se pretende uniformizar las funciones de los órganos de autogobierno regionales, ni obligar a todas las regiones a asumir las mismas competencias. Ello responde a una concepción bastante pragmática que reconoce que la voluntad autonomista es de muy distinta intensidad, desde aquellas regiones donde muchos ciudadanos comparten una fuerte voluntad de identificación *como nación*, y han desarrollado partidos políticos propios en dicho ámbito con destacable representación parlamentaria, hasta aquellas otras, en el otro extremo, en que el sentimiento regional no pasa de un cierto aprecio por los valores locales y en que la descentralización se valora simplemente como la oportunidad de acercar más la Administración a los ciudadanos.

La arquitectura constitucional de la distribución de competencias entre niveles de gobierno se basa en la enumeración de las competencias exclusivas del Estado que como mínimo pueden asumir las Comunidades Autónomas, y la posibilidad de que las competencias mínimas de las regiones se amplíen por la vía de la ejecución regional de funciones reservadas al Estado, el desarrollo legislativo regional de la legislación básica estatal o la transferencia o delegación, por medio de ley orgánica, de competencias correspondientes a titularidad estatal a una o varias Comunidades Autónomas. Entre las “competencias mínimas” de las regiones figuran las siguientes:

- Organización de sus instituciones de autogobierno
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

- Agricultura, ganadería, montes y pesca interior
- Aprovechamientos hidráulicos de interés regional
- Gestión en materia de protección al medio ambiente
- Patrimonio monumental, cultura e investigación
- Obras públicas, carreteras y ferrocarriles de interés o recorrido regional
- Fomento del desarrollo
- Artesanía y turismo
- Promoción del deporte
- Asistencia social, sanidad e higiene

Entre las competencias que en principio son exclusivas del Estado, y sin perjuicio de su posible ejecución por parte de las Comunidades Autónomas figuran las que tienen que ver con las funciones tradicionales (defensa, justicia, relaciones internacionales, nacionalidad y extranjería, etc.), las normas básicas para el ejercicio de la actividad económica (legislación laboral y mercantil, régimen aduanero y arancelario), las funciones de estabilización económica (hacienda general, régimen del tipo de cambio, ordenación del crédito, la banca y los seguros), las cuestiones de interés general (ferrocarriles y transportes terrestres, obras públicas de interés general, marina mercante etc.) o las relacionadas directamente con la solidaridad entre los ciudadanos y el Estado de Bienestar (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social).

En la actualidad, las diecisiete comunidades autónomas tienen Estatutos de Autonomía aprobados y disponen de Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, Presidente y Consejo de Gobierno, responsables ante dicha Asamblea, Tribunal Superior de Justicia y otros órganos de más reciente creación.

La necesidad de coordinar las tareas del Estado con las de las regiones en múltiples ámbitos donde *de hecho* se comparten competencias, como la política industrial, la agricultura, la promoción en el exterior para captar inversiones, el sistema de financiación, etc., han dado lugar a la progresiva

aparición de *órganos de coordinación* bajo la forma de Conferencias Sectoriales, que reúnen a los responsables políticos de la Administración Central y de las regiones en áreas comunes de trabajo. Recientemente se acordó asimismo que un representante de las regiones se integre en la Representación Permanente (diplomática) de España ante las Comunidades Europeas, al objeto de mejorar el flujo de información en temas comunitarios hacia las regiones.

Desde el punto de vista económico, la descentralización ha avanzado fuertemente en el aspecto del gasto, ya que mientras en 1975 el Estado llevaba a cabo el 43% del gasto público total y las Corporaciones Locales el 10%, en 1993 el peso del Estado se había reducido al 29%, las Corporaciones Locales seguían suponiendo algo más del 10% y las Comunidades Autónomas el 14%. Como agentes de inversión, las regiones ejecutan ya un volumen de gasto superior al de la Administración Central, pero, como veremos en el siguiente apartado, la descentralización en el aspecto de los ingresos ha tenido un desarrollo sustancialmente inferior.

II. LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES ESPAÑOLAS

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas españolas es en la práctica bastante complejo. Esta complejidad obedece fundamentalmente a dos razones: la existencia de diferencias en los sistemas de financiación que afectan a las distintas regiones, y el hecho de que el esquema financiero actual es el fruto de sucesivos ajustes parciales a medida que se han ido manifestando determinados problemas y se ha intentado resolverlos en forma concertada.

En el primer aspecto, cabe establecer de entrada una distinción entre las *comunidades autónomas de régimen foral* (País Vasco y Navarra) y el resto, denominadas *de régimen común*. El sistema de financiación de Navarra y el País Vasco se basa en la recaudación de impuestos en su territorio por parte de los Gobiernos de estas comunidades y el pago a la Admi-

nistración Central del coste de los servicios que ésta les presta, tales como justicia, policía (en los cuerpos estatales), ejército, etc.

El sistema de financiación de ambas regiones tiene su origen en los denominados *derechos forales*, de larga tradición histórica, amparados por la moderna Constitución democrática de 1978. Los ingresos de los respectivos gobiernos autonómicos no dependen por tanto de las transferencias del Estado sino de la evolución de su propia economía, y cuentan incluso con la capacidad de modificar sus tributos para establecer por ejemplo desgravaciones fiscales a la inversión. En cuanto a la capacidad de dichas regiones para llevar a cabo modificaciones en la normativa fiscal, la excepción la constituye el Impuesto de Valor Añadido, por tratarse de un gravamen armonizado al nivel de la Comunidad Europea.

Las restantes comunidades autónomas dependen para financiarse de la participación en los ingresos de la Hacienda Pública Central, que les llega por medio de transferencias previstas anualmente en los Presupuestos del Estado, y en mucho menor medida del rendimiento de ciertos tributos cedidos a las respectivas Haciendas Autonómicas. Dentro de estas regiones se distinguen a su vez aquellas que gozan de un mayor nivel de competencias (Andalucía, Cataluña, Canarias, Galicia y Valencia) y el resto. La diferencia básica se encuentra en que las primeras tienen transferida la Educación y la Sanidad, bien porque así constaba inicialmente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, bien porque después el Parlamento Español se las transfirió por medio de una ley específica. Es habitual referirse a las primeras, un tanto impropriamente, como *comunidades del artículo 151* y a las segundas como *comunidades del artículo 143*, haciendo relación al artículo de la Constitución en que se funda su acceso a la autonomía. La distinción entre unas y otras puede evolucionar con el tiempo y modificarse en virtud de acuerdos entre las fuerzas políticas.

La segunda fuente de complejidad procede de las sucesivas modificaciones que ha tenido el sistema de financiación de las comunidades de régimen general, al que nos referiremos exclusivamente a partir de este momento, ya que aparte de la Constitución de 1978 inciden también la Ley

Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (Lofca), los respectivos Estatutos de Autonomía (fundamentalmente porque las diferentes competencias implican distinciones en la financiación), y los sucesivos acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este último organismo es una conferencia consultiva de responsables políticos en materia de economía y hacienda de las comunidades autónomas que preside el ministro español del ramo y que sirve de foro de discusión técnica y negociación política. El último Acuerdo relevante, que estableció el sistema vigente para el período 1992-96, es el alcanzado el 20 de enero de 1992.

En seguida se procede a describir los rasgos básicos del sistema vigente de financiación, a partir de los tres grandes componentes que lo integran.

Las transferencias del Estado

Las comunidades reciben el grueso de sus ingresos de los Presupuestos Generales del Estado, por medio de las siguientes vías :

- Participación en los ingresos del Estado, PIE
- Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, FCI
- Transferencias finalistas procedentes de la Seguridad Social, dirigidas fundamentalmente a atender el gasto sanitario en las regiones que tienen competencias en esta materia
- Otras transferencias corrientes y de capital de menor importancia y carácter finalista

Participación en los ingresos del Estado

La vía más importante es la primera, que en los Presupuestos de 1995 representaba el 6.5% del total de Gasto del Estado y la suma de 1.948.541 millones de pesetas. Se establece para cada región un porcentaje de participación en los ingresos del Estado en un año base que luego se aplica en años sucesivos. En forma simplificada hay que decir que el actual procedimiento de cálculo de dicho porcentaje arranca del período anterior a 1986, denominado “período transitorio”, en que se estableció un marco

provisional de financiación de las comunidades autónomas, que se ha mantenido en sus trazos básicos aunque con determinadas modificaciones. En ese momento inicial el porcentaje (P) se obtenía de acuerdo con la fórmula :

$$P = \text{Coste efectivo} - \text{Tributos Cedidos} / \text{Tributos no Cedibles}$$

El *Coste Efectivo* estaba compuesto por los costes de personal y funcionamiento, más los costes de inversión en conservación, mejora y reposición asociados a los servicios transferidos (menos las tasas afectas a los mismos si las hubiere, que pasaban a integrarse en los tributos cedidos a la región). Los *Tributos no Cedibles* constituían el denominador de la expresión. Como éste se ha ampliado, en la actualidad se habla de *Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente, ITAE*, magnitud formada por los ingresos del Estado correspondientes a los tributos no susceptibles de cesión, más las cotizaciones totales a la Seguridad Social, menos la aportación española al Presupuesto de la Unión Europea.

Al igual que el denominador, también el numerador de la expresión anterior ha cambiado con el tiempo, en ambos casos a raíz del Acuerdo alcanzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en noviembre de 1987. El criterio del coste efectivo ha sido sustituido por una fórmula basada en los parámetros objetivos que señala el artículo 13 de la Lofca, esencialmente volumen de población de la región, nivel de renta por habitante y esfuerzo fiscal, cada uno con su ponderación correspondiente. La base agregada de recursos por transferir al conjunto de las regiones continúa basándose en la suma de los costes efectivos de los servicios transferidos al conjunto de ellas, *mejorada* por ciertas adiciones dirigidas a atender a las necesidades de las regiones en materia de nuevas inversiones públicas, para mejorar y ampliar los servicios públicos existentes en el momento de la transferencia y no simplemente para garantizar su mantenimiento. El Acuerdo de enero de 1992, para el período 1992-96, dio lugar también a una nueva *mejora* de los recursos globales de libre disposición por parte de las CCAA, al añadir fondos para inversión nueva por valor de 107.378 millones de pesetas e incorporar antiguas subvenciones condicio-

nadas -destaca por su cuantía la dedicada a los gastos educativos- al porcentaje global de participación en los ingresos del Estado.

Al pasarse de una fórmula a otra se alteró, como es lógico, la distribución de los recursos a transferir entre regiones, pero a cada región se le garantizó que en ningún caso obtendría un volumen de recursos inferior al que venía recibiendo, por lo que el coste efectivo de la fórmula antigua operó como un punto mínimo de partida en el denominado “período definitivo”, es decir, a partir de 1987.

Durante cada quinquenio pactado, tanto el de 1987-91 como el de 1992-96, el porcentaje de participación de cada región permaneció fijo, salvo las modificaciones derivadas de la asunción de nuevas competencias. Y el volumen de recursos recibido por las regiones evolucionó de acuerdo con la marcha de ITAE, pero con una *regla de modulación* que hace que abandone dicha senda si la tasa de crecimiento de esta magnitud resulta inferior a un tope mínimo o superior a un tope máximo:

- El tope mínimo es la garantía de que la financiación autonómica nunca podrá crecer por debajo de la tasa de crecimiento de los *Gastos Equivalentes* de la Administración Central, es decir, los gastos de personal, de compra de bienes y servicios e inversiones reales, realizados por aquellos departamentos del Estado y organismos centrales que hayan efectuado transferencias significativas a las comunidades autónomas

- El tope máximo viene dado por la tasa de crecimiento del *Producto Interior Bruto* español

Fondo de Compensación Interterritorial

Fue creado por la Ley 29/1990 en virtud del artículo 158 de la Constitución Española, para corregir los desequilibrios económicos entre las regiones. Su destino es financiar gastos de inversión.

Su cuantía anual se determina aplicando un porcentaje no inferior al 30% a la inversión pública estatal prevista para dicho año, una vez ponderada principalmente por la participación del conjunto de regiones beneficiarias en la población española. En los últimos años la cifra anual presupuestada ha sido de 128.844 millones de pesetas.

La dotación del Fondo se distribuye anualmente entre algunas CCAA, que en la actualidad son las mismas diez regiones españolas calificadas como *regiones del objetivo 1*, a efectos de la Política Regional Europea. Aunque en la distribución entre regiones juega la variable población, se produce después una fuerte corrección en función de dos criterios, la inversa de la renta por habitante y la insularidad. De este modo, Andalucía (una de las regiones más pobres) recibió 50.719 millones en 1995, y Galicia 23.747 millones, mientras que Valencia recibió 7.315 millones. Para dar una idea del componente redistribuidor de este Fondo, baste tener en cuenta que Valencia, la de mayor nivel de PIB per cápita entre las regiones españolas del *objetivo 1*, recibió en dicho año menos recursos por esta vía que Extremadura, la más pobre, a pesar de prácticamente cuadruplicarla en términos demográficos.

Transferencias de la Seguridad Social

Las Comunidades Autónomas que tienen traspasados los servicios sanitarios reciben recursos financieros por la vía del crédito en los capítulos relativos a transferencias de los presupuestos de la Seguridad Social. La Ley General de Sanidad de 1986 como guía para el reparto de recursos en las regiones autonómicas, el criterio de distribución según la población protegida, considerando como tal la cubierta por la asistencia sanitaria prestada a través del Instituto Nacional de la Salud, Insalud.

En 1995 las cinco regiones de régimen común con competencias sanitarias (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia), más las dos de régimen foral, que también gozan de estas competencias, gestionaron un presupuesto transferido del Insalud por un volumen de 1.947.807 millones de pesetas, lo que representó el 60.% del gasto sanitario español. El resto

fue gestionado directamente por el Insalud en las regiones que carecen de competencias en este campo.

Otras transferencias

Son muy variadas y tienen una menor importancia cuantitativa. En el Presupuesto de 1995 (último aprobado, ya que en 1996 se prorrogó el Presupuesto del Estado) figuran entre otras las siguientes:

- 11.000 millones de pesetas para los ferrocarriles metropolitanos de Madrid, Barcelona y Valencia
- 31.694 millones para la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas
- 1.674 millones para política medioambiental, etc.

En todos los casos se trata de complementos de importancia relativamente reducida del gasto que en estas mismas áreas llevan a cabo las Comunidades Autónomas.

Los tributos cedidos

Los impuestos cedidos por la Hacienda Central a las Haciendas Autonómicas son los siguientes :

- Impuesto general sobre sucesiones
- Impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas
- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales
- Impuesto sobre actos jurídicos documentados
- Tasas sobre juegos de azar

El rendimiento del conjunto de estos tributos es reducido con relación al conjunto de las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Ello explica que desempeñen un papel modesto en el actual sistema de financiación. Así, en 1991 la recaudación por tributos cedidos alcanzó globalmente en estas regiones la cantidad de 664.887

millones de pesetas, frente a un volumen global de financiación de 5.743.203 millones de pesetas, es decir, el 11% del total. En el Presupuesto de la Comunidad Autónoma Valenciana, el total de tributos cedidos y de nueva creación, establecidos por el poder legislativo regional, sumaron 86.566 millones de pesetas, sobre un total de ingresos presupuestados de 856.878 millones, lo que representa el 10%.

Los recursos propios

Comprenden las tasas e impuestos creados por las Comunidades Autónomas, los recargos que establezcan sobre impuestos estatales y el recurso al endeudamiento (créditos y emisión de deuda pública autonómica). La única vía importante de financiación en este apartado ha sido el recurso al endeudamiento, ya que eran muy escasos los hechos imponibles que quedaban "libres" de gravamen al margen del sistema fiscal español general, y además los Gobiernos Autonómicos no deseaban incurrir en el coste político de aparecer ante sus ciudadanos como responsables del aumento de la presión fiscal.

En el caso de la Comunidad Autónoma Valenciana los tributos propios son los siguientes:

- Impuesto autonómico sobre el juego del bingo
- Recargos sobre casinos y máquinas de azar
- Recaudación por autorización de rifas, tómbolas y apuestas
- Canon por saneamiento de agua (para financiar la política valenciana de saneamiento de aguas residuales)
- Tasas de la Generalitat Valenciana por la prestación de servicios

La recaudación presupuestada en 1995 para estos tributos ascendía a 51.465 millones de pesetas, la mayor parte procedente de exacciones sobre el juego.

Finalmente, el recurso al endeudamiento ha sido la vía por la que las

Comunidades han soslayado su carencia de un grado suficiente de autonomía financiera. En el período 1987-91, el ascenso del déficit de las haciendas autonómicas hizo que la deuda se cuadruplicara, al pasar de 350.000 millones de pesetas en 1987 a 1.500.000 millones en 1991. En términos de contabilidad nacional, el déficit de las Comunidades Autónomas pasa de suponer el 0.1% del PIB español de 1987 al 1.4% del PIB de 1991. Los condicionantes que la Lofca establecía al endeudamiento autonómico no fueron suficientemente efectivos para frenar el proceso. De hecho, algunas regiones incumplieron en forma repetida el límite establecido en dicha ley del 25% de cargas de la deuda (amortización y pago de intereses) sobre los ingresos corrientes de cada año. El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1992 incidió sobre este punto, con la finalidad de reducir el déficit conjunto de las Administraciones Públicas Españolas, al objeto de cumplir el compromiso asumido en Maastricht con el resto de países de la Unión Europea de bajar el déficit público a una cifra que represente menos del 3 por 100 del PIB en el momento de dar paso a la Unión Monetaria. De acuerdo con este objetivo, el Consejo estableció tanto el déficit y el endeudamiento conjunto del agregado de CCAA, como el tramo que corresponde a cada región en particular, para un horizonte temporal que coincide con la aplicación del Acuerdo. En principio parece que los compromisos se están cumpliendo. Así, de la cota de déficit del 1.4% del PIB en 1991 se ha descendido al 1% en 1993.

Algunos problemas del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas españolas dignos de interés para países que inicien ahora un proceso similar

La experiencia de estos años demuestra que aunque puede hacerse un balance positivo del proceso de descentralización regional en España, que alcanza en sí un alto grado de consenso político, no por ello deja de haber problemas pendientes de solución que afectan el diseño del sistema de financiación y su relación con los desequilibrios regionales. Para hacerles frente resulta aconsejable:

a) *Dotar a las haciendas autonómicas de la suficiente autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal*

La autonomía política de las regiones, manifiesta en sus instituciones de autogobierno, no ha ido acompañada de un sistema suficientemente autónomo en los ingresos, fuertemente dependientes aún de las transferencias de la Administración Central. Contribuye a dificultar las relaciones entre los diferentes niveles de hacienda la asimetría entre la escasa autonomía de financiación y la elevada autonomía a la hora de decidir la composición del gasto, ya que lleva a que las peticiones de Gobiernos y Parlamentos Autonómicos de mayores recursos para atender a los crecientes niveles de gasto se trasladen hacia la Hacienda Central, que aparece como la responsable en última instancia de que se les “niegue” a los ciudadanos de una u otra región la satisfacción de sus demandas de mejores servicios e infraestructuras públicas.

La corresponsabilidad fiscal haría que el ciudadano percibiera, en términos de presión impositiva, el coste de los niveles de gasto público deseados y conduciría a un comportamiento financieramente más responsable de los ejecutivos autonómicos.

b) *Evitar que el recurso al endeudamiento por parte de los órganos regionales de gobierno dificulte el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos del país*

La falta de ingresos de tipo tributario a disposición de las regiones y el carácter fijo de los porcentajes de participación en los ingresos estatales a partir de 1987, han hecho algo rígido el sistema de financiación autonómica. Ello, unido al reducido coste político a corto plazo del endeudamiento, ha conducido a una importante acumulación de deuda por parte de las regiones, posiblemente con la esperanza de que “alguien” (el Gobierno del Estado) se haría cargo finalmente si aparecían dificultades para atender a su amortización. Para que resulte posible recurrir en menor medida al endeudamiento es necesario aumentar la capacidad financiera de los Gobiernos regionales, avanzando por la vía de la corresponsabilidad

fiscal, por lo que ambos aspectos pueden considerarse íntimamente relacionados.

En cualquier caso la coordinación del endeudamiento es necesaria por estar relacionada con las necesidades de la política de estabilización, en función de la situación económica general del país y de los objetivos macroeconómicos fijados, y por corresponder las competencias de dicha política a la Hacienda Central. En el caso español, esta tarea se acometió a partir de mayo de 1992, cuando pasaron a fijarse los *Escenarios de Consolidación Presupuestaria de las Comunidades Autónomas*. El instrumento empleado para controlar la aplicación efectiva de los Escenarios son los *Programas Anuales de Endeudamiento*, que deben ser convenidos entre el Gobierno Central y el de la respectiva Comunidad. Su incumplimiento ocasiona la suspensión temporal del automatismo en cuanto a la concesión de autorizaciones para el endeudamiento.

c) *La estabilidad política del sistema de financiación autonómica requiere que la descentralización de la capacidad tributaria por medio de la corresponsabilidad fiscal vaya unida a la solidaridad entre regiones*

En un país en que el grado de desarrollo relativo de las regiones y la base imponible varían ampliamente, es necesario asegurar a los ciudadanos de las regiones menos favorecidas que la menor capacidad de recaudación de la Hacienda Pública en dichos territorios no va a estar acompañada de un nivel más deficiente de prestación de los servicios públicos.

A ello hay que sumar el hecho de que los costes de prestación de los servicios pueden ser diferentes en las distintas regiones (p.ej., los costes de transporte escolar en regiones con población muy dispersa o muy concentrada en centros urbanos) y además los niveles iniciales de dotación de infraestructuras públicas pueden haber sido muy *desiguales en el punto de partida* al iniciarse el proceso autonómico, cuando se estimó el coste efectivo de prestación de los servicios. Una financiación que no atienda suficientemente las *diferentes necesidades de nueva in-*

versión puede resultar muy injusta para las regiones inicialmente infradotadas, que en el caso español no siempre coinciden con las menos desarrolladas.

En España este problema se ha abordado parcialmente a través de la distribución del Fondo de Compensación Territorial y de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, en cuya asignación territorial se han tenido muy en cuenta criterios relacionados con el distinto nivel de renta de las regiones. Además la Lofca prevé en su artículo 15 que *“el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios fundamentales de su competencia”*, y que cuando una Comunidad Autónoma *“no pudiera asegurar un nivel mínimo de prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido”*, se establecerán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado asignaciones complementarias destinadas a la nivelación. Hasta el momento el problema no se ha planteado, en parte por no haber diferencias suficientemente grandes en los recursos manejados por las diferentes regiones de régimen común, debido a su escaso grado de autonomía financiera.

Un elemento muy importante de la solidaridad entre regiones viene dado en España por el *componente de redistribución territorial implícito en el sistema fiscal general y en la caja única de la Seguridad Social* :

- Con un sistema progresivo de impuesto sobre la renta de las personas físicas y la garantía de unos niveles similares de gasto público por habitante entre las diferentes regiones (mayores en la práctica en las menos desarrolladas), el sistema transfiere recursos desde las regiones más ricas, que soportan un tipo impositivo medio superior, a las más pobres.

- El mantenimiento de un sistema de Seguridad Social a escala nacional permite de nuevo la aparición de flujos de renta de carácter redistributivo hacia las regiones en que el desempleo es más elevado (prestaciones por desempleo), en que la población está más envejecida (sistema público de pensiones) o donde tiene una mayor impor-

tancia relativa la agricultura. El régimen agrario de la Seguridad Social recibe recursos netos del resto del Sistema de la Seguridad Social, al ser el sistema español de los denominados *de reparto* y mantener muy bajo el *ratio* cotizantes-pensionistas en dicho sector. Estas características suelen estar positivamente correlacionadas con un nivel regional de renta por habitante inferior a la media española.

La importancia de las transferencias públicas a las familias como vía para mejorar el nivel de vida relativo de las regiones menos desarrolladas se pone de relieve cuando se compara la distribución de la *renta producida por habitante* entre las diferentes regiones, con la distribución de la *renta disponible para el gasto* entre regiones. Una muestra de ello lo da el valor de la *desviación típica* de los niveles regionales -diecisiete CCAA-, con relación a la media nacional (nivel 100) para tres magnitudes diferentes:

Desviación típica respecto a la media (1985-91)

| | |
|-----------------------------|-------|
| Renta per cápita | 21.05 |
| Renta disponible per cápita | 4.50 |
| Consumo per cápita | 3.37 |

Dos fenómenos, el primero, el aumento general del nivel de renta en España a lo largo de las últimas cuatro décadas, que hace que la región más pobre disfrute de un nivel de vida superior al que tenía en términos comparables Madrid (como ejemplo de área desarrollada) en 1960, y el segundo, la convergencia de los niveles de dotación de capital público por habitante desde comienzos de la década de los ochenta, han contribuido a amortiguar la posible existencia de agravios comparativos entre regiones, permitiendo un grado de consenso importante en lo relativo a la descentralización política del país -aceptada por todas las fuerzas políticas electoralmente significativas-, aunque subsista un debate político intenso en torno a aspectos concretos, muchas veces relacionados con la financiación regional. En este sentido uno de los temas que generan más polémica en la actualidad es la introducción de corresponsabilidad fiscal por la vía de dar

participación a las Comunidades Autónomas en la gestión y recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el gravamen con más capacidad recaudatoria del sistema fiscal español.

III. RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA, EL ESTADO ESPAÑOL Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La adhesión de España a las Comunidades Europeas ha originado a partir de 1986 una serie de flujos financieros en ambos sentidos. España entrega a las arcas comunitarias aquellos ingresos que constituyen los denominados *recursos propios* de la Comunidad (derechos de aduana, una parte de la recaudación del Impuesto de Valor Añadido, etc.), así como las aportaciones correspondientes al Fondo Europeo de Desarrollo. Por otro lado, España recibe recursos procedentes de la Unión Europea en forma de *gastos comunitarios* (Cuadro 1).

Los gastos comunitarios pueden clasificarse en dos grupos: gastos exclusivamente comunitarios y gastos cofinanciados, afectados por lo general a actuaciones de tipo estructural.

Los gastos con carácter exclusivamente comunitario se corresponden con los derivados de las intervenciones en los mercados agrarios con cargo a la Sección de Garantía del Feoga. Se trata en definitiva de aplicar la Política Agraria Común, competencia exclusiva de la Comunidad Europea, mencionada en su propio texto fundacional. Hasta hace relativamente poco el Feoga-Garantía financiaba exclusivamente la política de precios agrarios, pero desde la reforma de la PAC aprobada en el Consejo de Ministros de Agricultura, en mayo de 1992, este organismo ha comenzado a llevar a cabo gastos cofinanciados con las Administraciones de cada estado miembro, en virtud de las denominadas *medidas de acompañamiento de la reforma*, que tienen que ver con la protección del medio ambiente, la forestación y la jubilación anticipada de los agricultores.

Los gastos cofinanciados se corresponden con la realización de acciones estructurales, llevadas a cabo a través de un mecanismo de cofinanciación en el que intervienen las Administraciones Públicas Españolas (Administración Central, Administraciones Autonómicas y otras), y una serie de Fondos Comunitarios. Estos son los siguientes :

a) Fondos Estructurales:

Feoga-Sección de Orientación

Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Feder

Fondo Social Europeo, FSE

Instrumento Financiero de Ordenación Pesquera

b) Fondo de Cohesión (sólo cofinancia actuaciones en los cuatro países más pobres de la Unión: Grecia, Portugal, Irlanda y España).

La dotación de los Fondos Estructurales para el período 1994-99, según el cuadro de previsiones financieras aprobado por la Unión Europea, es de 149.789 millones de ecus, a los que cabe añadir 15.150 millones de ecus correspondientes al Fondo de Cohesión para dicho período. España recibirá aproximadamente la cuarta parte de los recursos programados para los Fondos Estructurales y un poco más de la mitad de los previstos para el Fondo de Cohesión, dado su nivel de renta por habitante y su población, muy superior a la de los restantes países comunitarios de menor nivel de desarrollo.

La comparación entre las aportaciones españolas al Presupuesto de la CE y los gastos comunitarios en España arroja un balance netamente favorable a España. El Cuadro 2 recoge la evolución a partir de 1988 de este saldo y muestra su carácter creciente, que lo lleva a alcanzar la cifra de 678.452 millones de pesetas previstas para 1995.

El esquema de flujos financieros que se adjunta muestra la concreción de dichos flujos para 1995 *en lo que se refiere al Presupuesto del Estado Español y a dos organismos dependientes de la Administración Central*

(Forppa e INEM). Quedan fuera de consideración en él aquellos gastos comunitarios que constituyen directamente ingresos en los Presupuestos de otras Administraciones Públicas Españolas (fundamentalmente las Autonómicas).

A la vista de este esquema resulta evidente que la principal aportación española a la caja comunitaria se produce en virtud del *recurso base IVA*, y que la principal fuente de ingresos procedentes de dicha caja corresponde a los desembolsos motivados por la Política Agraria Común, básicamente intervenciones de mercado, que suponen 872.979 millones de pesetas. El Forppa es el Fondo de Ordenación y Regulación de los Precios y Productos Agrarios y el INEM es el Instituto Nacional de Empleo. Este último goza de amplias competencias en materia de organización y financiación de cursos dirigidos a los desempleados, que son cofinanciados por el FSE.

En la distribución del montante global de los recursos comunitarios entre las Administraciones Públicas Españolas pesan tres tipos de consideraciones generales:

- El marco de competencias que corresponde a cada una de las Administraciones.
- La distribución de los recursos comunitarios en función de los principales objetivos de la Política Agraria Común, la Política Regional Europea, etc., en las previsiones financieras de la propia Unión Europea.
- Las características propias de cada una de las regiones españolas (nivel de renta por habitante, tasa de desempleo, extensión territorial, tamaño de la población) y en buena medida los propios criterios del Gobierno Central.

Hay que tener en cuenta que no se trata simplemente de aplicar una fórmula de reparto con determinadas ponderaciones, aunque este tipo de fórmulas existen y se utilizan, sino también de un proceso de negociación

política y de presentación de las aspiraciones y previsiones de cada nivel de Gobierno que forman parte de un procedimiento de programación bastante flexible. Este proceso de negociación incluye reuniones bilaterales (Administración Central-Comisión Europea, Administración Central-Comunidades Autónomas, Comunidad Autónoma-Comisión Europea) y multilaterales (Administración Central-Comisión Europea-Comunidades Autónomas), si bien estas últimas fundamentalmente en la fase de seguimiento a la ejecución de los programas. Las relaciones de carácter más formal con la Comisión Europea corresponden siempre a la Administración Central como interlocutor de la Comisión desde el punto de vista jurídico, al ser los Estados y no las regiones los signatarios de los Tratados Comunitarios.

Para captar mejor en qué forma las regiones reciben fondos procedentes de los Presupuestos Comunitarios, es necesario plantear, siquiera sea brevemente, las líneas básicas de la Política Regional Europea y del proceso de programación que de ella se desprende.

Objetivos básicos de la Política Regional Europea

El funcionamiento actual de la Política Regional Europea arranca de su reforma en 1988, completada en 1992, e incluye tres objetivos de carácter territorial (objetivo 1, objetivo 2, objetivo 5b), enmarcados dentro de los cinco objetivos prioritarios que afectan al conjunto de los Fondos Estructurales:

- Objetivo 1:* Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2:* Reconversión de las regiones (por lo general sólo partes de ellas) afectadas gravemente por el declive industrial.
- Objetivo 3:* Lucha contra el paro de larga duración e inserción profesional de los jóvenes.

- Objetivo 4:** Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción
- Objetivo 5a:** Acelerar la adaptación de las estructuras agrícolas en el marco de la reforma de la PAC, así como ayudar a modernizar y reestructurar la pesca.
- Objetivo 5b:** Promover el desarrollo rural facilitando el ajuste estructural de las zonas rurales

Recientemente se ha creado el *Objetivo 6* para las regiones con baja densidad de población, del que se beneficiarán las regiones norteyas de los países escandinavos -Suecia y Finlandia-, que en 1995 se incorporaron a la Unión Europea.

Las regiones en que concentra sus prioridades la Unión Europea son aquellas que cumplen las condiciones adecuadas para ser clasificadas dentro del objetivo 1, lo que fundamentalmente se traduce en que tengan un nivel de PIB por habitante igual o inferior al 75 por 100 de la media de la Unión Europea, aunque se admite cierta flexibilidad y algunas excepciones. En España se incluyen en esta categoría diez comunidades autónomas y las ciudades africanas de Ceuta y Melilla, oscilando sus niveles de renta, con datos de Eurostat de 1991, entre el 51% de Extremadura y el 59% de Galicia, de un lado, y el 78% de Valencia y 77% de Canarias, de otro.

Los objetivos que no tienen un carácter regional específico -objetivos 3, 4 y 5a-, dan lugar a la cofinanciación de acciones en el conjunto del territorio comunitario, y por tanto, también en las regiones del objetivo 1.

Las regiones españolas que por su nivel de PIB per cápita no se incluyen en el objetivo 1 tienen alguna parte de su territorio (comarcas, municipios) calificado para ser incluido en el marco de los objetivos 2 y 5b. En función de ello pueden acceder también a los recursos de los Fondos Estructurales correspondientes.

El proceso de programación y la obtención de fondos comunitarios por las regiones

El proceso de programación relacionado con la percepción de recursos procedentes de los Fondos Estructurales sigue las siguientes etapas en el caso de las regiones objetivo 1:

1. El Gobierno español presenta a la Comisión Europea un Plan de Desarrollo Regional, en el que se hace un diagnóstico de la situación general y de cada región en particular y de las principales líneas de actuación del Estado para alcanzar los objetivos previstos a nivel plurirregional. Se presenta asimismo el conjunto de planes y líneas de actuación que va a desarrollar la Administración Central española en cada uno de los *ejes de desarrollo* (áreas de actuación, en la terminología comunitaria), susceptibles de ser cofinanciados por la Comunidad Europea. Incluye también una previsión plurianual de inversiones de las Administraciones Públicas Españolas.

En su elaboración interviene fundamentalmente el Ministerio de Economía y Hacienda y las Consejerías de Economía y Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

2. El Gobierno español y la Comisión Europea inician negociaciones para establecer un *Marco Comunitario de Apoyo* de carácter plurianual (en este caso para el período 1994-99), en el que se definen los ejes prioritarios de actuación, *los medios financieros que van a aportar los Fondos Estructurales* a cada uno de ellos y la forma en que se va a producir la intervención.

3. El MCA se desglosa en un *Submarco Plurirregional*, cuyos recursos serán controlados por la Administración Central, y en tantos *Submarcos Regionales* como regiones. En los Presupuestos de cada una de las Comunidades Autónomas, estos últimos irán apareciendo como ingresos procedentes de la Comunidad Europea.

En el MCA para 1994-99, la suma de los recursos correspondientes a los Submarcos Regionales asciende al 33.8% del total, correspondiendo el resto al Submarco Plurirregional. La distribución del MCA conlleva naturalmente la participación de las Comunidades Autónomas, aunque en última instancia la decide el Gobierno español a través del Ministerio de Economía y Hacienda. En cuanto a la distribución de cada uno de los Submarcos entre los distintos ejes de desarrollo (infraestructuras, apoyo a los sectores productivos, protección del medio ambiente, etc.), es básicamente la Administración afectada la que toma la decisión, aunque tras un proceso de consultas en que también interviene la Comisión Europea.

Aunque el Submarco Plurirregional es en cierto modo de “libre disposición” por parte de la Administración Central, ésta ofrece últimamente una estimación aproximada de la distribución regional de las inversiones que piensa financiar con cargo al mismo. En el Cuadro 3 puede verse tanto la asignación regional del Marco a través de los Submarcos regionales, como una estimación de la regionalización del Submarco Plurirregional (última fila del Cuadro) llevada a cabo por la Administración Central.

4. Se elaboran las *formas de intervención* (documentos de programación) en que se materializará el uso de los recursos comprometidos por cada uno de los tres niveles de Administración que aportan recursos (Comunitaria, Central y Autonómica). Estas formas de intervención adoptan normalmente el formato de los denominados *Programas Operativos* que incluyen proyectos concretos y de cuya ejecución se responsabilizan la Administración Central y cada una de las Administraciones Autonómicas afectadas. Puede haber diversos Programas Operativos para cada región, atendiendo al tipo de actuaciones que se pretenda desarrollar. Normalmente hay al menos uno por cada uno de los Fondos Estructurales.

5. Se le hace seguimiento a la ejecución de los Programas Operativos y demás formas de intervención. Se crean *Comités de Seguimiento* para cada uno de ellos y también para otros ámbitos de nivel superior (Submarcos y Marco). En las reuniones anuales o semestrales participan representantes de todos los organismos ejecutores de carácter público (Ad-

ministraciones Central y Autonómica, empresas públicas), así como de la Comisión Europea. Se presentan informes de ejecución, que incluyen información contable sobre fondos comprometidos y pagados. Las propuestas de reprogramación deben contar con el visto bueno de la Comisión Europea, a través de su Dirección General XVI.

6. Se evalúan los resultados de las intervenciones. En el período 1994-99 se ha introducido la obligatoriedad de llevar a cabo evaluaciones por expertos independientes. Se analizan la coherencia de los planes de desarrollo, el impacto de los proyectos previstos y los resultados finales de las actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales en cada región y a nivel general español. Estos informes deben ser presentados ante los Comités de Seguimiento.

Los Submarcos de Apoyo Comunitarios constituyen una vía por la que, a la hora de elaborar sus presupuestos anuales, los Gobiernos regionales pueden contar con una previsión clara de ingresos en un escenario de seis años. No constituyen sin embargo la única vía, aunque sí la más importante, por la que reciben fondos comunitarios. Existe también la posibilidad de captar recursos presentando los proyectos regionales para ser aceptados por la Comisión Europea si considera que dichos proyectos son coherentes con la finalidad de las denominadas *Iniciativas Comunitarias*. Estas son propuestas de actuación apoyadas económicamente por la Comisión Europea y diseñadas por ella, que pretenden resolver problemas específicos con incidencia especial a nivel comunitario. Así se han aprobado Iniciativas Comunitarias, entre otros, en los siguientes campos :

- Creación de marcos de cooperación regional, Interreg.
- Promoción de la mujer, NOW.
- Medio Ambiente, Envireg.
- Fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, PYME.
- Iniciativas de desarrollo a escala local en áreas rurales, Leader.

A diferencia de los MCA, los volúmenes de recursos que pueden obte-

ner las regiones a partir de estas iniciativas -cuyo rasgo más característico es que su diseño es acometido por la Comisión Europea-, son más pequeños y más inciertos al estar en función del "éxito" que tengan los proyectos al pasar el filtro de la Administración Central y posteriormente de la Comunidad Europea.

Los criterios técnicos aplicados por el Gobierno español para distribuir la parte regionalizada del MCA en el caso concreto del Feder, han sido:

- a. Un primer reparto directamente proporcional a la población de cada Comunidad.
- b. La modulación de ese reparto con base en factores correctores:
 - Prosperidad regional medida por el VAB/habitante regional (media del período 1989-90-91).
 - Tasa de paro en 1992.
 - Crecimiento del VAB en los años 1987-91.
- c. Para evitar cambios bruscos respecto al período 1989-93 se obtiene la media entre la participación regional que se desprende de los criterios anteriores y la participación efectiva que cada región tuvo en la anterior fase de programación 1989-93.

En el caso del Feoga-Orientación y del FSE, se incorporan criterios directamente relevantes relacionados con el peso de la población activa agraria, la tasa de desempleo, etc.

El Cuadro 3 recoge la valoración, en millones de ecus, del volumen de recursos que van a recibir las Comunidades Autónomas Españolas en el conjunto del período 1994-99, discriminado por cada una de las grandes áreas de actuación. Para tener una idea de la importancia real de la captación de Fondos Estructurales en el esquema de financiación de las regiones, se procede a continuación a particularizar el análisis en el caso de la Comunidad Valenciana.

El volumen de recursos que va a percibir la Comunidad Valenciana a lo largo del período 1994-99 se cifra en 161.200 millones de pesetas -cálculo que se lleva a cabo suponiendo una paridad de 155 pesetas/ecu-, de los que corresponderán:

- Al Feder 94.085 millones de pesetas.
- Al FSE 48.028 millones .
- Al Feoga, Sección de Orientación 19.086 millones.

Lo que representa una cifra anual del orden de 27.000 millones de pesetas. Quedan al margen los recursos procedentes de la Comunidad Europea como consecuencia de la participación de la región en Iniciativas Comunitarias, sobre los cuales no es posible realizar una previsión apriorística.

El Presupuesto anual para 1994, primer año del período de programación, ascendió a 852.735 millones de pesetas, de los que las transferencias procedentes de las Administraciones del Estado y de la Seguridad Social ascendían a 586.816.

Ello significa que en dicho año la aportación europea a la financiación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma Valenciana (*Generalitat Valenciana*) habría representado por término medio el 3.1% del total, y el 4.6% de la financiación recibida de las dos grandes Administraciones Españolas.

Si se tiene en cuenta que, por su propia índole, la mayor parte de los recursos procedentes de los Fondos Estructurales se destina a financiar los gastos de inversión, entonces resulta interesante compararlos con el volumen de gasto de inversión contenido en el Presupuesto de la Generalitat. Sumando la inversión directa de la Generalitat y las transferencias de capital que realiza para financiar operaciones de inversión de sus empresas públicas (ferrocarriles y radiotelevisión, principalmente) y en menor medida para subvencionar proyectos privados de inversión, resulta una cifra para 1994 de inversiones reales y transferencias de capital de 152.785 mi-

llones de pesetas. Suponiendo que toda la aportación de fondos europeos correspondiera a la financiación de gastos de capital (lo que no es exacto, particularmente por lo que atañe a las actividades cofinanciadas por el FSE), su contribución representaría el 17.6% del total (la recaudación autonómica por tasas e impuestos sobre el juego del bingo representaría una cifra ligeramente superior).

En ese mismo año de 1994, el gasto previsto en el Presupuesto de la Generalitat en el sector agrario, incluyendo la realización de infraestructuras específicas, ascendía a 20.000 millones de pesetas, aproximadamente. La aportación media anual del Feoga-Orientación será para el período 1994-99 de 3.181 millones de pesetas, es decir, hipotéticamente, un 16% del gasto del Gobierno regional en esta área.

Algunas lecciones que se desprenden de la experiencia de programación económica derivada del acceso a los Fondos Estructurales Europeos

Resulta bastante evidente que la importancia en términos financieros de los fondos procedentes de la Comunidad Europea no es demasiado grande con relación al gasto que en la actualidad realizan los Gobiernos regionales españoles. Sin embargo, e indirectamente, cumplen una función muy importante, ya que para acceder a los mismos las administraciones públicas se ven obligadas a realizar un esfuerzo de programación a mediano plazo que no siempre llevarían a cabo si ello no fuera condición imprescindible para beneficiarse de los Fondos Estructurales Europeos (o del Fondo de Cohesión). Ello conduce a :

- Profundizar el proceso de determinación de objetivos y de elaboración de estrategias de desarrollo regional.
- Mejorar la calidad técnica de los proyectos de inversión.
- Coordinar en mayor medida los planes de inversión de las distintas administraciones.

En el lado negativo habría que destacar el crecimiento del tiempo empleado en funciones de tipo burocrático (hay un nuevo “centro” que es Bruselas) y la mayor complejidad del proceso de presupuestación (al ser necesario distinguir específicamente aquellos proyectos que llevan cofinanciación europea).

La experiencia de la cofinanciación con recursos procedentes de un “centro” (Comisión Europea) de planes nacionales y regionales puede ser útil para un país que se plantee llevar a cabo un proceso de descentralización de su política económica, bien a nivel general o específicamente para el sector agrario, por diversas razones:

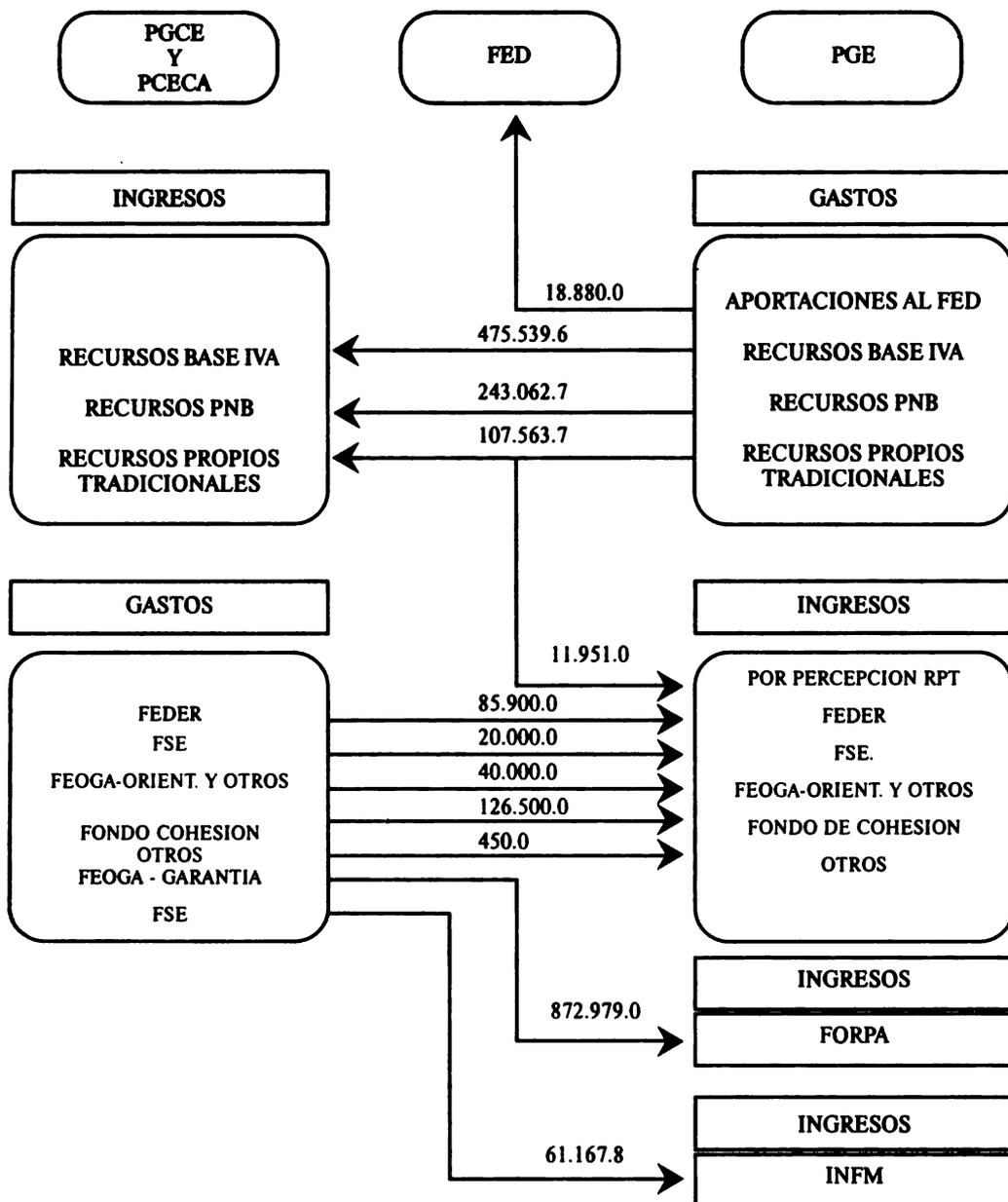
- Obliga a *pensar* en las perspectivas económicas y sociales de cada región *específica*, más allá de la inmediatez, al ser necesario trabajar a cuatro o seis años vista.
- Limita la multiplicación de proyectos no coordinados y contemplados aisladamente que compiten por recursos escasos, al ser necesario ubicarlos en el marco de programas generales de desarrollo (Programas Operativos) y adoptar criterios previos con relación al peso de los diferentes subprogramas (por ejemplo, el peso de las inversiones en infraestructuras de transporte frente a las dirigidas a apoyar más directamente a los sectores productivos o a la educación).
- Algunas de las innovaciones recientes en los procedimientos impuestos recientemente por la Comisión Europea son también interesantes. Ahora es necesario que, como condición previa a la aprobación de los Programas, se incluya un documento específico para *analizar y valorar la situación medioambiental de cada región*. Del mismo modo, y como ya se ha indicado, se incorpora un sistema de evaluación de las actuaciones, lo que a su vez conlleva la introducción de *indicadores físicos* de impacto para cada una de las principales actuaciones previstas, con lo que se supera el criterio tradicional de limitar el seguimiento de los proyectos al control de su ejecución presupuestaria.

- La participación conjunta en los Comités de Seguimiento de todos los agentes públicos que participan en la ejecución de los programas contribuye a reforzar los controles públicos y favorece la emulación entre ellos**

- Cada vez en mayor medida la Comisión Europea busca que los agentes sociales participen en el proceso de programación, como vía para incardinarla mejor en la sociedad a la que se dirige. En España, esta vía se ha iniciado por medio de los Consejos Económicos y Sociales, cámaras de carácter consultivo en las que figuran representantes de las organizaciones patronales y sindicales, expertos independientes y representantes de la Administración.**

Cuadro 1
FLUJOS FINANCIEROS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS
EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Millones de pesetas



DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS Y GESTION DE LA POLITICA AGRARIA Y RURAL EN ESPAÑA

*Eladio Arnalte Alegre **

*Catedrático de Economía Agraria en la Escuela
Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la
Universidad Politécnica de Valencia.*

I. INTRODUCCION

La agricultura ha sido el sector de la economía española más profundamente afectado por los dos procesos paralelos, de competencias hacia las Comunidades Autónomas e integración en la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, que se han desarrollado en España durante los años ochenta. Estos procesos han incidido en el comportamiento de las variables básicas del sector (orientación productiva de las explotaciones, resultados productivos del sector, nivel de "modernización" de las explotaciones, rentas de los agricultores, etc.), pero quizás donde han tenido un reflejo más espectacular ha sido en la profunda transformación experimentada por la administración agraria española.

* *Ha realizado estudios de especialización en el Institut Agronomique Méditerranéenne de Montpellier (Francia) y en el Centro de Specializzazione e Ricerche Economico - Agrarie per il Mezzogiorno de Portici (Italia). Director General de Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural en la Conselleria de Agricultura de la Generalitat Valenciana (1993-1995). Su actividad investigadora se ha centrado en el análisis económico de estructuras agrarias y los efectos estructurales de las políticas agrarias. Es autor y coeditor de varios libros y de numerosos artículos en revistas especializadas.*

El sector agrario se vio afectado de pleno por el nuevo modelo del Estado de las Autonomías que instauró la Constitución de 1978. Su artículo 148-1 establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, entre otras materias, en “la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”, salvedad que remarca el artículo 149-1 al delimitar como competencias exclusivas del Estado central las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas han aceptado en general esas competencias, asumiendo la competencia *exclusiva* de los respectivos gobiernos autónomos regionales en materia de “agricultura y ganadería”, siempre dentro del modelo económico general y su regulación, que corresponde al Estado central.

Con la aprobación de estas normas legales, los años ochenta y la primera mitad de los noventa han visto un largo y todavía no concluido proceso de transferencias de competencias y de recursos desde la administración central hasta las administraciones regionales. En consecuencia, la administración periférica (fuera de Madrid) del Ministerio de Agricultura ha ido disminuyendo progresivamente sus funciones y efectivos hasta quedar reducida actualmente a una mínima expresión. En conjunto, el Ministerio de Agricultura ha pasado de contar con 43.500 funcionarios al inicio de los años ochenta a disponer actualmente de unos siete mil (López Sánchez-Cantalejo, 1996).

Cuando el proceso estaba apenas iniciándose, en 1986, España se integró en la Comunidad Europea. Por tanto, la agricultura española se encuadró en el complejo marco normativo y financiero de la política agrícola común, la más “común” de las políticas europeas.

Esos procesos han originado el actual modelo de administración agraria española y las políticas que afectan a este sector productivo y al mundo rural. Un modelo, con sus virtudes y sus defectos, que obliga a coordinar tres administraciones independientes (de la Unión Europea, del Estado español y de las Comunidades Autónomas), sin contar los niveles locales.

Para brindar un esquema de como está siendo gestionada la política agraria y rural bajo ese modelo, describiremos en primer lugar la distribución básica de competencias y la forma de gestión en cada uno de los principales campos. Analizaremos a continuación en qué medida esa distribución de competencias se refleja en la financiación de las distintas líneas concretas de política agraria y rural. Por último, plantaremos algunas consideraciones sobre los principales problemas que se advierten en el funcionamiento de este modelo descentralizado de política agraria, así como las enseñanzas que del mismo pueden extraerse.¹

II. COMPETENCIAS Y GESTION EN LA POLITICA DE PRECIOS Y MERCADOS AGRARIOS

La política agrícola común protege la agricultura europea con un considerable grado de intervención y una detallada regulación de los mercados de los distintos productos agrícolas y ganaderos, que se refleja en la compleja normatividad de las distintas Organizaciones Comunes de Mercado, OCM. La intervención utiliza diversos instrumentos de protección frente al exterior y de regulación del mercado interno (Ver una síntesis de Reig, 1993), que se han ido modificando a lo largo del tiempo, en particular a partir de la reforma de la PAC de 1992, que apostó decididamente por ayudas directas, desconectadas del nivel de producción y más aceptables internacionalmente que la protección por la vía de los precios.

Esa política de protección de los distintos mercados agrarios se traduce en importantes transferencias financieras a los distintos agentes económicos que intervienen en el proceso productivo alimentario (fundamentalmente agricultores, pero también industrias transformadoras, almacenistas y exportadores). El Feoga-Garantía es el organismo comunitario que financia esas transferencias, las cuales constituyen el núcleo central de la PAC (sus gastos suponen más de 90% del gasto agrícola común) y representan asimismo la partida más voluminosa del conjunto del presupuesto comunitario.²

La regulación de los mercados agrarios es una política europea, en cuya definición el Estado español participa como un miembro más, pero en cuya aplicación apenas existen márgenes de maniobra a nivel nacional. En cualquier caso, la aplicación en España de determinadas regulaciones (la interpretación de algunas normas o la distribución regional de algunas cuotas o cupos de producción) es realizada por la administración central, interpretando que son materias de ordenación general de la economía el sector. El papel de las Administraciones Autonómicas queda aquí reducido a las periódicas consultas que el Ministerio de Agricultura realiza con los órganos regionales para definir la posición y los intereses españoles en la regulación de los distintos mercados.

El pago de las subvenciones del Feoga-Garantía ha sido también realizado hasta la fecha por un organismo de la administración central (el Senpa), aunque las administraciones autonómicas buscan quedarse con transferencias (García Álvarez-Coque, et al., 1994).

III. LA POLÍTICA DE ESTRUCTURAS Y OTRAS POLÍTICAS DE "MODERNIZACIÓN"

La política de estructuras es la hermana pobre en la política agrícola común. Su instrumento financiero, el Feoga-Orientación, ha contado siempre con unas dotaciones muy inferiores a las del Feoga-Garantía, 5% del presupuesto conjunto de las dos secciones. La reforma de 1988 coordinó los tres fondos estructurales comunitarios (Feoga-Orientación, Fondo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo) y estimuló las políticas estructurales encaminadas a reducir las diferencias de nivel de desarrollo internas a la Comunidad. Ello ha permitido un cierto crecimiento del peso de los gastos estructurales dentro del conjunto de los gastos agrícolas. En los últimos años (1992 a 1995), el presupuesto del Feoga-Orientación ha oscilado entre 7 y 9% del total de gastos agrícolas.

Es necesario precisar que el término "política de estructuras" se ha convertido en una denominación genérica que integra una variada gama

de líneas de actuación o medidas concretas: desde la inversión pública en obras de infraestructuras agrarias, hasta los incentivos a la inversión de los agricultores en modernización de sus explotaciones, o los estímulos a la reconversión o mejora de determinadas producciones agrícolas o ganaderas, a la cualificación y capacitación agrícola, o a la mejora de los procesos de industrialización y comercialización agraria.³

En todas estas líneas la forma de intervención del Feoga-Orientación consiste en la cofinanciación (con los Estados miembros y/o con sus regiones) de los fondos públicos nacionales. La programación plurianual de esa cofinanciación queda establecida en los Programas Operativos integrados en los Marcos de Apoyo Comunitarios que la Unión Europea aprueba para cada país miembro.⁴

Existen sin embargo diferencias significativas en la forma de gestión (y en la participación en esa gestión de las Administraciones Autonómicas) entre dos grupos de medidas estructurales.

Una serie de medidas, encuadradas en el eje 4 del Marco de Apoyo Comunitario, son las que integran los *Programas Operativos regionales de Agricultura y Desarrollo Rural*, formulados independientemente para cada una de las Comunidades Autónomas Objetivo-1. La elaboración de estos Programas, así como la gestión de su aplicación, corren a cargo de las respectivas administraciones autonómicas. El papel de la administración central se limita en este caso a coordinar la elaboración de esos programas por las autoridades regionales y a presentarlos a la Comisión Europea para su aprobación. Pero también interviene en la distribución entre regiones de la dotación financiera asignada por el Feoga al Estado español, así como en el seguimiento de la aplicación de los Programas.

Observamos asimismo (ver en el Cuadro 4 un resumen del Programa Operativo Agricultura y Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana para el período 1994-99)⁵ que la administración central participa también en la cofinanciación de estas medidas. Dado que la aplicación y gestión de estas líneas de actuación ha sido asumida como *competencia exclusiva* por las

Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, esa cofinanciación, como ha señalado en diversas sentencias el Tribunal Constitucional, “no autoriza al Estado para invadir competencias autonómicas sobre la actividad o materia financiada con fondos estatales”, debiendo considerarse esas subvenciones estatales “transferencias presupuestarias del Estado a las Comunidades Autónomas”.⁶ La forma habitual de materializar esa colaboración financiera del Estado central es el establecimiento de convenios entre ambas administraciones, fórmula que la jurisprudencia considera adecuada para aplicar el principio de colaboración que ha de regir entre ambos poderes territoriales, siempre que esos convenios “no limiten ni condicionen la competencia de las Comunidades Autónomas para ordenar el sector agrario dentro de su territorio”.⁷

Otro grupo de medidas estructurales, encuadradas en el eje 2 del Marco de Apoyo Comunitario, aparecen integradas en el *Programa Operativo Industrias agroalimentarias y medidas estructurales agrarias*, de carácter horizontal, *no regionalizado*, y cuya dotación financiera (Cuadro 5) se presupuesta para el conjunto de las regiones españolas Objetivo-1. La gestión de este Programa Operativo por la administración central le permite, fundamentalmente, una mayor flexibilidad para reasignar fondos entre Comunidades Autónomas a la vista del mayor o menor dinamismo de cada línea en cada región a lo largo de los seis años de vigencia del Programa. Sin embargo, como la distribución de competencias es la misma que en el caso anterior, la aplicación de estas medidas corresponde también a las Administraciones Autonómicas, estableciéndose asimismo en este caso *convenios anuales* de colaboración entre ambas administraciones, los cuales regulan, entre otros extremos, los aportes financieros respectivos, los compromisos de transmisión de información o los procedimientos conjuntos de seguimiento y control de la medida correspondiente.

Una nota diferenciadora de las medidas incluidas en este programa plurirregional es la existencia de normas comunitarias que regulan cada una de estas líneas de actuación.⁸ Los respectivos reglamentos establecen las condiciones que deben reunir los posibles beneficiarios de esas ayudas. Así, por ejemplo, el Reglamento 2328/91 delimita las características de las

explotaciones, con determinada dimensión que las haga “potencialmente viables”, no orientadas hacia producciones excedentarias en la Comunidad, con su titular dedicado preferentemente a la explotación, etc., que pueden recibir ayudas cofinanciadas por el Feoga para realizar inversiones de “modernización”. Si las administraciones españolas (central o autonómica) quisieran ampliar el universo de esos beneficiarios (aceptando, por ejemplo, dar ayudas a los agricultores a tiempo parcial) sería con cargo a sus presupuestos, sin cofinanciación comunitaria. En cualquier caso, para la aplicación de esa normativa a un territorio concreto (y poder disponer, por tanto, de la correspondiente financiación) es necesario que tanto el gobierno central como el autónomo apueben normas específicas de aplicación de la medida.

Cabe por último hacer referencia a algunas medidas incorporadas recientemente a la Política Común, de carácter netamente estructural, pero que no son financiadas por el Feoga-Orientación ni están incluidas en los Programas Operativos. Se trata en particular de las denominaciones *Medidas de acompañamiento de la Reforma de la PAC*, aprobadas en 1992 y materializadas en tres programas: el encaminado a fomentar el cese o prejubilación de agricultores viejos, para así acelerar el relevo generacional en el campo y la reestructuración de explotaciones, el programa de forestación de tierras agrarias y el de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente.

Estos tres programas son financiados por el Feoga-Garantía, que aporta el 75% de las correspondientes subvenciones, financiando el 25% restante, en partes iguales, la administración central y las autonómicas. Ha sido aprobado en cada caso un programa plurianual, a nivel estatal, con una distribución indicativa entre regiones de las actuaciones y de la financiación. También en este caso existe una normativa comunitaria que, para que el programa sea aplicado, debe ser desarrollada en normas legales de las administraciones central y autonómicas. Entre estas dos administraciones se establecen asimismo convenios anuales de colaboración que precisan la forma de coordinación en cada programa.

IV. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

Aunque el término desarrollo rural es susceptible de ser interpretado de forma amplia y poco precisa, al igual que ocurre con la política de estructuras, en la literatura económico-agraria europea reciente está siendo utilizado con un significado bastante restringido.

Lo que hoy denominamos en Europa “política de desarrollo rural” se inició en los años setenta como una política, todavía fundamentalmente agrícola, para las zonas desfavorecidas de la Comunidad. Frente a las políticas horizontales, homogéneas para todo el territorio comunitario, planteadas hasta entonces dentro de la PAC, la directriz 268/75 matizó por primera vez las propuestas generales de desarrollo agrícola para las zonas desfavorecidas, es decir, las montañosas o con otras limitaciones físicas que dificultan la producción agraria, y que además están normalmente alejadas de los centros económicos y urbanos de cada país. Se partía del convencimiento de que, en estos territorios, las limitaciones físicas hacían imposible que mediante las recetas aplicadas por la Política Agrícola Común (protección en los mercados y estímulos a la modernización de explotaciones) pudiera llegar a consolidarse una agricultura competitiva.

A lo largo de los años ochenta se extendió la convicción de que el desarrollo agrícola no podía, por sí solo, ser la base de la revitalización económica de las zonas rurales o retrasadas en el desarrollo. Paralelamente, el modelo de la PAC y sus estímulos a la producción agraria también se estaban cuestionando progresivamente. En consecuencia, parecía evidente que el mantenimiento de la población rural (un objetivo cada vez más aceptado por motivos de equilibrio territorial, tras las fuertes migraciones a la ciudad de las décadas anteriores) sólo podría lograrse mediante el desarrollo en aquellas zonas de actividades no agrícolas, o bien atribuyendo al agricultor otras funciones no productivas, como la de conservador o guardián de la naturaleza.

Se imponía pues plantear el desarrollo integral de las zonas rurales,

estimulando la aparición de actividades productivas no específicamente agrícolas en pequeña escala (turismo rural, artesanía, pequeñas empresas industriales o de servicios, valorización de los productos agrícolas o ganaderos locales, entre otros), al tiempo que se extremaban las medidas conservacionistas del medio ambiente, considerado como uno de los patrimonios más valiosos de este medio rural.

A nivel comunitario las primeras actuaciones en este sentido fueron los PIM (Programas Integrados Mediterráneos), planteados a mitad de los años ochenta para compensar a las regiones mediterráneas de Francia e Italia, relativamente subdesarrolladas, por la competencia en sus producciones agrícolas que iba a suponerles el ingreso de España en la Comunidad.

Pero quizás los programas que están alcanzando mayor éxito son los Programas Leader, planteados en 1991 en el marco de una Iniciativa Comunitaria. Durante su primer período de funcionamiento (1992-93), en España han aplicado programas de este tipo 52 grupos locales o comarcas, con una financiación comunitaria modesta (15.600 millones de pesetas en total, 26% del gasto conjunto, público y privado, finalmente realizado), pero que han sido capaces de movilizar, en estos medios rurales deprimidos, un volumen apreciable de inversión privada que duplica las previsiones del programa (Beltrán, 1995).

El éxito del programa cabe atribuirlo, en primer lugar, a que en un país como España existe ya una demanda real, por parte de la sociedad urbana, de los productos de ese desarrollo rural: productos artesanos, productos agrícolas locales de calidad, turismo rural y utilización del medio ambiente rural como espacio de ocio, etc. Pero también hay que relacionar ese éxito con la forma de gestión del programa, muy ágil y descentralizada, en la que los grupos locales gestores del mismo han movilizado, de acuerdo con los postulados del desarrollo endógeno, las pequeñas iniciativas empresariales que surgen en esos territorios.

Las subvenciones comunitarias han sido concedidas directamente a

los grupos locales beneficiarios,⁹ si bien bajo la supervisión de un organismo de la Administración Central, el Iryda. En la primera fase de aplicación del programa la administración autonómica no ha participado y tampoco estaba formalizada la participación de la administración municipal o local, si bien en muchos casos los grupos locales que lo han gestionado estaban constituidos por varios ayuntamientos agrupados.

En el segundo período de aplicación de la Iniciativa (1995-99) está previsto un aporte de fondos comunitarios más importante (53.000 millones de pesetas para España) y ciertas modificaciones en la gestión de los programas, con participación ahora de las administraciones autonómicas y un mayor desarrollo de las medidas de seguimiento y control del destino de las subvenciones. Se pretende, sin embargo, que se mantenga la “espontaneidad” y agilidad de funcionamiento de estos grupos locales.

Es interesante también señalar que esas iniciativas locales de desarrollo rural han surgido sin apenas participación del antiguo Servicio de Extensión Agraria, un organismo de apoyo técnico al desarrollo agrario a nivel comarcal y local, creado en los años sesenta por el Ministerio de Agricultura. Este servicio tuvo un papel significativo en la difusión entre los agricultores de los procesos de “modernización” agraria en aquellas décadas. Transferido en los años ochenta a las Comunidades Autónomas, ha seguido en cada una de ellas vías de evolución algo diferentes, pero con el denominador común de acabar convertidos la mayor parte de sus técnicos en administradores, que asisten a los agricultores en la compleja burocracia que se les exige para poder acogerse a las diversas subvenciones que proporciona la Política Agrícola Común. Sólo en algunas casos aislados, y siempre a nivel personal, aparecen estos funcionarios ligados a las iniciativas más dinámicas de desarrollo que surgen en las zonas rurales.

Quizás ese comportamiento no sea más que un reflejo de las dificultades que se aprecian en todos los niveles de la administración agraria española, en la transición de los postulados del “desarrollismo agrario”, vigente hace apenas una década, hacia los de un desarrollo rural para el que el incremento de la producción agraria ha dejado de ser un objetivo central.

V. LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LA POLÍTICA AGRARIA A NIVEL TERRITORIAL. FUENTES DE FINANCIACION

Tras esta breve revisión de los rasgos que caracterizan la distribución de competencias y las formas de gestión en los grandes capítulos de la política agraria y rural españolas, analizaremos en este apartado la composición del gasto público en agricultura por líneas de actuación o programas y por origen de los fondos en un territorio autonómico concreto, la Comunidad Valenciana. Ello nos va a permitir comprobar el peso relativo de los fondos aportados por las tres administraciones (europea, central y autonómica), lo cual nos proporcionará una estimación del grado de autonomía financiera de que dispone el gobierno regional para establecer líneas propias de política agraria.¹⁰

La información básica necesaria para realizar este análisis, referente a un ejercicio presupuestario concreto, el de 1995, está recopilada en los Cuadros 6, 7 y 8. Observamos que para el análisis propuesto no basta con estudiar los presupuestos sectoriales de la Generalitat Valenciana (Cuadro 6), puesto que un volumen importante de recursos destinados a la agricultura valenciana no están incluidos en esos presupuestos. En la gestión de algunos de los recursos extrapresupuestarios participa de una u otra forma la Administración Autonómica (Cuadro 7), pero en otros casos (en particular las subvenciones del Feoga-Garantía, Cuadro 8) esa participación ha sido hasta la fecha prácticamente nula.

El análisis de los presupuestos de la Consellería de Agricultura muestra las dotaciones asignadas a las distintas líneas de actuación o programas, incluibles en su práctica totalidad en lo que hemos denominado política de estructuras "en sentido amplio". Si consideramos el origen de la financiación, se aprecia un claro predominio de los fondos propios (82,3%), frente a los comunitarios (16,6%, procedentes en su casi totalidad del Programa Operativo regional y de la financiación de las Medidas de acompañamiento de la Reforma de la PAC, en particular la forestación de tierras

agrícolas). Recogen también los presupuestos un pequeño volumen de fondos procedentes de la administración central (Ministerio de Agricultura), fundamentalmente destinados a cofinanciar las subvenciones correspondientes a esas medidas de acompañamiento, las cuales son concedidas y pagadas por la administración autonómica.

Sin embargo, hay que advertir que no todos los fondos propios pueden ser destinados de forma completamente autónoma a la finalidad que consideren más apropiada las autoridades agrarias regionales. Cierta volumen está condicionado a determinados destinos. Se trata de aquellas partidas presupuestarias que cofinancian programas operativos europeos o convenios con la administración central. En consecuencia, su asignación a esos programas específicos es condición indispensable para recibir los fondos externos.

Así, por ejemplo, de los 4.471 millones de pesetas de fondos propios destinados a obras de infraestructura agraria y de mejora de regadíos (Cuadro 6), 531 millones están condicionados en el sentido indicado. De ellos 214 son necesarios para obtener una financiación comunitaria de otros 261 millones dentro de la Iniciativa Envireg; y los 317 restantes son la contribución autonómica necesaria para que el Feoga-Orientación aporte 739 (en proporción 70-30) de acuerdo con el subprograma 1 del Programa Operativo Regional (Cuadro 4).

Observamos que, en este caso, una vez deducidos esos fondos condicionados, sigue siendo importante el volumen de fondos propios destinados libremente por el gobierno valenciano a esas líneas, lo cual muestra su apuesta por esas inversiones, destinadas fundamentalmente a mejorar los regadíos y asegurar los aportes hídricos, un factor clave para la agricultura valenciana. Por el contrario en otras líneas (como la modernización de explotaciones, las medidas de acompañamiento o el desarrollo rural), la asignación de fondos propios no condicionados es mucho menor.

El Cuadro 7 recoge diversos flujos de fondos no propios de la admi-

nistración autonómica (y tampoco recogidos en su presupuesto), pero en cuya gestión participa esta administración. Constituyen un buen muestrario de las muy diversas formas de gestión de fondos y líneas de ayudas que se entremezclan en la actual política agraria española. Esos flujos proceden, bien de Iniciativas Comunitarias (Leader), bien del Programa Operativo Industrias Agroalimentarias y Medidas Estructurales Agrarias, incluido en el Submarco Plurirregional (Cuadro 5), o bien de convenios de cofinanciación que se establecen en algunas líneas entre el Ministerio de Agricultura y la Consellería de Agricultura valenciana. En ocasiones, parte de los fondos de la Administración central que figuran en esos convenios están a su vez cofinanciados con fondos europeos.

Por último el Cuadro 8 recoge el importe total, para el mismo ejercicio de 1995, de las subvenciones del Feoga-Garantía pagadas por el Senpa en la Comunidad Valenciana. Como apunta Sorní (1996), un análisis más fino de la incidencia de los pagos del Feoga-Garantía en este territorio debería considerar cómo afectan a esta agricultura los pagos no regionalizables (entre ellos, las subvenciones a la exportación). Estos suponían en 1994 un 11% de la contribución financiera total del Feoga-Garantía a España.

La composición por líneas de las ayudas que recoge el Cuadro 8 muestra el predominio de las subvenciones derivadas de la intervención en los mercados de productos que predominan en la agricultura valenciana (cítricos, vino). Dada la orientación productiva de esta agricultura, tienen aquí relativamente escasa importancia las ayudas a los productores de cereales y otros herbáceos extensivos, cuyo volumen ha crecido de forma espectacular tras la Reforma de la PAC de 1992, hasta representar, para el conjunto de la agricultura española, un 42% de las subvenciones pagadas por el Feoga-Garantía.¹¹

Han sido los efectos de esa reforma la principal causa de la fuerte expansión registrada en los últimos años por la contribución financiera del Feoga-Garantía a la agricultura española (ha crecido un 127% entre 1990 y 1994). También de la elevada incidencia que estas subvenciones están

alcanzando con relación a las cifras macroeconómicas del sector agrario. Sorní (1996) ha calculado que esas subvenciones suponían, en 1994, un 22% de la Producción Final Agraria y que, en 1992, equivalían a un 65% del presupuesto sectorial de las administraciones españolas (central y autonómicas).

Volviendo al caso específico valenciano, el Cuadro 9 nos resume la información recogida en los tres Cuadros anteriores y cuantifica la incidencia relativa de los fondos aportados por los tres niveles de gobierno en el gasto público destinado a la agricultura, la pesca, la alimentación y el desarrollo rural en el territorio de la Comunidad Valenciana. Del balance financiero global del conjunto de políticas destinadas a este sector destacaríamos dos hechos. Por una parte, la financiación incluida en los presupuestos de la Consellería de Agricultura de la Generalitat Valenciana apenas alcanzan a representar la mitad de la financiación total que recibe el sector agroalimentario valenciano. Y, por otra parte, son los fondos comunitarios los que aportan un 55% de la financiación total del sector. Se podría por tanto hablar, en estos términos financieros, de un "grado de autonomía" de la política agraria valenciana solamente "moderado", pero no tanto por una falta de autonomía respecto a la administración central española, sino por la plena inserción de esa agricultura dentro del paraguas financiero y normativo de la Política Agrícola Común.

Es necesario además remarcar que la agricultura valenciana, al igual que todas las mediterráneas, es una de las menos protegidas por la PAC dentro del conjunto de las agriculturas españolas, como consecuencia del menor nivel de intervención (o las distintas formas que adopta esa intervención) en los mercados de productos mediterráneos (frutas y hortalizas, en particular), con relación a los mercados de productos continentales. Lo que se traduce en un peso mucho más importante en otras comunidades autónomas españolas de las subvenciones procedentes del Feoga-Garantía.¹²

Según cuáles sean los instrumentos de política agraria preferentemente

utilizados por la Política Agrícola Común, otra consecuencia es el hecho de que esa dependencia financiera se reduce considerablemente cuando restringimos el análisis a las operaciones de capital, inversiones directas y subvenciones a la inversión (Capítulos presupuestarios 6 y 7), incluidas dentro de ese conjunto de fondos que llegan a una agricultura regional. En el caso valenciano el análisis muestra que los 19.380 millones de pesetas destinados a esa finalidad en 1995 (un 41% de la financiación total que recoge el Cuadro 9) tenían como principal fuente de financiación los fondos propios autonómicos (47,5% del total), seguida de los fondos europeos (39,3%) y de los aportados por la administración central (13,2%). Los gobiernos regionales tienen, por tanto, un grado de autonomía mayor a la hora de decidir en qué sentido orientan la "modernización" de la estructura productiva de su agricultura.

VI. ALGUNOS PROBLEMAS Y ENSEÑANZAS DEL MODELO ESPAÑOL DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA

Trataremos, por último, de señalar algunas de las cuestiones más problemáticas de este modelo español de distribución de competencias y de articulación de la gestión agraria entre los diversos niveles institucionales.

a) La dependencia de Bruselas y las escasas relaciones administraciones autonómicas - administración europea

El análisis financiero ha puesto bien de manifiesto el elevado grado de dependencia que la política agraria española, en todos sus niveles, tiene respecto a la Política Agrícola Común de la Unión Europea.

Si retomamos el planteamiento con que iniciamos esta parte de la ponencia, la consideración de los dos procesos paralelos que han incidido sobre el sector agrario español en los últimos diez o quince años, la integración en Europa y la descentralización de la política agraria dentro del

Estado de las Autonomías, no hay ninguna duda en afirmar que el primero ha condicionado en mucha mayor medida que el segundo la evolución de la agricultura española. Es cierto que en Europa existen ciertos márgenes de maniobra para políticas agrarias no comunes (ver, Sumpsi, op. cit.), pero no lo es menos que la reglamentación y los flujos financieros que emanan de Bruselas son el principal determinante del comportamiento productivo de cualquier agricultura comunitaria.

Por tanto, y vista la situación desde la óptica autonómica, el primer déficit del modelo es la falta de relaciones formalizadas entre las administraciones agrarias regionales que, recordemos, tienen competencias teóricamente exclusivas para desarrollar en su territorio una política agraria, y el principal centro decisorio en la práctica de esas políticas, la Comisión de la Unión Europea. Es cierto, sin embargo, que la praxis política tiende a suplir esos déficits formales y que, por ejemplo, en muchas materias agrarias son cada vez más frecuentes las reuniones trilaterales (Comisión Europea-Administración Central-Administración Autonómica), que permiten una cada vez más fluida relación entre las administraciones europea y regional. Y también que la creación del Comité de las Regiones, previsto en el Tratado de Maastricht, puede ayudar a paliar esa falta de relaciones formalizadas.

b) El cambio de función de la administración central

En esta compleja articulación a tres niveles de la gestión agraria, quizá la posición más difícil sea la del eslabón intermedio, la administración central. En el caso español, lo que puede apreciarse son las dificultades del Ministerio de Agricultura (o al menos de parte de su estructura) para adaptarse a la nueva situación y modificar la función que tradicionalmente ha ejercido dentro de la política agraria.

Como han señalado Leguina y Sánchez Morón, lo peculiar de la situación es que unas instancias tienen la mayor parte de los recursos utilizables y otras la mayor parte de las competencias para su utilización.¹³ Aunque ya no es cierto que el Ministerio de Agricultura tenga la mayor

parte de los recursos, sí lo es que mantiene un volumen importante de fondos de financiación y que, al menos algunos de sus departamentos, pretenden continuar invirtiéndolos o gastándolos en unas agriculturas regionales en las que ya no tienen competencias.

Se impone pues que todo el Ministerio asuma el cambio de su función, dejando de ser un organismo ejecutor de gasto, para convertirse exclusivamente en un órgano de planificación del conjunto de la agricultura española, de coordinación y supervisión de las actuaciones de las administraciones agrarias autonómicas (tarea en la cual, en ocasiones, deberá suplir déficits de esas administraciones, tales como la pasividad normativa que muestran algunas de ellas) y de interlocución general con la Comisión Europea. La reforma de la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura, de mayo de 1995, apunta claramente en esta dirección.

**c) Los problemas de las administraciones autonómicas:
necesidad de eficiencia en la gestión, capacidad de orientar
la política hacia las necesidades reales de su agricultura**

No cabe duda de que el principal reto de las administraciones agrarias autonómicas es el de ser capaces de gestionar de forma eficaz las múltiples y complejas líneas de ayudas diseñadas por la Política Agrícola común. La tarea no es simple, teniendo en cuenta además que la política comunitaria, en particular la de estructuras, es muy selectiva, dirigida a determinados tipos de agricultores o de empresas, lo cual exige una pesada burocracia que supervise el cumplimiento por parte de los beneficiarios de esas diversas condiciones. Ello se complica también en un sector como el agrario, donde la formalización de las relaciones económicas (normalización del comportamiento fiscal, formalización de las relaciones contractuales, etc.) no es ni mucho menos completa.

Lógicamente el otro gran objetivo de una administración agraria autonómica es adaptar las líneas de política a las necesidades reales de su agricultura, necesidades que no son homogéneas dentro de España y mucho menos dentro de la Unión Europea. Precisamente el facilitar esa adap-

tación es una de las justificaciones teóricas de la descentralización de la administración agraria.

Para lograr ese objetivo las administraciones autonómicas españolas tienen dos caminos posibles. O bien destinar fondos propios a líneas específicas de política agraria, o bien conseguir que las líneas que vienen de Bruselas sean suficientemente flexibles para adaptarse a esas necesidades específicas. Toda la praxis de los Programas Operativos regionales se considera muy positiva en ese camino de adecuación de la financiación comunitaria a las características específicas de las agriculturas regionales.

d) La descoordinación horizontal en las políticas de desarrollo rural.

Un problema clásico de las políticas que pretenden actuaciones integrales sobre el territorio es la falta de coordinación horizontal entre los distintos departamentos de las administraciones concernientes. Los intentos de plantear políticas de desarrollo rural, en el sentido antes especificado, están tropezando con esas dificultades en los tres niveles institucionales que contemplamos.

Como señalan Leguina y Sánchez Morón,¹⁴ esa falta de coordinación interna en las actuaciones para el desarrollo rural es patente en la Administración de Estado (y se puso de manifiesto, por ejemplo, en el fracaso de la aplicación de la Ley de Agricultura de Montaña de 1982), pero ha sido reproducida también a nivel de las administraciones autonómicas. Por si fuera poco, en algunas actuaciones comunitarias también es posible apreciar cierta competencia entre las acciones de la D.G. VI dirigidas al desarrollo rural y otras de la D.G. XVI cuyo objetivo teórico es el desarrollo local.

Sería difícil, finalmente, hacer una evaluación global del modelo español de descentralización de la política agraria. Hemos puesto de manifiesto algunas de sus disfuncionalidades y de las dificultades para avanzar

en la línea marcada por la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía. Pero lo que nadie se plantea actualmente en España es una vuelta atrás en ese proceso y parece general el consenso sobre las ventajas del acercamiento entre la administración agraria y los administrados que ha propiciado el desarrollo autonómico.

NOTAS

1. *Un interesante análisis jurídico del tema (la distribución de competencias entre los distintos niveles institucionales en materia de agricultura y desarrollo rural) es el que han realizado Leguina Villa y Sánchez Morán (1994). También son útiles las consideraciones introducidas por Sumpsi (1993). El estudio de García Álvarez-Coque et al., (1994) es el intento más ambicioso y completo de cuantificación del alcance de la descentralización autonómica en materia de política agraria.*
2. *Pese a su reciente pérdida de importancia relativa en el presupuesto comunitario, los gastos del Feoga-Garantía siguen representando en los últimos años (1993, 1994) 50% de los gastos totales comunitarios.*
3. *Los programas comunitarios "de estructuras" también incluyen (ver Cuadro 4) determinadas líneas de actuación tradicionalmente desarrolladas por la administración forestal: lucha contra la desertificación, desarrollo y ordenación de bosques, etc.*
4. *Nos referimos en los que sigue al Marco de Apoyo Comunitario de las regiones Objetivo-1, que afecta a 10 de las 17 Comunidades Autónomas españolas (Ver primera parte de esta ponencia).*
5. *Este Programa Operativo no recoge la totalidad de la contribución del Feoga-Orientación a la Comunidad Valenciana dentro del Submarco Regional. Un 14% de esa contribución (2.735 millones de pesetas) fue destinado a un programa de desarrollo rural pendiente de programación.*
6. *Ver Leguina Villa y Sánchez Morán, op. cit., pág. 45 y 47.*
7. *Ibidem, pág. 53*
8. *Es el caso del Reglamento (CE) 2328/9, sobre "Mejora de la eficacia de las estructuras agrarias", que hace referencia a los incentivos a la modernización de explotaciones y otras líneas conexas, y de los Reglamentos (CE) 866 y 867/90 que regulan el apoyo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de la producción agraria.*

9. *La selección de grupos fue hecha conjuntamente por la Comisión Europea y el Ministerio de Agricultura a partir de los programas de desarrollo presentados por los grupos locales.*
10. *Como algunos autores señalan (ver García Álvarez-Coque et al., 1994), el análisis presupuestario y el grado de "autonomía financiera" que de él se deduce, es un indicador importante pero no el único (habría que realizar al menos, adicionalmente, una evaluación de la capacidad legislativa y de la forma en la que la utilizan los gobiernos autonómicos) para sacar conclusiones sobre el grado de autonomía real de que gozan las Comunidades Autónomas españolas en una materia concreta.*
11. *Datos para 1994. Ver Sorní (1996).*
12. *Ver en García Álvarez-Coque et al., (1994) un análisis comparativo para las distintas Comunidades Autónomas del gasto público en agricultura, su composición y grado de autonomía.*
13. *Op. cit., pág. 141.*
14. *Op. cit., pág. 126 y 131.*

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Beltrán, C. (1995): "Mecanismos e instrumentos de la Iniciativa Comunitaria Leader II", en Ramos, E. y Cruz, J. (coord.): Hacia un nuevo sistema rural. Serie Estudios, MAPA, Madrid.

García Álvarez-Coque, J.M., Möhlendick, B. y Soriano Bessó, V. (1994): Gasto público y sistema autonómico. La política agraria autonómica a examen. Generalitat Valenciana, CAPA, Valencia.

Leguina Villa, J. y Sánchez Morón, M. (1994): Acción administrativa y desarrollo rural. Ed. Tecnos-Iryda, Madrid.

López Sánchez-Cantalejo, J. (1996): "1983-1995: Trece años de mudanza en la agricultura española", El Boletín, nº 31, MAPA.

Reig, E. (1993): "La adhesión española al mercado común agrícola", en García Delgado, J.L. (ed.): España. Economía (6º edición, aumentada y actualizada). Espasa-Calpe, Madrid.

Sorní, J. (1996): "La evolución de los gastos del Feoga-Garantía en España (1986-1994). Especial referencia a la Comunidad Valenciana", El Boletín, nº 33, MAPA.

Sumpsi, J.M. (1993): "La autonomía de la política agraria y el marco institucional especial", ICE. Revista de Economía, nº 720-721.

CUADRO No. 1
GASTOS COMUNITARIOS ESPAÑA
 Millones de pesetas

| CONCEPTO | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1994 |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| FEOGA-Garantía | 260.019,80 | 250.680,80 | 274.529,80 | 428.725,30 | 426.670,50 | 602.077,40 | 700.000,00 | 872.979,00 |
| FEOGA- Orientación IFOP y otros | 9.566,0 | 36.353,20 | 26.627,20 | 82.055,40 | 84.643,00 | 111.662,80 | 89.000,00 | 89.000,00 |
| FEDER | 69.596,40 | 115.659,60 | 138.184,40 | 283.234,70 | 313.371,00 | 279.988,40 | 175.000,00 | 285.000,00 |
| FSE | 38.655,00 | 64.328,10 | 138.184,40 | 134.292,80 | 106.965,00 | 105.544,80 | 120.000,08 | 130.169,00 |
| Fondo de Cohesión | - | - | - | - | - | 32.448,90 | 131.000,00 | 142.000,00 |
| Otros | 20.378,90 | 16.971,10 | 17.705,30 | 24.979,30 | 22.679,80 | 14.663,00 | 14.955,00 | 16.301,00 |
| Total | 483.992,80 | 483.992,80 | 510.125,20 | 953.287,50 | 990.329,40 | 1.146.385,30 | 1.229.955,80 | 1.525.449,00 |

(1) Criterio de caja. Fuente: Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

(2) Previsión de Caja.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Presupuestos Generales del Estado para 1995.

CUADRO No. 2
SALDO FINANCIERO ESPAÑA - COMUNIDADES EUROPEAS
 Millones de pesetas

| CONCEPTO | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 ⁽³⁾ | 1994 ⁽⁴⁾ |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|---------------------|---------------------|
| I. Aportación España | 236.229,2 | 296.625,7 | 283.741,3 | 557.095,7 | 659.080,1 | 750.453,4 | 803.927,0 | 856.997,0 |
| II. Gastos Comunitarios ⁽²⁾ | 398.218,1 | 483.992,8 | 510.125,2 | 953.287,5 | 990.329,4 | 1.146.385,3 | 1.229.955,0 | 1.535.449,0 |
| III. Saldo Financiero | 161.997,9 | 187.367,1 | 126.383,9 | 396.191,8 | 331.249,3 | 395.931,9 | 426.028,0 | 678.452,0 |

- (1) 1998 - 1993 en términos de caja. Fuente: Dirección General del tesoro y Política financiera.
 (2) Se incluyen las ayudas directas del FEOGA - Orientación e IFOP.
 (3) Estimación de caja.
 (4) Datos del proyecto de Presupuestos Generales del Estado incluyendo una estimación para CC.AA., CC.LL., Entes Públicos y empresas.

CUADRO No. 3

APORTACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA A LAS REGIONES ESPAÑOLAS DEL OBJETIVO 1
 IMPORTE DE LOS SUBMARCOS REGIONALES PARA EL PERIODO 1994-99
 (en millones de ecus)

| Prioridades | Asturias | Castilla - León | Castilla - la Mancha | Canarias | Canabria | Ceuta | Extremadura | Galicia | Méjilla | Murcia | Comunidad Valenciana |
|---|----------|-----------------|----------------------|----------|----------|-------|-------------|----------|---------|----------|----------------------|
| 1.- Sist. producción | 995,83 | 658,95 | 423,17 | 174,13 | 95,16 | 19,80 | 345,74 | 554,74 | 13,35 | 155,79 | 326,10 |
| Industria | 362,55 | 123,32 | 89,80 | 31,47 | 25,58 | 17,40 | 108,95 | 198,75 | 2,71 | 84,33 | 127,32 |
| Turismo | 104,57 | 63,18 | 18,76 | 31,20 | 5,42 | - | 33,43 | 15,49 | 19,49 | 3,15 | 29,14 |
| Agricultura y desarrollo rural | 384,32 | 434,45 | 299,57 | 86,47 | 59,00 | - | 182,93 | 316,25 | - | 48,40 | 117,22 |
| Pesca | 111,20 | 28,27 | 11,13 | 18,34 | 1,05 | - | 14,91 | 19,41 | - | 7,22 | 45,53 |
| I+D | 33,19 | 9,73 | 3,90 | 6,64 | 1,20 | 2,40 | 5,52 | 4,22 | 0,16 | 2,69 | 6,89 |
| Asistencia técnica | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2.- Recursos humanos | 653,81 | 197,19 | 93,24 | 294,43 | 28,70 | - | 191,36 | 282,92 | 3,39 | 78,01 | 506,31 |
| Educación y F. P. | 240,60 | 40,44 | 6,89 | 155,44 | 10,40 | - | 40,02 | 140,40 | - | 11,78 | 233,75 |
| Empleo | 195,28 | 75,75 | 25,65 | 80,48 | 7,38 | - | 126,85 | 65,97 | - | 33,29 | 159,07 |
| Medio Ambiente | 166,66 | 67,56 | 60,69 | 39,00 | 5,67 | - | 19,56 | 40,49 | 3,39 | 25,39 | 113,50 |
| Sanidad | 51,27 | 13,44 | - | 19,50 | 5,25 | - | 4,93 | 36,06 | - | 7,64 | - |
| 3.- Lucha contra aislamiento | 576,13 | 243,06 | 212,16 | 156,00 | 46,83 | - | 138,67 | 300,40 | - | 62,27 | 173,75 |
| Red de carreteras | 511,49 | 240,18 | 208,83 | 148,20 | 43,68 | - | 138,67 | 262,45 | - | 61,09 | 98,37 |
| Red ferroviaria | 7,95 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 50,38 |
| Puertos | 36,04 | 7,02 | - | 7,80 | 3,15 | - | - | 30,61 | - | 1,18 | - |
| Aeropuertos | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Telecomunicación | 20,64 | 2,88 | 3,33 | - | - | - | - | 7,34 | - | - | 25,00 |
| 4.- Infraestructuras | 195,43 | 65,16 | 37,27 | 35,10 | 5,25 | 0,20 | 55,50 | 87,46 | 1,26 | 3,94 | 33,84 |
| Energía | 46,19 | 14,64 | 2,50 | - | - | 0,20 | 6,57 | 32,57 | - | - | 4,10 |
| Agua | 149,23 | 50,52 | 34,78 | 35,10 | 5,25 | - | 48,93 | 54,89 | 1,26 | 3,94 | 29,74 |
| TOTAL | 2.421,20 | 357,53 | 1.164,37 | 659,65 | 175,94 | 20,00 | 731,26 | 1.224,89 | 18,00 | 300,01 | 1.040,00 |
| Conjuntio de MCA, reparto indicativo por región de la contribución total de los Fondos Estructurales. | 6.870,00 | 1.121,00 | 2.862,00 | 1.622,00 | 548,00 | 72,00 | 1.837,00 | 3.268,00 | 72,00 | 1.002,00 | 2.672,00 |

Fuente: Comisión Europea

CUADRO No. 4

| FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO "AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL". COMUNIDAD VALENCIANA. Periodo 1994-99 | | | | | | |
|--|--------------------------|---------------|---------------|-------------------------------------|------------------------|---------------------------|
| Subprogramas | COSTE (Millones pesetas) | | | Distribución en % del Gasto Público | | |
| | Público | Privado | TOTAL | FBOGA-O | Administración Central | Administración Autonómica |
| 1. Infraestructuras agrarias y mejora de regadíos | 12.666 | 6.659 | 19.325 | 70 | 15 | 15 |
| 2. Protección y conservación recursos naturales | 4.222 | 746 | 4.968 | 70 | 13 | 17 |
| 3. Reorientación y mejora producciones agrarias | 6.472 | 12.892 | 19.363 | 70 | 15 | 15 |
| TOTAL | 23.360 | 20.297 | 43.657 | 70 | 14,7 | 15,3 |

Fuente: Elaboración a partir de Generalitat Valenciana: Informe del Sector Agrari Valenciá 1994.

CUADRO No. 5

| Financiación pública del programa operativo industrias agroalimentarias y medidas estructurales agrarias. Submarco plurirregional, conjunto regiones objetivo-1. Periodo 1994-99 | | | | |
|---|---------------------|-------------|-------------|------------|
| Subprogramas | GASTO PÚBLICO TOTAL | | | |
| | (Millones pesetas) | FBOGA-O | Central | Autonómica |
| 1. Modernización explotaciones agrarias, instalación jóvenes agricultores | 157.710 | 70 | 18 | 12 |
| 2. Fomento asociacionismo en comercialización | 9.600 | 50 | 50 | -- |
| 3. Mejora transformación y comercialización producciones agrarias | 106.700 | 75 | 25 | -- |
| TOTAL | 274.010 | 71.2 | 21.8 | 7.0 |

Fuente: Elaboración a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: La agricultura, la pesca y la alimentación españolas en 1994.

CUADRO No. 6

| PRESUPUESTOS DE LA CONSELLERÍA DE AGRICULTURA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, 1995 (Millones de pesetas) | | | | |
|--|---------------|---------------------------|---------------|------------------------|
| Concepto y programas (1) | Presup. total | Origen de la financiación | | |
| | | Fondos propios | Unión Europea | Ministerio Agricultura |
| Personal, gastos funcionamiento y servicios generales | 7.302 | 7.302 | | |
| Infraestructura agraria y mejora regadíos | 5.471 | 4.471 | 1.000(2) | |
| Modernización explotaciones | 764 | 474 | 234 (2) | 56 |
| Medidas acompañamiento. Reforma PAC | 1.541 | 199 | 1.151 (3) | 191 |
| Ordenación y mejora producción agraria | 2.475 | 1.988 | 487 (2) | |
| Apoyo industria agroalimentaria, desarrollo cooperativismo y promoción calidad | 2.311 | 2.070 | 241 (4) | |
| Investigación, experimentación y formación profesional agraria | 1.210 | 978 | 232 (5) | |
| Desarrollo rural | 790 | 489 | 301 (2) | |
| Ordenación y mejora producción pesquera | 605 | 530 | 75 (5) | |
| TOTAL | 22.469 | 18.501 | 3.721 | 247 |

- (1) El primer epígrafe incluye todos los gastos de personal y funcionamiento de la Consellería. En los restantes programas sólo se incluyen los capítulos presupuestarios IV, VI y VII (Transferencias corrientes, de capital e inversiones reales).
- (2) FEOGA-Orientación.
- (3) FEOGA-Garantía.
- (4) 105 millones del FEOGA-Orientación y 136 del Fondo Social Europeo.
- (5) Fondo Social Europeo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Generalitat Valenciana: Presupostos 1995.

CUADRO No. 7

| GASTO PUBLICO GESTIONADO POR LA CONSELLERÍA DE AGRICULTURA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, NO INCLUIDO EN SUS PRESUPUESTOS. (Año 1995, Millones de pesetas) | | | |
|---|---------------------|-------------------|------------------------|
| Conceptos y líneas actuación | Origen financiación | | |
| | Total | Unión Europea (1) | Ministerio Agricultura |
| Convenio infraestructura MAPA | 967 | | 967 (2) |
| Modernización explotaciones | 1.215 | 962 | 253 |
| Ordenación y mejora producción agraria | 263 | 224 | 39 |
| Mejora transformación y comercialización productos (Apoyo industria agroalimentaria) | 2.289 | 1.786 | 503 |
| Fomento asociacionismo comercialización | 1.246 | 623 | 623 |
| Indemnizaciones. Compensatorias de Montaña | 293 | 205 | 88 |
| Iniciat. Comunit. Leader | 567 | 567 | |
| Ordenación y mejora producción pesquera | 687 | 687 | |
| TOTAL | 7.527 | 5.054 | 2.473 |

(1) Feoga-Orientación, excepto en la pesca (IFOP) y en la I.C. Leader (cofinanciación Feoga-Orientación, Feder y FSE).

(2) Cifra correspondiente a 1994.

Fuente: Elaboración propia a partir de Generalitat Valenciana: Informe del Sector Agrari València 1995 y del Cuadro 6.

CUADRO No. 8

| Subvenciones del Feoga-Garantía en la Comunidad Valenciana (1) | |
|--|---------------|
| (Año 1995, Millones de pesetas) | |
| Líneas | |
| Ayudas directas en cereales y herbáceos extensivos | 1.699 |
| Ayudas producción y consumo aceite oliva | 2.441 |
| Ayudas a la transformación y a la retirada del mercado de cítricos | 6.923 |
| Ayudas transformación y retirada de otras frutas y hortalizas | 687 |
| Primas abandono definitivo viñedo | 2.526 |
| Primas ganado ovino | 2.162 |
| Primas ganado vacuno | 326 |
| Otras líneas | 544 |
| TOTAL | 17.308 |

(1) Excluidos los pagos correspondientes a las Medidas de acompañamiento Reforma PAC, gestionados por la Consellería de Agricultura e incluidos en sus presupuestos.

Fuente: Elaboración a partir de Generalitat Valenciana: Informe del Sector Agrari València 1995.

CUADRO No.9

| Resumen del Gasto Público Total en Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural en la Comunidad Valenciana. (Año 1995) | | | | |
|---|------------------|--------------------------------------|---------------|------------------------|
| | Millones pesetas | Distribución origen financiación (%) | | |
| | | Fondos propios | Unión Europea | Ministerio Agricultura |
| Presupuesto Consellería de Agricultura | 22.469 | 82,3 | 16,6 | 1,1 |
| Fondos extrapresupuestarios gestionados por la Consellería de Agricultura | 7.527 | | 67,1 | 32,9 |
| Subvenciones Feoga-Garantía | 17.308 | | 100 | |
| TOTAL | 47.304 | 39,1 | 55,1 | 5,8 |

Fuente: Elaboración a partir de Cuadros 6. 7 y 8.

LA EXPERIENCIA CHILENA EN REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION SECTORIAL

*Esteban Marinovic P.**

*Jefe de la Unidad de Gestión Estratégica
del Ministerio de Agricultura de Chile.*

I. UN ENCUENTRO PENDIENTE

Al momento de escribir este texto el país se halla inmerso en una histórica discusión a raíz del debate en el Congreso para aprobar o rechazar el ingreso de Chile al Mercosur. Por primera vez en los últimos años todo el país se ve envuelto en un debate que integra, en su contenido más sustantivo, la consistencia del modelo económico global y la importancia de profundizarlo, con el destino de la agricultura y del mundo rural a que aspira gran parte de la población nacional. En esta perspectiva hay que destacar cómo en Chile el tema agrícola y rural se ha constituido en un referente importante de la discusión sobre el destino del país en un contexto democrático, descentralizado y participativo.

* *Geógrafo, Magister Planificación Regional. Consultor nacional e internacional. Jefe de Proyectos de las Naciones Unidas para el apoyo al Proceso de Paz en Centroamérica, Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Jefe de Proyectos de la ONU de apoyo al Plan Nacional de Rehabilitación en la Presidencia de Colombia. Asesor Principal y Jefe del Proyecto de la ONU de apoyo al gobierno de Panamá en la estrategia de desarrollo regional y local, y soporte de los Tratados Torrijos-Carter en aspectos territoriales. Actualmente es asesor del Ministro de Agricultura de Chile.*

Cabe destacar que el hecho más notable del debate guarda relación con el reconocimiento de la importancia del sector, tanto en el marco de la estructura y dinámica del perfil económico del país como, preferentemente, en cuanto a las externalidades que genera para el logro de objetivos medulares en la discusión socio-política sobre el país que los chilenos queremos al momento de iniciar nuestro ingreso en el siglo XXI.

Los temas agrorurales han adquirido una importancia creciente en la agenda prioritaria de los últimos tres años. La atención parece ahora centrarse no tanto en los aspectos puntuales de orden productivo como en las situaciones de acercamiento cada vez más global sobre el destino del mundo agrorural en su conjunto, su papel en el desarrollo del sistema socio-económico nacional y su dimensión territorial.

En términos del ministro de Agricultura, Emiliano Ortega Riquelme, el país y el gobierno se encuentran en una disyuntiva en la que dependiendo del camino que se elija, se avanza hacia la construcción de escenarios perspectivas esencialmente distintos. En su visionario libro *Encrucijada* (1993), ya caracterizaba la magnitud del desafío a que se enfrentaría el mundo agrorural de cara al siglo XXI, y anunciaba el gran debate nacional que se abriría a raíz de la incorporación de Chile al Mercosur y a otros acuerdos comerciales internacionales.¹

Encomiable ha sido el esfuerzo desplegado por el presidente de la República y por el ministro de Agricultura por hacer viables los cambios que requiere la ruralidad del futuro, a pesar de que no se dispone de los instrumentos e institucionalidad necesarios para promoverlos y gestionarlos eficientemente. La agricultura sufre además el impacto negativo de políticas macroeconómicas restrictivas para el desarrollo del espacio rural. El Balance de Gestión 1994-95 de políticas e instrumentos presentado por el Minagri en marzo de 1996 muestra el gran esfuerzo desplegado por el gobierno para enfrentar los problemas que afectan a la economía y la vida rural.²

Sin embargo, lo hecho, si bien es importante, parece insuficiente da-

dos los compromisos programáticos del Gobierno de la Concertación relacionados con la agricultura, el mundo rural y el desarrollo de las regiones no metropolitanas, insuficientemente cumplidos. Por las externalidades que genera el sistema agrorural aparece también debilitado el respaldo de la política agrorural a objetivos relacionados con los valores nacionales, la soberanía y la geopolítica, la ocupación equilibrada del territorio, la conservación del patrimonio natural y la posibilidad de darle una base económica sólida al proceso de descentralización y al desarrollo regional y local. Obviamente, la Oposición Política ha encontrado en estas debilidades y dificultades campo fértil para cuestionar la gestión presidencial y su compromiso con objetivos superiores del desarrollo.

Hay razones de fondo que explican la situación descrita. El sistema económico y sus mecanismos internos de decisión en materia de políticas y asignación de recursos siguen conformando un circuito demasiado cerrado, separado de los canales de relación política con los grandes agregados sociales del país, condicionado en sus decisiones a los términos de lo «viable» en el marco de la globalización e internacionalización de la economía. Paralelamente, se administra «un país de saldos», englobado bajo la carátula de «lo social», que en lo poblacional integra grupos de pobres, indígenas, discapacitados, tercera edad, etc., y que en lo territorial se ubica en regiones deprimidas, zonas de reconversión productiva e «islas interiores», bajo el alero de lo que era el sistema de planificación nacional y regional. Dichos sectores reciben ayuda por la vía de instrumentos focalizados, sobre la base de los recursos transferidos con muchas trabas desde el sector dinámico de la economía.

El mundo agrorural se ve presionado por esta dicotomía y enfrentado a decisiones trascendentales para su futuro que se promueven separando la agricultura viable para acoplarla al mundo económico e institucional de lo moderno, mientras se entrega la parte tradicional y los territorios marginados a la administración del «país de los saldos». Por supuesto, en este escenario las externalidades de lo rural no se aprecian en su dimensión correcta y se cuestiona la falta de prioridad otorgada a la ocupación sustentable del espacio rural con fines distintos a los estrictamente económicos.

Además, continúan las debilidades heredadas al momento de apoyar decisiones nacionales que conduzcan al fortalecimiento del mundo agrorrrural. Es el caso, entre otros, de instituciones que han dejado de cumplir un papel protagónico en el diseño de una estrategia de desarrollo a nivel nacional y regional, como el Ministerio de Planificación y Coordinación, Mideplan, o del propio Ministerio de Agricultura, Minagri, en el liderazgo de la política sectorial. Tampoco hay, en el ámbito académico, una vinculación sustantiva de las universidades regionales con su entorno territorial. Con relación a la gestión territorial, ha de señalarse la dificultad de los gobiernos regionales y locales para conducir sus propios procesos de desarrollo y la falta de más autoridades regionales con perfil nacional que hagan valer los intereses no metropolitanos en las esferas centrales de decisión. En este ámbito sigue advirtiéndose cierta resistencia a discutir con el Congreso y los gobiernos regionales las grandes decisiones asociadas al Presupuesto Nacional y a los Tratados Económicos.

Se destacan en la discusión los caminos paralelos que han seguido en los últimos años el tema agrorrrural y el de la regionalización y descentralización. La misma dinámica que toma el debate sobre el país que se quiere para el futuro reúne ambos aspectos, creando un escenario rico y complejo de diseño estratégico e instrumental para aplicar las políticas que integran regionalización y descentralización con desarrollo agrorrrural y desarrollo nacional con equidad. Sin embargo, las condiciones institucionales para hacerlo son muy complejas, por las carencias heredadas y por la debilidad de los instrumentos disponibles.

La discusión sobre el perfil agrorrrural del futuro y su consistencia con el modelo económico global sería muy distinta si el país estuviera conformado por regiones fuertes; contara con una institucionalidad sectorial agrorrrural potente, moderna y descentralizada; con alianzas estratégicas entre instituciones claves para el desarrollo territorial, como son los Ministerios del Interior, Defensa, Planificación, Agricultura y Obras Públicas, además de las bancadas regionales del Congreso; donde también hubiera como telón de fondo espacios para la discusión sistemática de los valores que deben regir el desarrollo nacional a partir de las raíces

de nuestra idiosincrasia y de la historia social, política y cultural del país.

Hoy en día el gobierno no dispone de los instrumentos suficientes para promover una poderosa política de Estado en favor del desarrollo agrorural. No están construidas las alianzas estratégicas que viabilizan políticamente un esfuerzo concentrado y coordinado tanto en el gobierno como en el sector privado y campesino. La institucionalidad sectorial está desmantelada o entrabada, de espaldas a la modernidad que exige el momento actual. Sin disponer de los instrumentos necesarios, no se puede prometer al país una adecuada inserción internacional de su sistema agrícola y el cumplimiento de los objetivos programáticos del gobierno con relación al mundo campesino y rural. Entre los compromisos políticos para apoyar el mundo agrorural y la capacidad de otorgarles un adecuado respaldo técnico institucional y de recursos debe haber un cuidadoso equilibrio. Se torna indispensable acercar más el sistema de decisiones económicas del gobierno a los canales de desarrollo político y social abiertos por el proceso democrático.

Pero lo fundamental en la coyuntura actual, cuando se enfrenta una encrucijada que obliga a optar por liderazgos acordes con el desafío, es que el gobierno no cometa el error de sacrificar los liderazgos personales y/o institucionales que promueven caminos y conjugan economía, sociedad y territorio en un contexto democrático, descentralizado y participativo. Que no cometa el error de marginar de las propuestas a los principales actores sociales de este proceso y debilitar instituciones indispensables para construir el espacio rural del siglo XXI, en aras de una modernización mal entendida. Que no cometa el error de debilitar la capacidad institucional para profundizar la política de desarrollo regional a escala nacional.³

Hay que destacar ciertas señales muy positivas ocurridas recientemente: el Mensaje Presidencial al Congreso en mayo del presente año, en lo que respecta a los espacios abiertos para que el mundo agrorural sostenga sus aportes a la economía, cultura y sociedad y el compromiso oficial de apoyar la transformación de la agricultura y la modernización de la vida rural; el documento de los obispos sobre la equidad, en que deman-

dan un modelo más equitativo en lo social y en lo regional; la visión de las FF.AA. sobre geopolítica y oceanopolítica, que destaca la importancia fundamental de las regiones extremas, el desarrollo de las islas interiores y el de los corredores bioceánicos y regiones-puerto de cara a la Cuenca del Pacífico; la disposición parlamentaria a revisar el andamiaje de apoyo a la regionalización y descentralización, para posibilitar una efectiva gestión regional; la decisión presidencial de someter a consideración del Congreso los acuerdos con el Mercosur y, en general, los tratados internacionales que condicionan el futuro del país a largo plazo; y la reactivación del Consejo Nacional del Agro como el lugar privilegiado para concertar la política de desarrollo agrorrrural, con la participación de los ministerios claves y del sector gremial y campesino, bajo la coordinación del Minagri.

En lo fundamental, se ha abierto un gran espacio de discusión en el que, por razones objetivas, descentralización, regionalización y desarrollo agrorrrural se tornan temas relevantes en la agenda pública de alta prioridad. Tal es el espacio donde debe precipitarse el encuentro pendiente y urgente entre los componentes vitales del desarrollo propuesto.

II. EL DESARROLLO REGIONAL EN LA AGENDA NACIONAL

Una historia reciente

La cultura centralista de Chile marca las experiencias más notables de descentralización y desarrollo regional que se han vivido en el país. La respuesta a situaciones de emergencia en regiones específicas o la formulación de políticas nacidas en el ámbito de las burocracias tecnificadas del «centro» preceden siempre los esfuerzos de crear regionalidad. Debe tenerse además en cuenta que sólo a partir de los años treinta se configura el territorio nacional tal como hoy se lo conoce y que, por razones particularmente geopolíticas asociadas a la peculiar configuración geográfica del país,

se debió privilegiar una conducción marcadamente centralista de la administración del Estado.

Las regiones chilenas todavía deben ser creadas o fortalecidas, construyéndolas social y políticamente para conformar efectivamente una expresión espacial-territorial de un modelo de desarrollo equitativo, descentralizado y participativo, con capacidad de autodefinir sus procesos de cambio. Regionalidad capaz de inducir políticas de alcance nacional en beneficio de dicho desarrollo regional y de contribuir a la sustentabilidad del propio modelo global de crecimiento. Regionalidad que sea funcional frente a la integración geoeconómica del Cono Sur y a los postulados que se derivan del papel previsto para Chile en el escenario futuro de la Cuenca del Pacífico.

Si bien hay experiencias notables de tratamientos regionales puntuales en la historia moderna del país, es sólo a partir de 1964, bajo el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, cuando se hacen explícitos por primera vez planteamientos programáticos y políticas públicas en torno a la descentralización y la regionalización como componentes de la Estrategia de Desarrollo Nacional.

Itinerario histórico

El itinerario de los principales eventos que definen el sistema regional chileno es el siguiente:

Entre 1964-1970, se produce en Chile la gran irrupción de la planificación regional en el escenario desarrollista de los sesenta con extraordinaria presencia en el plano técnico pero débiles relaciones formales con el sistema político y con la organización territorial del gobierno interior.⁴

El gobierno crea la Oficina de Planificación Nacional, Odeplan, dependiente directamente de la Presidencia de la República, con dos subdirecciones, una nacional y otra regional, al mismo nivel, y Oficinas Regionales de Planificación, Orplan, en doce regiones y una región metropolitana.

na, instauradas para fines de planificación y asesoría a los gobiernos territoriales.

En el plano técnico instrumental, con asesoría internacional del más alto nivel, particularmente de Estados Unidos, Francia, Austria y Polonia, se define la regionalización; se establece el primer sistema de cuentas regionales; se experimentan los primeros modelos de compatibilización sectorial-regional; se crean los primeros sistemas de capacitación de técnicos a nivel de posgrado internacional y nacional, en este último caso, con el Ilpes de la ONU y con el Centro interdisciplinario de Desarrollo Urbano, CIDU, de la Universidad Católica.

En el diseño estratégico, se formula el primer documento oficial que resume la *Política de Desarrollo Nacional: Directivas Nacionales y Regionales*, valioso documento técnico de análisis y propuestas regionales en el contexto global. Paralelamente, se inician los primeros ejercicios de formulación de planes regionales en el marco de la política nacional.

En el plano instrumental, se inician los primeros esbozos de regionalización presupuestaria; se fortalecen las Corporaciones de Desarrollo Regional; se crea el primer Comité Programador de Inversiones para la aplicación de recursos nacionales a la región de los Lagos, integrada por las provincias de Valdivia y Osorno, antecedente histórico de los modernos Convenios de Programación impulsados en la actualidad por el gobierno.

En esta etapa se realiza un gigantesco esfuerzo de desarrollo rural, dignificación campesina y reforma agraria, apoyada en una institucionalidad nacional y regional de gran presencia técnica y política pero, desgraciadamente, sin la adecuada interrelación con el naciente sistema de planificación del desarrollo regional, con el cual debió haberse creado una alianza estratégica fundamental.

Entre 1970-1973 se vive la dramática experiencia del gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende, que confronta en los hechos dos sistemas de planificación: uno, formal, liderado por Odeplan, y

otro, informal, liderado por el Ministerio de Economía y la Corfo, inserto en la vorágine de enfrentar la coyuntura e impulsar el área social de la economía, considerada prerequisite para que existiera la planificación nacional.

En materia de desarrollo regional, en Odeplan se profundiza técnicamente el proceso heredado, destacándose el gran esfuerzo, que no se alcanza a publicar, de construir el escenario territorial del futuro, la «Estrategia de Desarrollo Espacial de Largo Plazo, 1973-2000», verdadero esqueleto geográfico para sostener la carne de la descentralización y el desarrollo regional en contextos geográficos perspectivas, acordes con las orientaciones oficiales del desarrollo nacional. Además, en cada una de las regiones de planificación se realizan notables esfuerzos de formulación de planes y diseño de programas con la participación masiva de los actores socio-políticos y la utilización de la base institucional y participativa creada en el período anterior. Esta última experiencia, marcadamente voluntarista, puso en evidencia la imposibilidad de administrar nacionalmente trece planes regionales sin la política y el instrumental expreso de desarrollo regional.

Se oficializan a nivel del gabinete presidencial las reuniones coordinadas por el presidente de la República para evaluar la gestión regional con presencia de los directores regionales de Odeplan.⁵

La crisis nacional y la lucha por el control del poder desviaron la prioridad por el tema regional y concentraron, de nuevo, mas ahora por razones estrictamente políticas, el interés nacional en las regiones de mayor población y actividad económica. Sin embargo, y también en virtud de los conflictos políticos en el mundo rural, tampoco se produce el acuerdo con la poderosa institucionalidad del sector agropecuario, que dada la contingencia histórica se asocia más bien con el sistema paralelo.

En el período 1974-1989, desde la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, Conara, en el marco de una profunda «revolución institucional», el gobierno militar reorganiza la división política

administrativa del país y los sistemas de gobierno y administración interior. Por la vía de Decretos Leyes, de 1974, 1975 y 1976, establece la regionalización actual (doce regiones y una región metropolitana), una nueva división provincial (51 provincias) y la base territorial de una potente organización municipal y de gobiernos locales (335 comunas). Este sistema se consolida sin cambios mayores en la nueva Constitución aprobada mediante referéndum en 1980. En las postrimerías del gobierno militar -1987 y 1988-, se intenta perfeccionar el esquema de relaciones entre los niveles territoriales y mejorar la forma de participación de los actores corporativos, dada la creciente presión de la cada vez más significativa oposición democrática.⁶

En términos jerárquicos, gobierno y administración de cada región se hacen radican en los intendentes regionales, representantes directos del presidente de la República, cargo normalmente ejercido por un general de la República o similar en otras ramas de las Fuerzas Armadas, con amplias atribuciones políticas y administrativas asociadas al gobierno autoritario nacional. A nivel municipal, en los alcaldes nombrados por la Junta Militar que, a partir de 1979, gozan de importantes atribuciones y recursos, con funciones determinantes de desarrollo local, tanto privativas como compartidas con el Estado, en un marco de administración descentralizada de servicios fundamentales, entre otros, los de educación primaria y secundaria, salud primaria y cementerios.

Como soporte administrativo a los gobiernos regionales, se crean las Secretarías Regionales Ministeriales, Seremis, destinadas a expresar regionalmente la administración del Estado, con doble dependencia del ministro respectivo y de los intendentes regionales. Se exceptúan los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores e Interior. También se crean las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, Serplacs, entes de coordinación y apoyo técnico de los intendentes. En 1984, ya debilitada la función de planificación regional a escala nacional, se crea la Subsecretaría de Desarrollo Regional, Subdere, en el Ministerio del Interior, con funciones de orientación y apoyo del proceso de descentralización, en los ámbitos político y administrativo, constituyéndose de hecho en la

heredera de la poderosa Conara que dio origen al sistema de administración territorial del régimen militar.

En el ámbito de la participación ciudadana, junto a los intendentes se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo, Coderes y, a nivel municipal, los Consejos de Desarrollo Comunal, Codecos, ambos concebidos como estructuras corporativas con representación estamentaria, con fuerte presencia del sector privado empresarial y de miembros de las Fuerzas Armadas. Su constitución tardía y su exigua capacidad de decisión frente al fuerte poder ejecutivo regional y local, los sitúa en un papel histórico marginal hasta la llegada del gobierno democrático.

En la esfera del apoyo financiero directo a la regionalización y descentralización, se destaca la creación de dos fondos nacionales: uno, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, y el otro, el Fondo Común Municipal, FCM. El FNDR fue concebido como un fondo de desarrollo con una partida presupuestaria nacional fija del 5% de los recursos obtenidos por ingresos tributarios y arancelarios. Al término del gobierno militar, el fondo carece de un piso estable presupuestario y se destina preferencialmente a proyectos de pequeña escala de nivel local y la inversión en infraestructura básica, con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. El Fondo Común Municipal, FCM, establecido en 1979, fue concebido como un mecanismo de solidaridad intercomunal, con recursos provenientes fundamentalmente de un porcentaje del total de ingresos recaudados por los municipios por el pago de las contribuciones sobre bienes raíces y de impuestos a la circulación de vehículos. En ambos casos, los recursos para inversión se canalizan por la vía del Banco Nacional de Proyectos de Inversión, BIP, administrado por Mideplan y los Serplacs a nivel regional, instrumento técnico interesante, difundido internacionalmente, para asignar recursos a proyectos con comprobada rentabilidad económica y/o social.

El grueso de los recursos de inversión pública se mantuvo estrictamente centralizado por la vía de los presupuestos sectoriales de los distintos ministerios. Sólo para las regiones extremas, por razones geopolíticas, se permitieron regímenes tributarios o arancelarios de excepción.

Entre 1990-1994, a pesar de que la Concertación de Partidos por la Democracia hizo suya las más importantes propuestas programáticas sobre descentralización y regionalización, cuando llega al gobierno el presidente Patricio Aylwin, la cuestión regional pierde prioridad frente a la enorme trascendencia que tiene la misión de asegurar el proceso de transición democrática y además, por el peso inercial, otra vez, de tecnocracias altamente calificadas heredadas de la burocracia del gobierno anterior. Se acepta, sin mayores discusiones, el sistema institucional vigente a nivel regional y el contenido sustantivo, la política regional.⁷

El gobierno le otorga prioridad a la reforma municipal y envía al Congreso un proyecto de reforma constitucional orientado primordialmente a posibilitar la elección popular de las autoridades municipales. La oposición política condiciona la aprobación de estas reformas a que se fortalezca con medidas concretas los gobiernos regionales, privilegiando escenarios de presencia creciente, particularmente en regiones de base económica agropecuaria, afectadas por los impactos negativos derivados de las políticas macroeconómicas que han expuesto al sector a una dura competencia internacional. En noviembre de 1991 se aprueba, en el Congreso, la reforma a la Carta Fundamental en aquellas materias referidas a la administración regional y comunal, y en enero de 1992 se aprueba la actual Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En lo concerniente a éstos, se ratifica su estructura en torno al intendente, nombrado por el presidente de la República, y un Consejo Regional, Core, con representación de los estamentos territoriales, electos por los concejales de cada provincia, a su vez escogidos democráticamente y con funciones más precisas de desarrollo regional. Se les entrega a los gobiernos regionales personalidad jurídica, presupuesto y patrimonio propio. Los gobernadores de las provincias quedan vinculados al intendente. Se crea el gabinete regional conformado por secretarios regionales ministeriales, Seremis y gobernadores, y se estructuran equipos técnico-asesores directamente adscritos a la planta regional.

En materia financiera, se ratifican las características, recursos y mo-

dalidades del FNDR y se crean dos importantes instrumentos nuevos: las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, Isar, en que los presupuestos sectoriales se discuten con las regiones para acordar las prioridades; y los Convenios de Programación, en que se integran recursos regionales y sectoriales para realizar programas y proyectos de interés estratégico común, bajo la coordinación de los gobiernos regionales.

En 1993 se realiza un enorme esfuerzo de concentrar en Mideplan recursos de cooperación técnica internacional, PNUD-ONU, con costos compartidos por el gobierno nacional, US\$ 6 millones en conjunto, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento de los gobiernos regionales y preparar el tránsito hacia el nuevo gobierno democrático que en su plataforma programática otorga la máxima importancia a este proceso (Programa de Apoyo al Desarrollo Regional, Padere). Desgraciadamente, mientras surgía tan vital iniciativa, se debilitaba la función de planificación del desarrollo regional en Mideplan y se fortalecerán sin contrapeso las funciones de la descentralización en la Subdere, del Ministerio del Interior, que no fue incluida en el Padere, por lo cual esta importante iniciativa perdió la capacidad prevista originalmente y no acompañó la profundización del proceso de gestión regional.

Durante este corto período, el mayor esfuerzo estuvo dirigido a acordar políticamente la envergadura y operatividad de los mecanismos heredados y a clarificar técnica y económicamente su instauración. Asimismo, a impulsar los primeros esfuerzos descentralizados para que cada región diseñe sus «Proyecto-Región» y las correspondientes estrategias de implementación, en un marco de amplia participación de los actores regionales y de generación de expectativas, con grandes similitudes con el fracasado intento hecho al inicio del gobierno de la Unidad Popular en 1973. Todo ello, en el contexto de un irrestricto respeto al manejo centralizado de la política económica nacional y la gestión autónoma del instrumental macroeconómico. Se hace evidente la debilidad para conducir de manera integrada una política regional a escala nacional con sus componentes político-administrativos, de desarrollo económico y de soporte financiero fiscal.

A partir de 1994, el gobierno del presidente Eduardo Frei vuelve a otorgar la alta prioridad a la descentralización y regionalización. En su primer balance al país, en mayo de 1994, reafirma el carácter instrumental de estos procesos para hacer viables las grandes tareas nacionales y el modelo de desarrollo con equidad asentado sobre sólidas bases democráticas.

Se compromete ante el país e incluye en la agenda estratégica del gobierno, primero, a perfeccionar y acelerar la institucionalidad de los gobiernos regionales y, segundo, a aumentar significativamente el porcentaje de inversión pública convenida con los gobiernos regionales alcanzando al final de su mandato un 40% de la inversión por la vía del FNDR, ISAR, y Convenios de Programación, principalmente, a partir del 21% existente en 1994.⁸

En su discurso en las Jornadas de Regionalización realizadas en Antofagasta, en septiembre de 1994, el presidente de la República expresaba: «La Nación ha asumido el proceso de descentralización como un esfuerzo integral de orden político, económico, social y cultural, para obtener, en la identidad regional, la oportunidad de mayor crecimiento y desarrollo para cada una de ellas».

Reingeniería técnico-política

Hoy día, en 1996, el gobierno realiza sistemáticos esfuerzos de evaluación autocrítica para mejorar su gestión en estos ámbitos. Tanto la Concertación de Partidos por la Democracia, como en particular, los Institutos de Investigación y Análisis que los representan, construyen escenarios de ingreso al siglo XXI donde estos temas vuelven a tener alta prioridad. La oposición política en el Congreso hace de ellos, también, un lugar de análisis sobre el país que queremos, particularmente al acercarse las elecciones municipales, renovarse el parlamento, y abrirse el debate con miras a la campaña presidencial de fin de siglo.

Al analizar el itinerario del desarrollo regional de Chile se constata

que se estaba emprendiendo a partir de 1964 una experiencia de planificación del desarrollo regional que tenía proyecciones internacionales, como lo reconoce John Friedman en 1970, destacando la importancia de las experiencias chilena y polaca, si bien, como fue mencionado, tuvo un marcado acento tecnocrático.⁹

A partir de 1973, producido el pronunciamiento militar e instaurado el gobierno militar, se concreta una política potente de descentralización y planificación regional, que contiene flagrantes contradicciones con el discurso global, autoritario por un lado y ultraliberal por otro. A su alero se configura la base de lo que sería el andamiaje territorial de la política del gobierno militar y que, hasta 1978, permitió crear bases de apoyo para la administración regional que perduran hasta hoy, a pesar de su evidente debilitamiento a partir de 1978, cuando se hace más pura la ya exitosa política neoliberal a escala macroeconómica. Para explicar esta situación cabe destacar que, al situarse la planificación regional en la esfera de la Conara, en el Ministerio del Interior, se produce una capacidad de diálogo fluido entre regionalistas y militares, por existir evidentes puntos de encuentro entre la geopolítica y la planificación regional y, por tanto, se incorpora el territorio en el debate nacional. Además, aquí, al igual que ocurre en la transición entre el gobierno de Frei y el de Allende, pesa la inercia de las propuestas de las tecnocracias intermedias, altamente ilustradas en el arte y la ingeniería regional.

Posteriormente, a partir de 1990, esta tendencia inercial actuará a favor de la regionalización concebida en el gobierno militar. La inamovilidad de técnicos de alto nivel ubicados en el sistema de gestión territorial, adscritos al instrumental neoliberal, inclinados a la conducción desregionalizada de la economía, conlleva consecuencias negativas que se arrastran hasta el día de hoy. Urge por tanto una reingeniería del sistema regional a escala nacional y respuestas territoriales acordes con las nuevas expectativas creadas por la apertura política y los nuevos espacios de participación ciudadana y las exigencias del proceso de globalización en el orden internacional.

Cuando a partir de la década de los ochenta se debilita la conducción nacional del proceso de desarrollo regional, éste se estructura como resultado ex post de impactos sectoriales. Se privilegia entonces la administración pública de los conflictos regionales, que se van produciendo a la luz de esta gestión pública retardada. En ese momento, la oposición democrática hace suyo el discurso regional y de descentralización. Más aún, lo hace inherente al proceso democratizador como prerequisite para lograr objetivos superiores de desarrollo nacional. Sin embargo, al asumir la conducción del país el gobierno de la Concertación, la discusión se centra en la reforma del municipio y en las formas de democratizarlo. En lo regional se acepta la herencia institucional y se perfecciona lo existente, dándole prioridad a hacer realidad la transición democrática y acentuando por omisión la diferencia entre el mundo de la conducción central macroeconómica y el indispensable para aplicar una efectiva política de desarrollo regional a escala nacional, descentralizada y participativa en las decisiones de crecimiento y desarrollo.

Se acepta que las regiones definidas por el gobierno militar son válidas hoy y que, a excepción de las zonas extremas, las regiones también deben competir entre sí facilitando las actividades productivas que estimula el comercio internacional globalizado. Los impactos regionales de la apertura económica y de los acuerdos comerciales deben generar, a partir de regiones ganadoras y perdedoras, un sistema económico espacial que será el resultado territorial de la operación sin trabas de las leyes del mercado y de la expresión geográfica de las ventajas competitivas. La estructura espacial o geográfica del modelo de desarrollo es una resultante y no parte consustancial al mismo.

Paradójicamente, hoy día la antigua oposición que ahora es gobierno, sostiene la pureza del modelo heredado. Y el gobierno de antes, hoy oposición, hace hincapié en la defensa de sectores estratégicos, como la agricultura, de incuestionable relevancia geográfica, y reclama la falta de descentralización y regionalización para enfrentar y resolver los problemas nacionales.

El dilema de la descentralización y la regionalización es si puede efectivamente transformarse en motor del «modelo de desarrollo» en su fase superior o vuelve a transformarse en administradora de los conflictos territoriales que se generan crecientemente, asumiendo el papel de guardián de la pureza de la política económica en su sentido estrictamente neoclásico, según los postulados prácticos que se heredaron de la experiencia de la administración territorial y del gobierno interior del gobierno militar.¹⁰

Las propuestas de desarrollo regional, cuando se hicieron en democracia, siempre estimularon el desarrollo agrorural y fortalecieron bases económicas de las regiones no metropolitanas. Asimismo se acompañaban de formas institucionales potentes de apoyo, así como de instrumentos concretos de implementación. Otra cosa es que, por razones de política interna, en dichas ocasiones no se produjo la alianza estratégica fundamental (sector agrícola, regiones, gobierno interior), para abrirle el camino al desarrollo de las regiones no metropolitanas.

Hoy, desgraciadamente, como afirma Sergio Boisier, «una política nacional de desarrollo regional es una necesidad imperiosa; un gabinete regional que se reúna periódicamente con el presidente es urgente; una profesionalización sistemática y cada vez más exigente de los cuadros de la administración descentralizada es impostergable; y una unidad de mando de las políticas públicas que tienen que ver con la descentralización y con el desarrollo regional sería muy deseable».¹¹

Chile debe recuperar su tecnología de punta en el tema de la planificación regional, entendida hoy en los escenarios de referencia tanto internos como externos que enmarcan los esfuerzos de desarrollo regional. El desafío es demasiado grande y estamos perdiendo la capacidad de entender y administrar los escenarios futuros, que exigen políticas regionales extremadamente novedosas. El mismo Sergio Boisier afirma: «Se originan tres nuevos escenarios para el desarrollo regional: el escenario contextual, el escenario estratégico y el escenario político. El primero de ellos construido con el par de procesos, apertura externa y apertura interna; el se-

gundo, construido a partir de nuevas modalidades de organización territorial y de nuevas modalidades de gestión regional; el tercero, resultante de la dupla modernización del Estado y de nuevas funciones de los gobiernos regionales.»¹²

El castigo que recibió la institucionalidad agrícola por haber realizado una profunda e histórica Reforma Agraria fue su masivo desmantelamiento, más allá de lo razonable, particularmente a nivel regional, en especial en su capacidad de diseñar políticas y fomentar de programas y proyectos con perspectivas estratégicas. Además, en su capacidad de orientar y coordinar las instituciones e instrumentos que deben ser concentrados e integrados en las regiones prioritarias para asegurar la base económica que permita profundizar la descentralización y la regionalización y hacer posible la necesaria alianza estratégica entre desarrollo agrorural y descentralización y regionalización. Su reingeniería es un objetivo, pero también un prerrequisito para avanzar en el logro de las aspiraciones sectoriales y regionales.¹³

III. EL DESAFIO DEL DESARROLLO AGRORRURAL

El sector silvoagropecuario en el modelo global

Es indudable el éxito del modelo económico global que Chile ha puesto en práctica y perfecciona día a día en escenarios políticos internos muy complejos, que se van haciendo más nítidos a medida que se avanza en el proceso democratizador. Sus premisas fundamentales no son categóricamente cuestionadas. El debate constante por precisar los grados de flexibilidad que este modelo debe tener para satisfacer requerimientos simultáneos de objetivos económicos, sociales, políticos y territoriales caracteriza la participación ciudadana en los últimos años. Por distintas razones la agricultura y el desarrollo rural han estado permanentemente en el tapete de la discusión, evidenciando la trascendencia que tiene en la trayectoria y

ritmo que sigue la estrategia económica global y en el perfil de futuro que tendrá el país al ingresar en el siglo XXI.

Desde la perspectiva global y agrorrrural es posible extraer de planteamientos oficiales la visión que tienen del desarrollo nacional los distintos personeros, con la intención de destacar el nivel de afinamiento y consistencia económico-social-espacial que se busca.

El ministro de Hacienda, conductor indiscutido de la estrategia de desarrollo económico del gobierno, exponía recientemente: «La economía chilena ha crecido ininterrumpidamente desde 1984 a un promedio real del 6.6% del PGB anual. En 1995 el crecimiento llegó al 8.5%, con una inflación de 8.2%, por primera vez en treinta años, siendo la inflación inferior al crecimiento del producto. El desempleo supera levemente el 6% y los salarios reales crecen a tasas compatibles con el aumento de la productividad. Entre 1990 y 1994 la tasa de inversión promedio alcanzó un 24% y en 1995 llegó casi al 28%. El desafío será lograr tasas de inversión del orden del 30% del PIB, para lo cual es condición necesaria seguir aumentando nuestro esfuerzo de ahorro nacional. En 1986 ahorrábamos sólo un 12% del PIB y, en menos de diez años, llegamos a ahorrar más del 27%. Tres han sido los factores que llevaron a este impresionante resultado en el incremento del ahorro: la creciente profundización de nuestro sistema financiero; la importante participación de los Fondos de Pensiones; y, finalmente, una política fiscal austera, como ha sido la tónica efectiva en este período.

"Si hacemos las cosas bien, el valor del producto anual por habitante proyectado al año 2000 será de US\$ 4700. Esta meta representa un incremento de casi 50% del producto por habitante en un período de sólo seis años. El empleo seguirá aumentando. Nos hemos propuesto que hacia el año 2000 existan 500 mil puestos de trabajo más que los hoy día disponibles.

"Esta expansión estará liderada por las exportaciones. A esa fecha superarán los US\$ 20 mil millones al año, llegando a constituir el 40% del producto.

"El crecimiento sano se basa en la inversión productiva, por lo que la tasa de inversión en capital fijo superará el 28% del producto. Esta inversión se financiará principalmente con ahorro interno y no con deuda externa.

"Todo el esfuerzo macroeconómico sirve de base al objetivo primordial del gobierno de erradicar la pobreza. En 1990, un 40% de los chilenos vivía en una situación de pobreza, porcentaje que se redujo a 28.5% en 1994, y que en el presente año ha seguido bajando. La mantención de una tasa de crecimiento anual del orden del 6% anual, combinada con políticas sociales, debería (*coeteris paribus*) llevarnos el año 2000 a reducir la pobreza hacia un 20% de la población, y la indigencia a un 3%.»¹⁴

La visión del ministro de Agricultura, reconociendo y valorando los éxitos macroeconómicos, destaca la magnitud de la tarea que debe enfrentar el mundo agrorural para ser también exitoso en el logro de sus objetivos particulares y en su contribución al desarrollo global. En el Balance de Gestión 1994-1995 que este ministro entregó al país, dice textualmente: «Las acciones realizadas parten del convencimiento de que el esfuerzo futuro obligadamente debe ser compartido por los sectores público y privado, con criterios de descentralización y participación de los actores locales, con una visión unificada de la agricultura del futuro y de su rol en la economía y sociedad nacional al inicio del siglo XXI.

"Con la internacionalización de su economía Chile ha logrado importantes avances. El paso fundamental que estamos dando está relacionado con la construcción de las ventajas competitivas que son creadas por el desarrollo de la ciencia y tecnología, de la administración y gestión, y de las comunicaciones. Esta es la única vía por la cual la agricultura chilena alcanzará competitividad, productividad y rentabilidad en lo económico, equidad en lo social y sustentabilidad en el uso del valioso patrimonio de recursos naturales que posee el país.

"La transformación productiva de la agricultura es una operación compleja, que necesita ser gestionada para que puedan coordinarse las diversas acciones e instrumentos. Se trata de una operación sistémica, que po-

drá representar menores costos sociales y económicos en la medida en que sea más coherente y eficiente. Un foco coordinador e impulsor de carácter público como el Ministerio de Agricultura modernizado puede y debe contribuir a estimular acuerdos amplios con el sector privado, al cual le corresponde ser el actor central en el orden productivo y comercial.

"Cuando nuestros productores agrícolas compiten para captar mercados externos, no compiten con otros productores agrícolas, sino con otros sistemas agrícolas. Se trata de países que compiten con otros países. Los países exportadores de productos agrícolas han creado organizaciones de apoyo, coordinación y orientación de su comercio exterior. Nuestros productores y exportadores deben asimismo actuar en forma coordinada. El país requiere cada vez más de esfuerzos conjuntos e integrados para defender sus precios, colocar oportunamente sus productos y conquistar nuevos mercados.

"El documento balance de gestión que presentamos recoge estas orientaciones de política para contribuir a la agricultura del futuro, al tiempo que se enfrentan los problemas de corto plazo, con el convencimiento más profundo de que nuestra ruralidad es permanente y se constituye en el soporte de la modernización a la que todos aspiramos, es decir, una modernización que incluya y permita el desarrollo pleno de las capacidades humanas en toda su expresión y en todo el territorio nacional.

"Las grandes decisiones que el país está adoptando en relación a la inserción de Chile en la economía mundial determinarán claramente el escenario en el cual se desenvolverá el sistema agrorural y la magnitud que deberán tener los instrumentos de apoyo al desarrollo sectorial y al mundo campesino.»¹⁵

Desde la perspectiva de los productores agropecuarios medianos y grandes, agrupados en la Sociedad Nacional de Agricultura, SNA, han surgido las más diversas reacciones de rechazo a la falta de consideración de las peculiaridades sectoriales y a la falta de una política de Estado sobre el agro, acordada por todos los actores. En su reciente exposición anual

al inaugurar la versión anual de Expoagro, en presencia del Vicepresidente de la República y del Ministro de Agricultura, el presidente de la SNA expresó textualmente: «Algunas cifras positivas que muestra la actividad agropecuaria podrían inducir a la conclusión de que nuestra actividad enfrenta una situación promisorio. Lamentablemente, el panorama es muy diferente. Las consideraciones que expondré a continuación demostrarán en forma irrefutable la situación de verdadera crisis que enfrentan importantes rubros de nuestra producción sectorial, la que, por su profundidad y prolongación, no registra precedente en los anales de la agricultura nacional.

"Desde hace varios años, concretamente desde 1988, la agricultura viene acusando un sostenido deterioro de su rentabilidad. La persistente declinación del tipo de cambio, que a partir de ese mismo año llega a un 41%, factor de determinante repercusión en la actividad dado el carácter eminentemente transable de nuestros productos; la caída de los precios y el incremento de ciertos costos, son factores que configuran un panorama generalizado de menores márgenes a nivel del productor, los que en algunos casos se han tornado incluso negativos.

"En medio de esta delicada realidad irrumpe en el panorama la asociación comercial con el Mercosur, que está llamada a provocar innegables y trascendentales efectos en nuestra actividad y cuya aprobación o rechazo es hoy día responsabilidad histórica del Congreso Nacional.

"La información disponible permite llegar a conclusiones inequívocas, respecto de las cuales, por lo demás, existe un creciente y generalizado consenso: nuestra vinculación con el Mercosur amagará seriamente rubros de relevancia de nuestra producción agraria, como son ciertos cultivos anuales y la ganadería bovina, y que, como consecuencia de ello, dada la alta concentración geográfica de su producción, las regiones VII a la XI verán seriamente comprometidos su devenir productivo.

"Ante tan comprometido panorama, la SNA ha planteado medidas que, siendo consistentes con la estrategia de desarrollo del país y con los compromisos que hemos suscrito en el ámbito internacional, le permitan

revertir la tendencia declinante que viene acusando desde hace varios años en su rentabilidad, a la vez que sortear los costos que a él se le originarán por efecto de nuestra asociación con el Mercosur.»¹⁶

Un grupo de los más destacados técnicos que han jugado un papel histórico en el desarrollo agrorrrural del país y que sustentan la visión «progresista» dentro del gobierno y la defensa sostenida del campesinado y el mundo campesino, declaran a raíz de la firma de adhesión de Chile al Mercosur:

«Este hecho es positivo para impulsar el proceso de integración que se está desarrollando en América Latina. Es positivo también para el incremento de nuestras exportaciones industriales y de servicios a los países comprendidos en dicho tratado. Sin embargo, esta adhesión, que comporta beneficios para algunos sectores de la población del país, presentará problemas para nuestra agricultura. Y ello, a pesar de los largos plazos establecidos para el desgravamen de los derechos de importación de ciertos alimentos básicos.

"En el mediano y largo plazo, la adhesión al Mercosur, así como la política general de liberalización y globalización en la que el país se encuentra comprometido, pueden ocasionar problemas sociales y económicos muy graves para la agricultura, si no se adopta desde ahora una política adecuada para contrarrestarlos. Desde el punto de vista social, afectará negativamente la situación ya difícil de la pequeña agricultura familiar, compuesta por unos 260 mil productores, que suman con los miembros de sus familias alrededor de 1.2 millones de personas. El resultado probable del deterioro de su situación económica será un incremento acelerado de la migración rural-urbana, y el aumento de los cordones de pobreza y de marginalidad de las ciudades y pueblos de las regiones donde estos agricultores son predominantes.

"Por otra parte, muchos de los escasos suelos agrícolas de nuestro país se destinarán probablemente a plantaciones forestales en manos de grandes empresas, con todos los efectos de disminución de empleos y de

pérdida de nuestro capital agrícola básico que esto ya ha estado ocasionando.

"La producción de una serie de alimentos esenciales disminuirá, y dependeremos cada vez más de importaciones para productos tan básicos como el trigo, la carne, el arroz y las oleaginosas. Ello hará depender crecientemente nuestra seguridad alimentaria de la variabilidad impredecible de los precios y de los excedentes en los mercados internacionales, como se está observando hoy en día, y disminuirá nuestra seguridad política ante cualquier contingencia externa.

"Ante estos riesgos que Chile -si tiene un mínimo de responsabilidad con su futuro como nación- no puede dejar de enfrentar, queremos recordar que el sector agrícola, como ya se reconoce en la mayor parte de los países desarrollados, no puede ser considerado como un sector económico igual a cualquier otro.

"Lo anterior exige de parte del gobierno - como responsable del bienestar colectivo y de la equidad social, la elaboración urgente de una política de desarrollo rural de largo plazo y la adopción inmediata de una política agraria integral, junto con otras medidas económicas y sociales que impliquen un pacto con los distintos sectores de nuestra sociedad.»¹⁷

Una política de Estado para el sector

El difícil papel del Minagri en el límite de las grandes posiciones ha demandado un cuidadoso equilibrio y una gestión extremadamente compleja, desarrollada exitosamente con el reconocido y explícito respaldo presidencial y con un a veces dubitativo pero constante apoyo del mundo campesino y de las organizaciones más representativas de ciertos rubros estratégicos. También del mundo parlamentario más ligado a las regiones agrícolas.

La capacidad de generar propuestas novedosas y agresivas, respetando los postulados básicos del «modelo económico» y la capacidad de ad-

ministrar exitosamente los constantes conflictos en el sector han sido también decisivos en el papel cada vez más contundente del sector público agrícola en la defensa bien entendida de los intereses sectoriales y de desarrollo rural.¹⁸

La internacionalización creciente de la economía agraria chilena, así como la emergencia constante de países competidores en los hemisferios norte y sur, plantean a la agricultura nacional nuevos desafíos, por la vía de los precios de los productos, el tipo de cambio, la rentabilidad de las producciones, los requerimientos de innovación y de modernización tecnológica y la gestión productiva.

Desde la perspectiva interna, se requiere además incorporar los factores social y medioambiental como componentes fundamentales en el diseño de las políticas sectoriales, a fin de otorgar al desarrollo agrorural la necesaria integralidad. Son tres los desafíos fundamentales que enfrenta el país y que han enmarcado la acción gubernamental desde el inicio del gobierno.

La transformación productiva de la agricultura, reforzando su productividad, rentabilidad y competitividad, abriendo espacios para diversificarla y modernizarla, y apoyando los procesos de cambio en el uso de los recursos productivos, teniendo como referencia los mercados nacional e internacional.

Modernizar y dignificar la vida rural y su hábitat, una gran tarea orientada a que la aspiración nacional de crecimiento con equidad se extienda también a los campos, posibilitando una cobertura y calidad adecuadas de los servicios que demandan la producción y la población del sector.

Recuperar la naturaleza degradada y proteger los recursos en un marco que haga compatible el crecimiento y plena utilización de las potencialidades productivas con la necesaria sustentabilidad y sostenibilidad de desarrollo y los ritmos necesarios de crecimiento.

Los desafíos descritos exigen perfeccionar decididamente una estra-

tegia para construir la agricultura del futuro sobre la base de sus ventajas competitivas y de una eficiente inserción internacional, en el contexto de la política macroeconómica y de los tratados de libre comercio y acuerdos de integración.

Por ello, definir el núcleo esencial del tema agrario pasa por reconocer que las referencias para el funcionamiento y la toma de decisiones de los agentes económicos están dadas por los mercados internacionales y por la apertura. Esa exposición a los mercados externos significa ajustes de muy variados grados e intensidades. El problema es cómo viabilizar el ajuste con todas las variabilidades humanas, productivas, regionales y de tamaño que presenta la agricultura del país.

Afortunadamente, el país cuenta con un vasto potencial agroecológico; una base humana campesina, técnica, profesional y empresarial capaz de responder al desafío; y la valiosa experiencia de encontrarnos desde temprano empeñados en el proceso de aumentar la productividad, diversificarnos e insertarnos en los mercados altamente competitivos del mundo (40% de nuestra producción primaria agraria ya va al exterior).

Pero se requiere a la vez un mayor esfuerzo para intensificar lo ya realizado mediante la innovación tecnológica, la capacitación, la formación de capital y el aumento de la capacidad empresarial para orientar la producción hacia una diversidad de bienes agrícolas que respondan a las tendencias de demanda más probables en el futuro.

En esa dirección el país puede desarrollar una agricultura de dimensiones mayores que las actuales, enfocando sus esfuerzos hacia un conjunto de prioridades:

- 1° Ampliar sistemáticamente la generación de productos finos, altamente intensivos en mano de obra;
- 2° Elevar la productividad de los cultivos permanentes, diversificando e innovando los sistemas productivos;

- 3° Asimilar tecnologías de punta, para construir lo que se llama una «agricultura de precisión»;
- 4° Elevar la productividad de la ganadería, mediante praderas y conservación de forraje;
- 5° Hacer de Chile un país de primera importancia forestal, llegando a 4.800.000 hectáreas forestales cosechables;
- 6° Incrementar significativamente las superficies de riego, factor básico para elevar la productividad.

No estamos partiendo de cero. El país felizmente inició en forma temprana los esfuerzos sistemáticos de transformación del sector agrícola, desde mucho antes de que se observaran los primeros resultados notables de la estrategia de apertura al exterior. Con posterioridad, el dinamismo sectorial ha estado ligado a la expansión de actividades agrícolas de exportación. En forma simultánea, se ha generado un notable cambio tecnológico en la producción de alimentos, con alzas sustanciales de los rendimientos y la productividad. Estas iniciativas nos hablan de un proceso ya largo de transformaciones y nos señalan también que es posible seguir esta vía, acelerando el paso, pues los plazos son cortos.

Para orientar el proceso de transformación y modernización productiva, la política agraria del país se estructura en torno a un conjunto de ejes estratégicos que surgen de la evaluación de nuestra experiencia histórica y que requieren ser profundizados y perfeccionados. Son ejes coherentes, comprensivos, validados por la experiencia histórica, que en su coordinación aseguran la necesaria integralidad en la movilización de los recursos tanto públicos como privados.

Los ejes orientadores que posibilitan definir la actual estructura programática del Minagri y sus servicios, con miras a integrar y concentrar los esfuerzos institucionales, constituyen un conjunto que da respuesta a los desafíos planteados para el sector, en el marco de una concepción nacional de desarrollo con equidad y sustentabilidad:

- 1° El desarrollo de mercados externos, cada vez más diversificados, para productos agrícolas, pecuarios y forestales orientados a satisfacer dichas demandas y el perfeccionamiento de los mercados internos, promoviendo la estabilización de los precios de ciertos productos, de acuerdo con las variaciones de los precios internacionales, pero contribuyendo a mantener un referente estable para rubros y productos cuyo comercio internacional está fuertemente distorsionado.**
- 2° La experiencia chilena en su desarrollo sectorial ha mostrado la importancia de los apoyos directos del Estado hacia el fomento de actividades estratégicas de largo plazo y la capacidad del sector privado de asumir y liderar los procesos de cambio, internalizando creativamente las dinámicas necesarias.**

En el marco del papel del Estado como facilitador y promotor en la construcción de la agricultura del futuro, se han diseñado un conjunto de estímulos directos a actividades de alta prioridad. Los instrumentos de fomento se han creado a partir de la experiencia histórica exitosa, particularmente al crear la base de despegue hortofrutícola, desarrollo forestal y fomento del riego. Se agregan a ellos hoy día, como prioridad, el avance de la ganadería, la necesaria reconversión de áreas críticas y el aumento de las capacidades gerenciales de gestión en diferentes niveles empresariales.

- 3° *El papel de la innovación, el desarrollo científico-tecnológico y la capacitación*, componentes indispensables en la construcción de ventajas competitivas para la agricultura del país. La transformación requerida debe afectar toda la cadena de producción agroalimentaria, generando conocimientos y tecnología que contribuyan a elaborar productos competitivos en cuanto a calidad, diferenciación y precio, y que sean el resultado de procesos productivos que aseguren la sustentabilidad de los recursos naturales. Ha de crear también un nivel de población ocupada con la capacitación requerida para asumir los desafíos del nuevo desarrollo sectorial.**

4° *La vinculación entre el sistema financiero y la agricultura, imprescindible para suministrar los recursos necesarios, particularmente para estimular el cambio tecnológico y la inversión con miras a crear nuevas opciones de producción, a mejorar la gestión empresarial y a intensificar la actividad exportadora del sector. La modernización de la pequeña y mediana agricultura no será viable sin el apoyo financiero adecuado a las peculiaridades del sector, tanto por la vía del Indap como del sistema financiero privado.*

Además del capital de trabajo, la demanda de recursos financieros se orienta a mejorar la tecnología, realizar inversiones y reponer activos, factores que determinan el crecimiento sectorial de mediano y largo plazo.

5° *El desafiante papel asignado a las agriculturas campesinas, que han de ajustarse a las opciones y restricciones de los mercados; crear organizaciones funcionales a sus intereses productivos; integrar sistemas de producción modernos que potencien las ventajas comparativas de la producción en pequeña escala; e incrementar sus capacidades de gestión y negociación.*

Revalorizar la agricultura familiar campesina y otorgarle una atención preferente, para promover a las poblaciones rurales pobres, constituye una necesidad nacional para proteger la ocupación del espacio, lograr un desarrollo económico plural fundado en la pequeña empresa, y expandir un patrimonio cultural que incorpore a la vida nacional la dimensión natural y rural. Todo ello, reconociendo las dificultades propias del proceso de transformación y readecuación que vive el sector agrícola.

6° *La recuperación y conservación de los recursos naturales del país, valorando la biodiversidad como fuente de desarrollo de nuevas oportunidades productivas y protegiendo la vida silvestre.*

El Ministerio de Agricultura está consciente de que formular políticas ambientales de acuerdo con criterios de uso sustentable de los recursos naturales renovables es condición indispensable para el pro-

greso del sector agropecuario y forestal. Los nuevos desafíos impuestos por mercados cada vez más atentos y por ciudadanos más conscientes de la problemática ambiental, se traducen en la necesidad de hacer estables los procesos de protección y conservación ambiental, incorporados como variables determinantes del desarrollo futuro.

7° La construcción de la infraestructura básica esencial para la actividad agrícola, por su amplia distribución espacial y para favorecer el proceso exportador y los flujos de intercambio. Las obras viales y los terminales portuarios y aéreos constituyen un apoyo decisivo para la comercialización, especialmente cuando ésta se orienta a los mercados externos. Por ello, la inversión en infraestructura es clave para agilizar el ritmo productivo y exportador de la agricultura nacional.

8° La generación de bienestar y desarrollo en el sector rural, mediante el mejoramiento de la infraestructura y los servicios básicos en el marco de un sistema de asentamientos humanos que asegure a la población del campo el acceso a una mejor calidad de vida.

La ruralidad representa una relación directa y activa entre la sociedad y la naturaleza, donde conviven distintas etnias, culturas y formas de organización social irremplazables. La población rural ofrece además a la sociedad la posibilidad de intervenir activamente sobre la naturaleza para recuperar los espacios degradados.

De este modo, al margen de su actividad productiva, la ruralidad cumple funciones esenciales para el conjunto de la sociedad. Por eso el gobierno, además de apoyar el fortalecimiento económico de los habitantes del campo para contribuir a aumentar sus ingresos, considera también prioritario profundizar los esfuerzos para mejorar el hábitat y la cobertura de servicios.

Concretar una estrategia como la expuesta requiere un conjunto muy amplio de instrumentos en el orden institucional público y privado. Al sis-

tema lo afecta una crisis instrumental. La carencia de instrumentos crea un vacío entre la comprobación y diagnóstico de los hechos y la capacidad real del país para enfrentar el momento histórico, que es, como lo señalara el presidente de la República, más desafiante para la agricultura y el campo que en otros momentos anteriores. Si hemos hecho una apuesta y actuado en consecuencia, ha sido para fortalecer la capacidad operativa de los actores del desarrollo agrario nacional.

Estamos respondiendo al desafío permanente de crear nuevos instrumentos, oportunos, flexibles, operativos y especializados en objetivos específicos, para satisfacer las necesidades de los agentes productivos y, lo que nos parece sustantivo, convenidos con el sector privado, con respaldo político y con recursos financieros y técnicos necesarios, manteniendo una perspectiva de estabilidad a largo plazo.

El marco instrumental ya en trámite constituye una sólida base para enfrentar los nuevos retos de la internacionalización. El Ministerio cuenta con una valiosa experiencia en el diseño y aplicación de este instrumental y tiene claridad sobre las prioridades, criterios de enfoque y necesidades de orden institucional.

Tal fue la estrategia que se perfeccionó a través de las medidas para transformar la agricultura y modernizar la vida rural anunciadas en marzo de 1995. Los instrumentos fortalecidos, los nuevos en marcha y los que se encuentran en negociación, han requerido de un notable trabajo legislativo para aprobarlos y evaluarlos como también de recursos y coordinación institucional.

Hecho este esfuerzo, el desafío hoy en día es integrar estos instrumentos a través de mecanismos de coordinación horizontal del gobierno, a nivel nacional, regional y local y, por supuesto, del propio Ministerio de Agricultura, aprovechando sus servicios y mecanismos de relacionamiento con el sector privado. A nivel regional se destaca el papel determinante que se asigna a los gobiernos regionales y a las secretarías regionales ministeriales de agricultura. Asimismo, se busca que dichos instrumentos tengan

la cobertura y recursos requeridos de acuerdo con la magnitud de los desafíos planteados.

La imperativa modernización institucional

Una tarea de tan alta prioridad nacional demanda una institucionalidad sectorial altamente eficiente y eficaz, cuya modernización es de la mayor urgencia y constituye la condición indispensable para implementar la estrategia de desarrollo agrorural. Hay que recordar que la institucionalidad actual fue diseñada hace más de treinta años y que durante el gobierno militar fue drásticamente minimizada. Hoy a la luz de los planteamientos estratégicos y de los profundos cambios a que se enfrenta el sector, ella todavía representa una tarea urgente.

La estrategia agrícola involucra a todos los actores de los sectores público y privado, como lo demuestra el conjunto de propuestas formuladas por las distintas vertientes de opinión, parlamentarios, partidos políticos, gremios de la producción y voceros de los agricultores y campesinos, en los diferentes y escenarios de debate que a menudo se abren.

El Ministerio de Agricultura se halla comprometido en un esfuerzo de modernización institucional, que envuelve tanto a los niveles centrales del Ministerio como a sus servicios y corporaciones. El esfuerzo se enmarca en los programas nacionales de modernización, liderados por la Secretaría de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda, con apoyo financiero y técnico de la FAO y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y con la cooperación técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.

Las actividades de modernización del sector público agrícola se han centrado en tres líneas principales: la puesta al día en la gestión de las entidades (servicios y corporaciones) del Ministerio; la apertura de espacios de encuentro y diálogo con el sector privado y campesino; y la coordinación e integración interministerial para concentrar y hacer compatibles

sus acciones. En este camino, se tienen como puntos de referencia los principios que guían la modernización institucional chilena: concertación y participación; integralidad y coherencia; gobernabilidad; articulación; descentralización y regionalización; profesionalización; privatización; viabilidad técnico-financiera, y gradualidad.

Todos los servicios e instituciones del Minagri están realizando importantes avances de modernización que van adecuando la estructura institucional para enfrentar con eficiencia las demandas actuales y adelantarse con éxito a las nuevas dificultades. Entre ellas la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Odepa, el Servicio Agrícola y Ganadero, Sag, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, Indap, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Inia, la Corporación Nacional Forestal, Conaf, el Fondo de Investigaciones Agropecuarias, Fia. Este esfuerzo carece sin embargo de una coordinación central que asegure su coherencia operativa.

Tres servicios participan en el Plan Piloto de Modernización de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que busca integrar instrumentos de gestión que vinculen metas-presupuestos-resultados y aprovechen los sistemas contables unificados y los de carácter operacional: el Indap, con el programa de Crédito Campesino; el Sag, con el Subprograma de Protección Agrícola, en una primera fase, extensivo al resto de los subprogramas de la institución a corto plazo; y la Conaf, con los programas de Manejo y Desarrollo Forestal.

El Ministerio de Agricultura ha iniciado un avance decisivo hacia la modernización intraministerial, haciendo hincapié en el proceso de integración horizontal y descentralización, lo que posibilita una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los instrumentos de gestión. Para ello creó recientemente la Unidad de Gestión Estratégica, con la función de asesorar al gabinete ministerial en la coordinación interna de la agenda prioritaria del Ministerio, así como evaluar el cumplimiento de las metas comprometidas a nivel presidencial. En este contexto, se comenzaron a fortalecer las Secretarías Regionales del Minagri, apoyados por la Unidad de Gestión Estratégica, con la finalidad de acelerar el cumplimiento de los

objetivos regionales de la institucionalidad agrorural y participar activamente en la descentralización, regionalización y respaldo a los gobiernos regionales.

Se fortaleció además la capacidad de coordinación interministerial del Minagri: se creó el Consejo Nacional para el Desarrollo del Agro, a fin de formular una política de Estado con la participación de todos los actores involucrados en el sector, bajo la coordinación del Minagri; y el Consejo de Innovación Agraria, con la misma finalidad, pero ahora específicamente concentrados en el urgente y trascendente esfuerzo de desarrollo científico y tecnológico que demanda la transformación agrícola. Se crearon Comisiones Nacionales especializadas por rubros, para resolver problemas que afectan a productos estratégicos, reconociendo las especificidades regionales. Se fortaleció la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural, Cider, creada bajo el gobierno militar, buscando facilitar el enorme esfuerzo institucional público previsto para la modernización del mundo rural.

Se han suscrito también acuerdos directos de trabajo conjunto con actores claves de la actividad sectorial, como son el convenio Odepa-Sna para aprovechar mejor la información técnico-económica especializada desarrollada por el Ministerio; el convenio Minagri-Banco del Estado, Bech, para utilizar la capacidad técnica de este banco a nivel regional en beneficio de los actores productivos del agro en cada una de las regiones; y la incorporación de un representante del Movimiento Unitario Campesino y de Etnias de Chile, Mucech, en el Consejo Directivo del Indap, instituto que apoya al desarrollo campesino.

En lo que resta de 1996 y durante el año 1997 el tema de la modernización institucional en todos sus ámbitos, tanto funcionales como territoriales, constituye una tarea de la mayor importancia, considerando particularmente la nueva misión institucional que debe asumir la institucionalidad de soporte agrorural.

Creciente apoyo presupuestario¹⁹

Los recursos presupuestarios del Ministerio de Agricultura autorizados por las Leyes de Presupuestos en 1994, 1995 y 1996, han significado una participación de 1.55%, 1.47% y 1.66%, respectivamente, en el presupuesto total del sector público, rompiendo la tendencia histórica que marcaba una drástica reducción en los últimos tiempos. En los mismos años, el aporte fiscal asignado al Minagri ha representado 1.0%, 0.9% y 1.38%, respectivamente, del aporte fiscal al conjunto del sector público. El significativo aumento de este porcentaje en 1996 corresponde a la implementación de las primeras medidas para apoyar la transformación productiva de la agricultura y la *modernización de la vida rural*, que el gobierno adoptó a partir de marzo de 1995 para enfrentar la crisis agrícola.

Los recursos utilizados por el Ministerio de Agricultura, expresados en moneda de 1996, fueron de US\$ 218.2 millones en 1994 y de US\$252.3 millones en 1995, lo que supone un crecimiento real de 15.7%. El presupuesto autorizado para 1996 alcanzó a US\$294.7 millones, y supera en 16.8% al del ejecutado en 1995.

Cabe destacar el esfuerzo de apoyo del Indap a la agricultura campesina, que aumenta sus recursos en 14.1% en 1995 y 24.6% en 1996.

También han sido importantes los aportes especiales para enfrentar las emergencias agrícolas de los últimos dos años, lo que ha significado la utilización, a través de la Subsecretaría de Agricultura de recursos adicionales equivalentes al 0.9% y al 2.6% del gasto total del Minagri en 1994 y 1995.

Los recursos presupuestarios del Minagri han sido invertidos dando preferencia a la acción subsidiaria del Estado y a la creciente participación del sector privado. El aumento sostenido de las transferencias corrientes a dicho sector expresa cómo se le han aportado recursos para proyectos y actividades en que la eficiencia de dicho sector permita mejores resultados, sin afectar de la búsqueda del bien común.

El empleo efectivo de los recursos disponibles ha sido cada vez más alto, como resultado del esfuerzo de todos los servicios y dependencias del Ministerio. En 1995, llegó a 93.5%, en comparación con 88.8% en 1994.

Consistente con el objetivo de apoyar la transformación productiva de la agricultura, el Ministerio ha volcado un alto porcentaje de los recursos adicionales hacia la transferencia tecnológica, que ha pasado de una participación de 19.9% del presupuesto ejecutado en 1994 a 25.0% del presupuesto asignado para 1996, al aumentar en 69.6% sus recursos disponibles.

Otro incremento importante se ha destinado al crédito a los pequeños agricultores, por conducto del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Los recursos disponibles para este programa han experimentado un crecimiento de 26.9% en los últimos dos años. El programa se ha mantenido así como el que concentra la mayor proporción de los recursos presupuestarios del Ministerio, con 33.8% de participación en la asignación inicial de 1996.

Los recursos asignados a regulaciones han crecido, aunque por debajo del promedio del Ministerio. El aumento ha correspondido principalmente al Programa de Modernización del Servicio Agrícola y Ganadero y, en especial, al de Construcción de Laboratorios Centrales y Estaciones Cuarentenarias.

La defensa de los recursos naturales ha sido motivo de especial preocupación. Así se ha reflejado en la asignación presupuestaria inicial para 1996.

Durante el año 1995 se puso en práctica la mayoría de las medidas anunciadas por el gobierno en marzo para apoyar al sector. Para ello, el Estado destinó, a través del Ministerio de Agricultura, un presupuesto adicional de US\$60.9 millones.

El mayor apoyo presupuestario, tanto para los programas regulares del Ministerio como para las medidas adicionales elaboradas en 1995, ha

significado un importante flujo de recursos frescos hacia el sector agrorrrural, sobre todo en 1995 y en el presupuesto en ejecución para 1996.

Es importante mencionar que un porcentaje significativo de los instrumentos de fomento y modernización se canalizan por vía institucionales diferentes a la del sector silvoagropecuario. En 1996, US\$61.2 millones fueron canalizados como transferencias de otros ministerios de fomento productivo al sector agricultura.

Hoy se tiene claro que enfrentar el desarrollo rural y luchar por la superación de la pobreza en el campo son tareas nacionales, complementarias y de carácter integral. Parte importante de los instrumentos necesarios para abordar la problemática rural operar en otros ministerios y servicios que tienen a su cargo la creación de infraestructura o la provisión de servicios como salud y educación, entre otros. Por ello, con el objetivo de integrar las acciones y encaminarlas adecuadamente hacia sectores prioritarios, el gobierno reactivó en 1994, como entidad coordinadora, a la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural, Cider, presidida por el ministro de Agricultura. En este esfuerzo interinstitucional el gobierno viene realizando una labor de grandes proporciones.

En 1995 los recursos públicos destinados a las diversas acciones de impacto en la calidad de vida rural alcanzaron a cerca de US\$634 millones, lo que implica un aumento real de 18% en relación a 1994. De este total, alrededor de US\$151.262 millones corresponden al área productiva; US\$764.3 millones a la infraestructura social, es decir, redes camineras, agua potable, saneamiento, electrificación, telefonía, vivienda y saneamiento de títulos; y cerca de US\$219.5 millones al área social, en programas de educación, salud, trabajo y capacitación. El presupuesto de 1996 destina alrededor de US\$2000 millones a llevar adelante de los programas en curso.

En el marco de las discusiones para la aprobación del Mercosur, se debate que monto de recursos será necesario para apoyar masivamente la transformación de la agricultura.

El manejo eficiente y eficaz de los fondos destinados al mundo agrorural hará necesario en muchos casos crear instrumentos adecuados, que otorguen flexibilidad y transparencia a la inversión de los recursos. La participación de las instancias regionales en la detección de necesidades, y para incorporarlas en los proyectos de presupuesto, será vital si se quieren alcanzar los objetivos descritos. La capacidad de coordinación central y regional se vuelve indispensable para integrar adecuadamente los crecientes recursos.

IV. EL MARCO LOGICO DE LA GESTION MINISTERIAL

Una agenda estratégica sectorial-regional

A partir de 1994, cuando asume el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el Ministerio de Agricultura inicia una gestión inscrita en el mandato de transformación de la agricultura, modernización de la vida rural y restauración de la naturaleza degradada, según los postulados del presidente y el acuerdo programático de la Concertación de Partidos por la Democracia. El desafío es de tal magnitud, que obliga a replantear la misión institucional; la política de Estado respecto al sector; el volumen, estructura y modalidades de ejecución de los recursos. Es una situación que pone en evidencia las enormes dificultades existentes para cumplir las nuevas tareas y la urgencia de realizar una gestión ministerial que actúe de inmediato, mientras se promueven las grandes reformas institucionales que demanda el futuro previsto para el mundo agrorural. Los capítulos anteriores han descrito los contenidos específicos que enmarcan dicho esfuerzo.

Al intentar describir la lógica de las múltiples y arduas tareas realizadas durante 1994 y 1995, es posible detectar los ámbitos de trabajo en que se sitúan y el gran esfuerzo gerencial que hay detrás para orientarlas, integrarlas y darles, en definitiva, un sentido sistemático en función de objeti-

vos superiores. El año 1994 permitió evaluar las numerosas falencias del sistema institucional y calibrar tareas.

En primer lugar, lo referente al Papel y Misión institucional. Las instituciones del sector público agrícola deben ser capaces de apoyar sustantivamente al sector privado y campesino, motores del desarrollo nacional y sectorial. Sin embargo, ese apoyo, en el contexto de los cambios y desafíos planteados, requiere capacidad de conducción, con orientaciones que marquen el rumbo necesario. El Estado debe facilitar la acción del sector privado y actuar subsidiariamente en aquellas áreas y actividades donde se necesita crear las precondiciones para hacer viable la participación.

Durante el año 1995 se impulsa el posicionamiento del Minagri con relación a su contexto externo, de tal manera que llegue a ser el interlocutor válido para conducir el proceso de cambios. Tanto en lo que se refiere al resto del gobierno, como al sector privado empresarial, al mundo campesino, al Congreso y a los partidos políticos. En el plano intraministerial, se inician procesos de modernización parcial de los servicios e instituciones dependientes, si bien falta todavía una conducción central integradora y no se han hecho del todo explícito los puntos de referencia.

En 1996 se pone en práctica una propuesta de adecuación institucional que conduzca a los cambios necesarios, con asesoría técnica internacional y apoyo de los organismos especializados de la Presidencia de la República. Se adoptan decisiones de gerencia intraministerial que fortalezcan el trabajo corporativo e integren tareas, recursos y esfuerzos tras objetivos prioritarios y comunes. Se inicia el camino de la descentralización y regionalización con apoyos específicos a las Secretarías Regionales Ministeriales, Seremis, y a su capacidad de cumplir actividades importantes con relación a los gobiernos regionales.

En segundo lugar, se concentran esfuerzos para definir el nuevo *Marco Orientador del Desarrollo Agrorural*, creando capacidad técnica para esbozar los escenarios futuros que enfrentará la agricultura y, en esas perspectivas, construyendo propuestas de política sectorial, de diálogo técnico

con los actores fundamentales y de acuerdos que conduzcan a adoptar verdaderas políticas de Estado.

Durante el año 1995 se definen las nuevas bases de la Estrategia de Desarrollo Agrorrrural, que se discute en los escenarios parlamentarios, gremiales, campesinos y universitarios. Se crea el marco orientador para sustentar los procesos negociadores de acuerdos internacionales y se promueven medidas extraordinarias para enfrentar los problemas agrícolas a la luz del perfil definido a largo plazo.

En 1996 las instituciones agrícolas tratan de asimilar los contenidos de la política oficial y la difusión a nivel nacional y regional las directrices específicas. En este marco, se inician las tareas de armonización sectorial y regional de la política agrícola y se da prioridad a la participación decidida del sector en las principales negociaciones internacionales.

El tercer ámbito de trabajo guarda relación con *el Ordenamiento Técnico-Programático* de las actividades ministeriales.

De esta manera se busca establecer un sistema de prioridades y un lenguaje técnico común para los servicios e instituciones del Minagri, que posibilite la integración de tareas especializadas y la coordinación de acciones estratégicas comunes.

En 1995, se definen los Ejes Estratégicos para poner en práctica la política sectorial. En función de ellos se adoptan los programas prioritarios de carácter nacional. Paralelamente, con recursos externos e internos, se terminan de negociar proyectos integrales, ubicados en regiones de extrema pobreza con potencial productivo.

Durante el año 1996 se está generalizando el modelo programático adoptado y compatibilizando diversos planes y proyectos, en ejecución tanto a nivel nacional como regional. Se inicia la elaboración en cada región de «paquetes prioritarios de proyectos» que integren los recursos -esfuerzos institucionales.

El cuarto ámbito de trabajo dice relación con los Medios e Instrumentos para implementar la política sectorial. En este ámbito la tarea es enorme, por cuanto el desmantelamiento institucional y el alejamiento del Estado de su función subsidiaria y facilitadora fue extremadamente drástico. Se trata de crear o fortalecer un conjunto de medios en el orden legal, institucional y financiero, por que los productores asuman su papel protagónico con las condiciones necesarias, y por que el Estado promueva el paso de los buenos deseos a las acciones concretas, según el perfil propuesto para la agricultura del futuro.

En 1995 se impulsaron medidas de excepción para crear instrumentos de fomento al sector productivo, al tiempo que se fortalecieron los existentes y se generaron mecanismos para integrarlos y aplicarlos. Se inició un proceso sistemático de difusión y capacitación hacia productores y regiones.

En 1996 se ha considerado prioritario completar la agenda legislativa que acompaña las medidas, mientras se institucionalizan los instrumentos, se fortalece la coordinación interministerial y fomentan la descentralización y su manejo regional. Las acciones de capacitación en el Minagri se consideran importantes.

El quinto ámbito básico de trabajo, el Soporte Presupuestario, ha sido particularmente complejo y determinante para materializar la política. La estructura presupuestaria tradicional y la magnitud de los recursos respondían a una misión institucional diferente a la que hoy se requiere. Las nuevas funciones demandan recursos para asegurar programas estratégicos, realizar transferencias directas a productores y zonas prioritarias y alimentar agresivos programas de modernización.

En 1995 se define una estrategia financiera y de movilización de recursos, negociando integrada y corporativamente los necesarios y recreando espacios especializados en los mecanismos de financiamiento privado o en los Fondos Nacionales de Fomento Productivo. En materia presupuestaria se logra un respaldo fiscal, aprobado en el parlamento, que au-

menta 24% los recursos reales directos al sector aportados por el Ministerio de Hacienda.

Durante el año 1996, la agenda prioritaria de trabajo gerencial incluye una discusión presupuestaria trianual; los primeros esfuerzos de regionalización presupuestaria; y concreción de acuerdos de programación y financiamiento compartido con los gobiernos regionales.

6) El sexto ámbito de trabajo se refiere a los Sistemas de Gestión, que posibiliten una coordinación operativa de las tareas prioritarias a nivel central y en cada una de las regiones, apoyando las estructuras técnicas administrativas en sus nuevas funciones. Colateralmente, deben generarse los circuitos de información, en múltiples vías, para asegurar la ejecución exitosa de los programas operativos.

En 1995, con el apoyo de la Secretaría General de la Presidencia, se inició un sistema de formulación de metas ministeriales, por servicios y por programas, asociadas al presupuesto nacional. Se crearon también, mecanismos para asegurar los recursos presupuestarios a los proyectos prioritarios. Además la Odepa instaló el sistema de información sectorial en red a nivel central y regional.

En 1996, se hacen prioritarias las tareas que permitan la creación de la Unidad de Gestión Estratégica del Minagri, la discusión presupuestaria en torno a metas ministeriales e indicadores de resultados, y, por primera vez, la formulación de planes operativos regionales integrados a los sistemas de coordinación de los gobiernos regionales.

El séptimo y último ámbito de trabajo se refiere a los mecanismos de evaluación referidos a objetivos múltiples: tanto a la gestión presupuestaria como a las evaluaciones de impacto; a la de opinión de los usuarios y la población objetivo; y a la de procedimientos en el uso de importantes recursos nuevos.

En 1995, fueron prioritarios los avances en el seguimiento de las me-

didias extraordinarias anunciadas para apoyar la transformación de la agricultura, asimismo en la agenda de compromisos ministeriales con la Presidencia de la República.

Para 1996, se han puesto en marcha tareas de seguimiento de los flujos de recursos que requieren los programas estratégicos en ejecución, así como los indicadores de resultados. Se han programado las primeras encuestas de opinión sobre la eficiencia y eficacia en la ejecución de la política agrícola. Se ha considerado el fortalecimiento del sistema de auditoría interna.

Este marco lógico de la gerencia estratégica del Minagri, con extensión de prioridades hasta el año 2000, muestra la magnitud de las tareas en ejecución y programadas, en lo que se refiere al conjunto institucional, sin considerar, por cierto, lo que hace parte de la acción normal de cada servicio e institución del Minagri.

La interdependencia de cada ámbito de trabajo y la necesidad de un desarrollo coordinado marcan los grados de dificultad del proceso en marcha, pero, al mismo tiempo, esclarecen lo que es prioritario para gerenciar el proceso de desarrollo agropecuario en los complejos escenarios en que hoy se mueve. Por otro lado, esta agenda de trabajo a nivel gerencial superior incluye temas que han sido destacados como de la mayor importancia para el desarrollo de la descentralización y la regionalización, mostrando los puntos de encuentro y los requerimientos de un trabajo complementario y de mutuo refuerzo.

V. LA DIFÍCIL APROBACION DEL INGRESO AL MERCOSUR

Un condicionamiento a favor del mundo agrorrrural

Al momento de terminar esta ponencia se aprobó en el Congreso Nacional la firma del acuerdo para el ingreso de Chile al Mercosur, tras ar-

duas discusiones que demandaron intensos procesos aclaratorios y negociaciones de distinta naturaleza en que se entrecruzaron debates globales, sectoriales y regionales sobre la envergadura, conveniencia y operación de los distintos instrumentos de direccionalidad y fomento.

El gran compromiso del gobierno con los senadores y diputados para lograr el apoyo al tratado refleja dramáticamente la ya reiterada ecuación que se intenta resolver: flexibilidad para seguir unilateralmente el proceso de desgravaciones arancelarias y apertura externa de la economía chilena, respaldo cuantioso de recursos al mundo agrícola con fortalecimiento decidido de la política, los instrumentos y la institucionalidad sectorial, y, por último, focalización regional específica de acuerdo con los impactos geográficos diferenciados de la apertura internacional (US\$ 500 millones de dólares frescos para los próximos cinco años, adicionales al ya recientemente incrementado presupuesto sectorial).

Hay que desatacar el hito histórico que se ha marcado. El desafío es de gran alcance y la responsabilidad institucional para conducirlo con éxito es muy seria. A partir de este momento la alianza estratégica entre el sector agropecuario y las regiones es determinante, así como la aplicación masiva del instrumental disponible para conjugar eficiente y eficazmente desarrollo agropecuario con descentralización y regionalización.

Las medidas de modernización que se venían implementando deben ser profundizadas y aceleradas. La agenda de trabajo prioritario que compromete a la Dirección Superior del Minagri debe ser reforzada y cumplida estrictamente.

NOTAS

1. *Emiliano Ortega R., ministro de Agricultura: Encrucijada, Minagri, 1993.*
2. *Minagri. «Balance de gestión 1994-95. El desafío del desarrollo agrorrrural». Santiago, marzo de 1996.*

3. *Esteban Marinovic P.: «A propósito del debate nacional sobre el perfil agrorrrural del futuro». Santiago, 1996.*
4. *Para este período son básicos los trabajos de Sergio Boisier; José Abalos; Manuel Achurra y Walter Stern. A nivel oficial la publicación de Odeplan en 1968: «Política de desarrollo nacional a nivel nacional y regional». También las publicaciones del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano CIDU U.C.*
5. *Gonzalo Martner. El gobierno del presidente Salvador Allende: una evaluación. LAR, Santiago, 1988. Odeplan. «Estrategia de desarrollo espacial a largo plazo» Santiago, 1973. Odeplan: «Nueva Economía», Santiago, 1972.*
6. *Son básicos los documentos de Sergio Boisier; José Abalos; y del Centro de Estudios para el Desarrollo, CED. También los publicados por la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa, Conara y la Oficina de Planificación Nacional, Odeplan.*
7. *Discursos y mensajes presidenciales. Documentos oficiales de Mideplan y Subdere. Publicaciones del Centro de Estudios para el Desarrollo CED y de Sergio Boisier ILPES.*
8. *Eduardo Dockendorf: "Pobreza y descentralización en Chile." Centro de Análisis de Políticas Públicas. Santiago, 1995.
Mideplan - Subdere: "Convenios de programación y descentralización en las decisiones de inversión pública", Santiago, 1995.*
9. *John Friedman: "Políticas urbanas y regionales para el desarrollo nacional en Chile", CIDU, UC., 1970.*
10. *Uno de los más novedosos documentos producidos sobre este tema es el recientemente preparado por Sergio Boisier, Eduardo Dockendorf, Esteban Marinovic: "Conflicto regionales y políticas públicas". Santiago, 1996.*
11. *Sergio Boisier, "Chiapas, Arica, Arauco, Valdivia, Santiago del Estero". Santiago, 1994.*
12. *Sergio Boisier, "Modernización y gestión regional. El caso chileno ", ILPES, Santiago, 1994.*
13. *Sergio Boisier: "Política regional en una era de globalización. ¿Hace sentido en América Latina?" IPEA, Brasilia, 1996.*
14. *Eduardo Aninat. "América Latina: El sentido del desarrollo" Seminario Internacional de la Asociación Interamericana de Periodistas de Economía y Finanzas. Chile, mayo, 1996.
"La agenda Económica y Social 1994-2000". Discurso al país. Santiago, agosto, 1994.*
15. *Emiliano Ortega Riquelme. "Balance de Gestión 1994-1995: El desafío del desarrollo agrorrrural." Minagri, marzo, 1996.*

Descentralización en el Agro

- 16. Ernesto Correa G., Presidente de la SNA. «Discurso Inaugural de Expoagro-96». Santiago, septiembre, 1996.**
- 17. Jacques Chonchol, Hugo Trivelli, José Bengoa, Rafael Moreno, Antonio Corvalán, Rolando Chateaneuf, J a s acuerdos comerciales con el Mercosur». Santiago, agosto de 1996.**
- 18. Los contenidos de esta sección están tomados de las declaraciones oficiales del sr. ministro de Agricultura y de los documentos oficiales que él ha presentado ,donde el autor de esta ponencia, junto a muchos otros, ha prestado su colaboración directa.**
- 19. Minagri: «Balance de Gestión 1994-1995: El desafío del desarrollo agrorrrural». Santiago, 1996.**

LA REGIONALIZACION DEL SECTOR AGRICOLA EN FRANCIA - EJEMPLO AQUITANO

*Gilles Roulland **

*Director de la Agencia de Cooperación
Internacional Intercó - Aquitania. Francia*

I. EL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO FRANCES Y LA IMPORTANCIA DE LA REGION EN LA UNION EUROPEA

La región en Francia

Francia es un país centralizado cuya organización se fundamenta sobre tres niveles de colectividades territoriales: dos niveles tradicionales -las comunas (36.500) y los departamentos (95 en Francia metropolitana)- y más recientemente, las regiones (22).

Esta organización es el resultado de una larga evolución que, en el transcurso de los siglos y desde la Edad Media, desemboca en un sistema de centralización que prevalece, ya bajo el Antiguo Régimen y la monarquía absoluta, y que continúa desde la Revolución Francesa.

* *Maestría en Planificación del Territorio del Centro de Estudios Superiores de Planificación Territorial. Especialista en Urbanismo Operacional del Instituto de Planificación del Territorio de Burdeos, y en Gobierno y Administración Local del Centro de Estudios e Investigación de la Vida Local de Burdeos. Conferencista externo del Instituto de Planificación de la Universidad de Burdeos. Colaborador en la realización del libro "Sevilla 2012". Gabinete de arquitectura Michel Petuaud - Lefang. Consejero para la Planificación del Territorio y Urbanismo de Burdeos.*

La comuna es la entidad de base de la República, resultado de las seculares parroquias, y constituye el nivel privilegiado de la expresión democrática.

La vieja tradición de las entidades administrativas de base atestigua el arraigamiento muy fuerte de la comuna en la historia de Francia y en la conciencia de los franceses, que son muy apegados a ella. Se puede, sin embargo, reprochar el número excesivo de comunas, de las cuales algunas, demasiado pequeñas, no corresponden a las realidades y necesidades de nuestra época.

Los departamentos fueron creados por la Revolución y confirmados por Napoleón. Por corresponder perfectamente a la centralización impulsada con éxito por los jacobinos y por el emperador, constituía el instrumento privilegiado de la acción estatal, dirigido por un alto funcionario, el prefecto, nombrado por el gobierno, y agente de todos los servicios de la administración nacional.

Pero esta circunscripción, cuya extensión fue delimitada en 1791 para que un hombre pudiera ir a caballo a la capital en el día y regresar por la noche, se adaptó mal a la evolución económica y al progreso técnico. Por esto fue necesario crear nuevas circunscripciones más extensas acordes con las necesidades de la época: la región, el nivel territorial más reciente. Después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado crea las regiones, no como colectividades locales dotadas de un ejecutivo de elección popular y de una personalidad jurídica propia, sino como entidades en las que se aplican los grandes programas de reconstrucción y desarrollo de la infraestructura.

La creación de las veintidós regiones permitió acometer los primeros ensayos de descentralización. Parecía necesario otorgar más libertad y autonomía a los poderes locales, tratándose de los alcaldes y Concejos municipales elegidos por las comunas y de los consejos generales elegidos por los departamentos.

La regionalización, es decir, la aplicación progresiva de las circunscripciones regionales, se vio acompañada de un movimiento de descentralización.

La regionalización duró más de treinta años, contados a partir de los primeros decretos aparecidos después de la liberación, en 1946. Se trataba de una labor de la administración estatal y de los prefectos, quienes fueron encargados de la aplicación tanto de los programas regionales de desarrollo y fomento como de los grupos "regionalizados" del plan nacional. Desde 1962, la instauración de las Comisiones Regionales de Desarrollo, Coder, compuestas por representantes electos tanto de las colectividades locales (departamentos y comunas) como de las organizaciones económicas y sociales, constituyó su primera etapa. La comisión daba su opinión a los prefectos de la región sobre los programas de desarrollo y fomento. En 1972, la Ley Chaban Delmas perfeccionó el sistema al crear los establecimientos públicos regionales, dotados de un presupuesto aprobado por el Consejo regional (integrado por los representantes electos de las colectividades locales) y sometidos a la supervisión después de comité de consulta, estando el prefecto siempre a cargo de ejecutar el presupuesto regional.

Finalmente, las leyes de descentralización de 1982 y 1983 reformaron profundamente el paisaje político-administrativo y fueron decisivas para el desarrollo del nivel regional.

En adelante, y desde 1986, el Consejo regional se elige directamente por sufragio universal y su presidente es el ejecutivo responsable de la utilización del presupuesto. Se establece una separación muy clara entre la región, así como entre las colectividades territoriales -departamentos y comunas-, y el Estado y su administración.

La puesta en marcha de la descentralización tenía también como objetivo central mejorar el alcance y la eficacia de las acciones emprendidas por el Estado, que repartía las tareas entre las diferentes colectividades locales.

Fundamentalmente la repartición es la siguiente. Las comunas tienen como responsabilidad:

- La gestión del suelo (plan de ocupación de los suelos, derechos de construcción) dentro del cuadro de las reglas nacionales de urbanismo.
- La prestación de los servicios urbanos y su gestión (distribución y evacuación de las aguas usadas, electrificación, recolección de las basuras domésticas, alumbrado público, etc.).
- La realización de las labores públicas (espacios verdes, programas culturales, deportivos, guarderías y escuelas primarias, etc.).

Los departamentos tienen como responsabilidad:

- La gestión de la ayuda social.
- El apoyo a las comunas dentro de sus proyectos de desarrollo, esencialmente a las comunas rurales, que carecen de los medios para dotarse de servicios propios.
- La construcción y conservación de los establecimientos de educación secundaria.

Las regiones tienen como responsabilidad:

- El fomento del territorio y la planificación.
- El estímulo y el desarrollo económico.
- La formación continua y profesional.
- El desarrollo de la investigación fundamental y aplicada.
- La construcción y el mantenimiento de los liceos.

Las colectividades asumen las tareas gracias a presupuestos de funcionamiento e inversión que el Estado les delega anualmente, a los impuestos que aprueban y a cofinanciaciones basadas en programas u ope-

raciones específicas negociadas con el Estado, con las colectividades locales y con la Unión Europea. Pero las colectividades no tienen poder para legislar.

Más allá de las diferentes tareas asumidas por las colectividades locales, el nivel regional se caracteriza por el hecho de que, basándose en las regiones de programa creadas después de la guerra, queda como el nivel de concertación y aplicación de las políticas del Estado, en el marco del contrato del plan Estado-región.

El contrato del plan permite coordinar tanto las acciones del Estado como las de la región, los departamentos y las comunas, en lo concerniente a los programas regionales más importantes de desarrollo, fomento, inversión y equipamiento.

Los objetivos prioritarios para los cuatro o cinco años venideros se hallan definidos, bajo la responsabilidad de la región, cifándose a su competencia en materia de planificación, y concertándolos con el conjunto de las colectividades territoriales y con los responsables de la economía y de la sociedad en la región. Esto elabora así un plan regional que permite orientar los programas de actividades e inversiones para los cuatro o cinco años. Es partiendo de este documento de guía como se realizan las negociaciones con el Estado. El prefecto de la región recibe un mandato del gobierno para ejecutar un programa de inversión y financiamiento, que constituye el contrato del plan Estado-región.

Suscrito a cinco años, dicho compromiso contractual reúne las principales acciones estructurales, de fomento del territorio y de desarrollo. La voluntad regional fue se expresa en acuerdo con el conjunto de las fuerzas vivas asociadas con las colectividades locales o con el conjunto de los sectores socio-económicos.

Podemos constatar que la descentralización no se halla totalmente perfeccionada, en la medida en que el Estado interviene todavía fuertemente en las cuestiones de interés regional o local.

Francia es entonces, si no un país centralizado, sí por lo menos regido por un régimen de descentralización incompleta, especialmente frente a países como Alemania o España.

Este sistema, que se puede calificar de parcial, es globalmente satisfactorio gracias a dos factores esenciales. Por un lado, la fuerte presencia descentralizada del Estado a través de sus servicios departamentales y regionales. Y, por otro el cúmulo de mandatos autorizados parcialmente en Francia hace que los principales responsables de las colectividades locales disfruten igualmente de responsabilidades nacionales, sea por elección (senadores o diputados) o por nombramiento.

El sistema parece, sin embargo, relativamente complejo y genera sobre todo conflictos de competencias, como el doble empleo. Será sin duda necesario simplificarlo, en especial reagrupando las comunes para disminuir su número, demasiado elevado, y facilitar así la gestión de los asuntos locales. Será también indispensable repartir mejor las tareas o competencias y las responsabilidades entre el Estado y las regiones, de un lado; y entre las regiones y los departamentos, del otro.

Debe considerarse, en efecto, que multiplicar los diferentes niveles administrativos, si bien permite un mayor control democrático sobre los representantes de elección popular, eleva mucho los costos de administración y de gestión y aumenta bastante los impuestos locales, acentuando la presión fiscal, ya de por sí muy fuerte.

Urge también tener en cuenta la integración económica europea y la necesidad de armonizar el sistema francés con ese más simple y eficaz que han adoptado los promotores de la Unión Europea.

El papel de las regiones en el contexto de la Unión Europea

Los tres fondos estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional Federal, el Fondo Social Europeo, Fse, y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Feoga, son las herramientas privilegiadas de

la acción comunitaria. Todos fueron sometidos en 1988 a una reforma destinada a hacerlos más operacionales y a dotarlos de medios financieros crecientes.

Tanto la reforma como la mayor dotación pretenden lograr una aplicación eficaz de las medidas del mercado interior previsto en el Acta única de 1993, y reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad Europea. Es decir, disminuir la distancia entre las regiones y grupos sociales bien desarrollados y aquellos que no estaban favorecidos. El Consejo Europeo, al finalizar 1992 y tras revisar la reglamentación intervenida en 1993, precisó y reforzó, con miras a la unión económica y monetaria, las acciones aprobadas por estos instrumentos comunitarios de desarrollo estructural que desempeñan, complementando las políticas nacionales y regionales, un papel importante dentro de la cohesión económica y social de la Unión. Además, el mismo Consejo Europeo creó un Fondo de Cohesión en beneficio de ciertos Estados miembros económicamente desfavorecidos -España, Grecia, Irlanda y Portugal-, puesto en marcha en 1993 y de manera más definitiva en 1994. El Fondo deberá ayudar a los Estados miembros más desfavorecidos a transitar con éxito hacia la unión económica y monetaria, permitiéndoles mejorar las infraestructuras de transporte y la protección del entorno. El Fondo de Cohesión (a la espera de su aplicación efectiva, el instrumento financiero de cohesión) cuenta con recursos progresivamente crecientes, inicialmente, en 1993, con 1.500 millones de ecus y hasta un tope de 2.600 millones, en 1999.

En 1993, se creó igualmente un fondo estructural de orientación de la pesca, IFOP, destinado a reunir el conjunto de los medios financieros comprometidos en las acciones de fomento a la pesca y la acuicultura.

La función de los fondos estructurales se basa en cuatro principios complementarios e inseparables.

El primero es el de concentrar la intervención, que cumple seis objetivos prioritarios:

- Objetivo 1:** Favorecer el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones subdesarrolladas.
- Objetivo 2:** Ayudar a la reconversión de las regiones gravemente afectadas por la decadencia industrial.
- Objetivo 3:** Luchar contra el desempleo de larga duración, favorecer la inserción profesional de los jóvenes (de menos de 25 años) y la integración de los desempleados.
- Objetivo 4:** Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.
- Objetivo 5a:** Acelerar la producción, transformación y comercialización de la agricultura y la silvicultura, y ayudar a modernizar y reestructurar la pesca y la acuicultura.
- Objetivo 5b:** Favorecer el desarrollo de las zonas rurales.
- Objetivo 6:** Desde 1995 intervenir en favor de las regiones nórdicas en los nuevos Estados miembros septentrionales (Finlandia y Suecia).

A la realización de los seis objetivos contribuyen de manera coordinada el Feder, uno de los instrumentos de realización de los objetivos regionales 1, 2, 5b y 6; el FSE, que interviene sobre todo en la lucha contra el desempleo de larga duración e involuntario, como también en la integración y adaptación profesionales, pero que participa también en los objetivos regionales; el Feoga-Orientación y el nuevo instrumento financiero de orientación de la pesca, IFOP, que financian especialmente la adaptación, la orientación y el refuerzo de las estructuras agrícolas y de la pesca (objetivo 5a) y el desarrollo rural dentro del cuadro de los objetivos 1y 5b. De acuerdo con lo anterior, la banca europea cuantifica préstamos y garantías.

El segundo principio es el compañerismo. Es uno de los basamentos claves para la gestión y la acción de los fondos estructurales. La acción comunitaria es concebida como un complemento de las acciones nacionales o regionales o como una contribución a las mismas. Esta se establece mediante una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miem-

bro, las autoridades competentes designadas por éste a nivel nacional, regional, local u otro (por ejemplo las entidades socio-económicas), al igual que sus partidos, orientados por un mismo propósito. El compañerismo se funda en la preparación, financiamiento, seguimiento y evaluación de las acciones. La Comisión interviene como actor de este compañerismo para velar por que los recursos comunitarios sean depositados de conformidad con las prioridades y políticas de la Unión Europea. Pero los Estados miembros y sus regiones deben tomar en sus manos su propio desarrollo. La Unión Europea sólo interviene, conforme al principio de subsidiariedad, para complementar los programas nacionales y regionales. La reforma de 1993 reforzó la concertación entre la Comisión y todas las autoridades competentes a nivel nacional, regional o local designadas para cada Estado miembro.

El tercer principio corresponde a la suma de créditos concedidos por los fondos estructurales, adicionales a los depósitos estructurales públicos o asimilables de los Estados miembros, lo que debe asegurar su impacto económico. A este respecto, los Estados miembros deben mantener sus depósitos con el mismo origen o al menos al mismo nivel que durante el período anterior de programación.

El cuarto es la programación. Se trata de abordar de conjunto los problemas de las regiones más débiles, formular una estrategia global y aplicarla durante un tiempo más o menos largo para que dé resultado.

Para aplicar este principio los Estados miembros elaboran planes para cada uno de los objetivos, que, después de ser negociados con la Comisión, desembocan en un conjunto de Cuadros Comunitarios de Apoyo, CCA, o de Documentos Unicos de Programación, Docup, definiendo, por tres o por seis años, los ejes prioritarios de la acción de los medios financieros y las formas de inversión comunitaria.

Los cuadros comunitarios de apoyo se traducen en programas operacionales para cada uno de los ejes prioritarios de intervención, definiendo de manera detallada las acciones que serán cofinanciadas por la Unión

Europea y permitiendo verificar la conformidad de los gastos de las previsiones y la evaluación de los resultados.

Los documentos únicos de programación, por su parte, determinan las prioridades y la concesión de los concursos.

A los "comités de seguimiento", compuestos por los responsables a nivel regional y nacional, así como por representantes de la Comisión Europea y de la BEI, les corresponde garantizar el seguimiento de los programas a los Docup cofinanciados.

Además de colaborar con los Estados miembros, la Comisión puede tomar la iniciativa para completar las acciones concertadas con éstos dentro de los dominios y sectores que juzgue prioritarios. Las iniciativas comunitarias tienen por objeto fortalecer otras políticas europeas, favorecer la aplicación regional o contribuir a la solución de problemas comunes a varias regiones: cooperación transfronteriza, reconversión económica y social de regiones afectadas por crisis sectoriales (Rechar, Resider, RETE, Konver), ayuda a las regiones periféricas, formación profesional y promoción de empleo, inserción social de los excluidos involuntariamente del mercado de trabajo, modernización del sector pesquero en las regiones costeras, etc. Los programas de iniciativa comunitaria, PIC, son cofinanciados por los fondos estructurales y puestos en práctica por los Estados y regiones beneficiarios: 9% de los créditos comprometidos por los fondos estructurales les han sido reservados entre 1994 y 1999.

La comisión elabora también los proyectos piloto destinados a explorar vías nuevas, por ejemplo, dentro de la renovación urbana, gracias a los intercambios de experiencias en materia de cooperación interregional y estímulo a la creación de redes, o aun en materia de desarrollo local.

Los medios financieros de los tres fondos estructurales y del IFOP crecieron considerablemente: pasaron de 7.000 millones de ecus, más o menos el 19% del presupuesto comunitario de 1987, a 23.000 millones de ecus, el 30% del presupuesto de la Unión Europea en 1995. Se prevé en el

futuro acentuar más este esfuerzo y llevar en 1999 la parte de los fondos estructurales al 33% dentro del presupuesto de la Unión.

Sólo los objetivos 1, 2, 5b y el nuevo objetivo 6 tienen un alcance específicamente regional, pero los demás también interesan de cerca a las regiones con dificultades económicas y sociales.

Las regiones relacionadas con el objetivo 1 son aquellas cuyo PIB per cápita es inferior al 75% del promedio comunitario. Son sobre todo las zonas periféricas relativamente poco industrializadas, no abarcadas, en el caso francés, por los territorios aquitanos. En éstas, las prioridades de desarrollo se encaminan hacia el sector productivo, la modernización de las infraestructuras de comunicación y de telecomunicaciones, el aprovisionamiento de energía y agua, la investigación y el desarrollo, la formación profesional, los servicios a las empresas.

Las zonas industriales en decadencia enfocadas por el objetivo 2 son aquellas que responden a los siguientes criterios: una tasa de desempleo superior al promedio comunitario, un porcentaje de empleo industrial igual o superior al promedio comunitario pero en decadencia.

La lista es revisada cada tres años. Allí la prioridad de las intervenciones está marcada por el empleo y la calidad del entorno económico: estímulo de las nuevas actividades, rehabilitación de parajes, terrenos o edificios, reconversión y mejoramiento de la imagen de la región, formación, investigación y desarrollo, refuerzo de los lazos entre las universidades y las industrias. Tales objetivos son los que se persigue concretar en la cuenca de producción de gas de Aquitania.

Las zonas abarcadas por el objetivo 5b son consideradas en función de su nivel de desarrollo socio-económico, estimado sobre la base del PIB per cápita y en particular sobre la tasa elevada de parte del empleo agrícola dentro del empleo total, del bajo nivel de ingreso agrícola, de la frágil densidad poblacional y de una importante tendencia al despoblamiento. Pueden igualmente ser incluidas zonas periféricas e islas, zonas montaño-

sas y áreas desfavorecidas por la reforma de la política agrícola común o por la reestructuración del sector pesquero. Dentro de estas zonas, que reúnen más de 28.5 millones de habitantes -el 8.2% de la población comunitaria-, el esfuerzo busca diversificar las actividades y crear empleos no agrícolas, especialmente en el turismo y en las pequeñas y medianas empresas. Aquitania está particularmente incluida dentro de este objetivo.

Las regiones abarcadas por el objetivo 6 son las regiones nórdicas de Finlandia y Suecia, con una frágil densidad poblacional (ocho habitantes por km² aproximadamente).

Las regiones se encuentran en el corazón mismo del dispositivo europeo, ya que es a este nivel en donde deben emerger los proyectos que serán negociados y cofinanciados por cada Estado y la Comunidad Europea.

En la mayoría de los casos, los tres niveles -región, Estado, comunidad- están relacionados, pero, como se vio, las regiones y la Comisión tienen la capacidad de ejecutar directamente los proyectos comunes.

II. EL SECTOR AGROALIMENTARIO AQUITANO

La producción agrícola y su aval

La región se ha especializado tradicionalmente en la producción vegetal, que representa el 70% del valor de sus entregas (maíz, vinos, frutas, legumbres, oleaginosas), y en la producción animal (queso, avicultura, palmitas), que no abarca más del 30% de sus entregas.

Aquitania se ha beneficiado de un saber-hacer de alta calidad, que le permite ocupar una posición de liderazgo en numerosos productos: primera región mundial en producción de vinos de origen controlado, hígado de ganso, fresas, ciruela pasa, avanzada industria avícola y de queso de oveja.

Este saber-hacer de calidad le ha permitido que sus artículos gocen de una fuerte identificación geográfica: vinos de Burdeos, Saint Emilion, Medoc, hígado de ganso de Landa, quesos de oveja de los Pirineos, tomates de Marmanda, fresas del Perigord, carne de Bazas.

La región, cuya certificación de calidad es antigua, dispone de más de treinta sellos rojos en productos avícolas, palmípedos, porcinos y bovinos; el queso de oveja cuenta con denominación de origen.

Los principales productos agrícolas

Aquitania se coloca, con respecto al promedio francés, como región de producción de maíz, frutas y legumbres. Es también área vitícola privilegiada.

- El maíz ubica a Aquitania en el primer renglón de las regiones francesas con un 25% de la producción francesa (21% en 1980).
- La producción de oleaginosas es creciente:
 - Producción de girasol: 7% de la producción nacional en 1991 (3% en 1980).
 - Producción de soya: 17% de la producción nacional en 1991 (5% en 1980).
- Aquitania suministra el 28% de los vinos de calidad francesa.
- Productos tradicionales de legumbres y frutas, Aquitania aumenta fuertemente su producción en diez años hasta llegar a representar el 13.2% de la producción nacional en 1991.
 - Se observa un cambio en la producción de zanahoria en beneficio de Aquitania, que aporta del 40% del total nacional en 1991 (6% en 1980).
 - Aquitania, primera región productora de fresas y ciruelas, suministra respectivamente el 58% y el 55% del total nacional en 1991.
 - Para el tomate, Aquitania aumenta a 7% de la producción nacional (1.2% en 1980).

- Primera región productora de kiwis, aporta en 1991 el 34% de la producción nacional (77% en 1980).
 - La posición de Aquitania se estabiliza en cuanto a la producción de manzanas, con un 10% del total nacional, mientras se deteriora en cuanto a la de papas (1.6% de la producción nacional en 1991, 3% en 1980). Para la lechuga, la región representa el 46% de la producción nacional (55% en 1980).
 - Aquitania es la quinta región hortícola, mejoró la calidad y duplicó la superficie de producción en diez años. La horticultura representa el 3.5% del valor agrícola regional.
- Finalmente, otra especialidad tradicional de la Aquitania, su orientación tabacalera, la promueve como la primera región productora, abasteciendo el 32% de la producción nacional (1989).
 - Aquitania es la sexta región francesa en materia de producción animal. La primera de gansos y canarios. Representa, respectivamente, el 46 y el 67% de la producción nacional, hoy en día fuertemente competida.
 - Para los demás productos, el peso de Aquitania es relativamente estable en los últimos diez años: entre el 3 y el 6% de la producción (ovina, porcina, leche de vaca).

La pesca y la acuicultura

La pesca en Aquitania representa una facturación de 253 millones de francos por 10500 toneladas pescadas en 1992.

Los cuatro principales puertos de nuestra región son: Arcachon, Hendaye, Saint Jean de Luz y Bayona. Las principales especies son: el lenguado, la merluza, el robalo, el salmón, el atún y las anchoas.

El conjunto de las actividades haliéuticas está más o menos directamente ligado a todo un entorno industrial y terciario vertical y de apoyo: talleres de construcción y reparación navales (cuatro empresas), motoristas, material de pesca (cuatro sociedades que realizan un CA de 168 millones de

francos), industrias agroalimentarias (tratamiento y transformación de los productos pesqueros), transportes frigoríficos (cinco empresas), fabricación de bombas (tras empresas), material de cocción, pequeños equipos, comercio alimenticio al por mayor y al detal, servicios financieros (bancos y aseguradoras), investigación, prensa especializada, administraciones públicas.

El saber hacer regional en materia de conservas de productos de mar está asegurado por unas pequeñas empresas (de 10 a 50 asalariados). Otras PME instaladas en la zona desarrollaron otros tipos de saber hacer (filetaje, abono).

Ciertas empresas regionales basaron su desarrollo en los mercados más rentables, tales como los congelados.

Algunas PME-PMI artesanales completan la red regional de empresas de transformación de productos de pesca sobre almenas algunas veces específicas (sopa de ostras, mousse de anguilas con salsa de champaña).

Las principales empresas de comercio al por mayor y al detal realizan un CA de 700 MF y ocupan alrededor de 300 asalariados.

Paralelamente, Aquitania es una región con un fuerte potencial acuícola. La diversidad de sus recursos, parajes y producciones existentes contribuye a hacer de ésta una importante base de producción, en ciertos casos de primer rango a nivel nacional y europeo.

Aquitania dispone de fuerzas históricas (yacimientos naturales de ostras en Gironda, reservas de pescados en la cuenca de Arcachón), de fuerzas naturales (ciénagas submarinas, ciénagas dulces, estanques, corales), fuerzas humanas y fuerzas financieras de inversión reciente en el dominio de la acuicultura.

Aquitania dispone de altas capacidades, tanto por el vigor de las redes asociativas como por la presencia de instituciones importantes en térmi-

nos de formación e investigación (Universidad de Burdeos I, Cemagres, Ifremer, Inra, Liceo Profesional del Mar).

El volumen de producción global de las actividades piscícolas y haliéuticas es de 40 mil toneladas por año, para una facturación de tres mil millones de francos. Esta actividad genera seis mil empleos en nuestra región.

La región aquitana presenta una diversidad sorprendente de ambientes acuáticos, con formas de explotación extremadamente variadas: explotación de los recursos piscícolas naturales o reforzados en ambiente abierto (pescas marítimas y continentales), utilización de un modo intensivo de producción, extensivo o semiextensivo en ecosistemas naturales acondicionados (conchicultura, ostricultura, penericultura, producción acuícola en ciénagas y piscícola en estanques).

- *Ostricultura*: la producción de ostras llega a 14.500 toneladas, para una facturación de 175 millones de francos, realizada por 550 empresas. La cuenca ostrera de Arcachón asegura el 10% de la producción nacional.
- *Salmonicultura*: la salmonicultura aquitana, con 8 mil toneladas, pelea con Bretaña por ser la primera en Francia.
- *Peneicultura*: 2.7 toneladas de camarones cultivados en las ciénagas del Medoche norte, 1988.
- *Venericultura*: entre 5 y 20 toneladas de almejas son producidas en la cuenca de Arcachón.

Las crías cultivadas en las ciénagas submarinas de la Costa Atlántica son:

- Las anguilas en circuito cerrado.
- El esturión en intensivo.
- El salmón y el rodaballo en los países vascos.
- Los camarones de ciénaga.

La producción forestal

Aquitania es la primera región forestal francesa con una tasa de tala del 41.1%, mientras que el promedio francés no pasa del 25.4% de la superficie total. Abriga el primer masivo resinoso europeo, más de un millón de hectáreas y reúne todas las especies mezcladas, 1.7 millones de hectáreas de superficie arbolada productiva.

Aquitania produce el 23% de las maderas recolectadas en Francia (16% en 1976) y ocupa el primer rango de las regiones madereras. La producción forestal aquitana está constituida por maderas de obra con un 52.6% (destinadas a los aserraderos).

Considerando sólo las empresas de más de seis empleados en los sectores de "explotación forestal" y "aserraderos", y las empresas de más de veinte empleados en los sectores "trabajo mecánico de la madera", "muebles", "fábrica de papel", Aquitania posee la industria más desarrollada, con 319 empresas que emplean a 18.045 asalariados.

Las industrias agroalimentarias

Por sus industrias agroalimentarias, que reúnen 4.140 establecimientos y emplean a 24.200 asalariados en 1991, Aquitania ocupa el 7o. renglón de las regiones francesas.

Si la región se ve afectada, como el resto de Francia, por importantes reestructuraciones, es de esperar que la red de las industrias agroalimentarias quede dominada por las pequeñas empresas de menos de diez empleados. Estas representan el 88,2% de los establecimientos y pueden ser repartidas en dos categorías:

- Las pequeñas empresas familiares, que se dedican, la gran mayoría, a actividades de transformación primaria, para abastecer el mercado local.

- Las PME de iniciativa local, cuya proyección es mayor que la de las regiones y que han podido posicionarse sobre mercados específicos, particularmente en las conservas finas, aves de corral, bizcocherías, pastelerías y chocolaterías.

Por otra parte, numerosos establecimientos, filiales de grandes grupos, están presentes en la región.

Las fabricaciones de conservas, la industria de la carne y la industria lechera representan el 70% del valor agregado regional.

- La industria de la carne es el primer sector de producción de las industrias agroalimentarias especializadas en aves de corral y palmípedos grandes. En efecto, las conserverías aquitanas tratan el 60% del tonelaje de hígados de ganso transformados en Francia. Se trata de un sector muy concentrado en donde diez empresas transforman el 70 % del tonelaje total. Aquitania ocupa igualmente una posición importante por las aves de corral con un 20% de su producción nacional bajo certificación.
- La industria lechera, que ha experimentado profundas reestructuraciones, está especializado en la elaboración de productos frescos (57% del tonelaje) y quesos (32% de los tonelajes transformados).
- Finalmente, la fabricación de conservas se desarrolla rápidamente en los últimos cinco años, particularmente en la rama de “preparación de platos cocinados” y las conserverías de frutas y legumbres, con un crecimiento del empleo asalariado del 13.9% desde 1985.

Importancia del sector agrícola y agroalimentario de Aquitania

Aquitania está a la cabeza de las regiones francesas por el valor de sus entregas, 24.029.8 millones de francos, detrás de Bretaña y los países del Loira (representando el 7.7% del total de las entregas o cosechas agrícolas).

Por el valor agregado, Aquitania ocupa el primer renglón de las regiones francesas desde 1995.

La parte del valor agregado en el valor total de la producción pone en evidencia que la agricultura de Aquitania es menos dependiente de la compra en el exterior, que las demás regiones francesas.

Aquitania no es, sin embargo, una región de fuerte tradición agroindustrial. La contribución regional de las industrias agroalimenticias es escasa (16.921 millones de francos en 1989, que significa el 2.8% de la facturación de las industrias agroalimentarias francesas). Aquitania ocupa el 13o. y el 14o. renglón de las regiones en ambos indicadores.

Los indicadores de crecimiento de las industrias agroalimentarias son claramente positivas para Aquitania, pero su evolución es más lenta que en el resto de Francia. En Aquitania, la rápida progresión de la facturación de las industrias agroalimentarias (más del 40% de 1985 a 1989) no se traduce más que en un aumento del 23% del valor agregado de este sector, mientras que en el resto de Francia es menor el incremento de la facturación (30%), pero se traduce en una progresión equivalente al valor agregado.

Por otro lado, la progresión de las inversiones de la industria agroalimentaria es más lenta en Aquitania (más del 29%) que en el resto de Francia (más del 40%), entre 1985 y 1989. Aquitania, con un volumen de inversión de 460 millones de francos, no ocupa más que el puesto 18o. entre las regiones francesas.

Por consiguiente, la tasa del valor agregado de 17.4% se establece a un nivel inferior al promedio francés, que llega al 18.4%, una situación representativa de una mínima valorización de la producción en la industria agroalimentaria aquitana, ligada probablemente a la importancia de la economía vitícola, que no se incluye en esta rama.

De esta manera, los resultados se basan en la producción agrícola misma y no en la transformación, menos productiva que en el resto del país.

Contribución de la agricultura al desarrollo económico regional

Los tres indicadores -valor agregado, empleo y comercio exterior- ponen en evidencia la fuerte contribución de la agricultura a la economía regional.

Contribución al valor agregado de la región

La economía de la región se basa principalmente en el dinamismo del sector agrícola y agroalimentario, ya que, juntos, representan el 10.3% del valor agregado regional, contra el 6.4% del conjunto de las regiones francesas.

Dicha posición está ligada al peso del sector agrícola que, con 6.7% del valor agregado total de la región, aporta una contribución doble con respecto a la de Francia (3.6%, en promedio).

El peso de la industria agroalimentaria es igualmente determinante. Su contribución puede verse desde dos ángulos:

- El porcentaje la industria agroalimentaria llega al 3.6% del valor agregado total, contra un promedio de 2.8% de Francia.
- Desde el punto de vista estrictamente industrial, la contribución de la industria agroalimentaria alcanza el 15% del valor agregado industrial, mientras que el promedio nacional no llega sino al 11%.

Un sector de empleo prioritario

Un 25% del empleo regional está ligado al sector agrícola y agroalimentario, particularmente con:

- El sector primario (agricultura, silvicultura y pesca), que emplea el 10.4% de los activos aquitanos, equivalentes a 111.000. El promedio francés llega al 5,7% de los activos en 1990. La estructura de las explotaciones pone en evidencia el fuerte dominio de las explotaciones familiares.

- La industria agroalimentaria, que con 24.200 asalariados, en 1991, emplea el 2.9% de la población activa, comparable con el promedio francés.
- No hay que olvidar los empleos inducidos en los otros sectores industriales y de servicios ligados a la agricultura y al agroalimentario: comercio de alimentos al por mayor, maquinaria agrícola, formación, servicios científicos, servicios bancarios y aseguradoras.

El peso del sector agroalimentario es esencial para el empleo regional, particularmente en las zonas rurales, donde esta actividad, casi siempre primaria, induce de manera consecuente a crear y conservar las actividades comerciales y de servicios.

Un papel clave en el comercio internacional

Las exportaciones agrícolas y agroalimentarias representan 1/3 de las exportaciones regionales (este sector no significa más que el 16% a nivel nacional).

En cuanto a las exportaciones regionales, este sector contribuye con el 80% del total de las ventas, dominadas por el maíz y el vino (70%). Aquitania exporta el 20% de los productos transformados, pero este sector es deficitario.

Tres sectores producen un excedente comercial en los productos transformados:

- El sector de la “leche y productos lácteos”, que produce el 70% de quesos, es el primer sector beneficiado, con un excedente de 435 millones de francos en 1991, incrementándose en el 118% de 1985 a 1991.
- El sector de carnes y carnes en conserva rinde excedentes de 178 millones de francos en 1991, principalmente por la venta de charcutería y aves en conserva: el excedente ha tendido a disminuir en el período 1985 - 1991 (-4.3%).
- El sector del “trabajo de granos”, que arroja un excedente de 227 millones de francos: los principales productos exportados son las conservas, los bizcochos, los pasteles, la harina y los productos de amilasa.

Aquitania es, en cambio, deficitaria en productos alimenticios diversos (aceites, chocolates, confiterías), las bebidas (sin el vino) y alcoholes (aguas de vida), las conservas (con excepción de las conservas de legumbres, frutas y los derivados del tabaco).

En total, el sector de los productos agrícolas brutos produce un saldo de 10.900 millones de francos, que representa más de 2/3 del saldo total de la balanza comercial aquitana.

Un papel clave en el fomento del territorio

Aquitania se caracteriza por una baja densidad y una repartición desigual de la población. La sola capital regional reúne al 25% de los aquitanos y una gran parte de las actividades industriales.

En consecuencia, grandes espacios de la Región son excesivamente dependientes de la agricultura, lo que permite mantener los activos y los empleos que inducen a su presencia en el medio rural.

Los instrumentos del desarrollo agrícola aquitano.

La certificación de la calidad de los productos

La producción de calidad certificada representa hoy en día un poco más de 40% del valor de las entregas agrícolas regionales.

Aquitania fue la precursora de las leyes de reglamentación de las denominaciones de origen, con el senador Capus, en 1936. Y en 1965, fue la primera en utilizar y reglamentar los sellos rojos.

Existe, entonces, una tradición de calidad en Aquitania, puesta en práctica por las estructuras agrícolas por las orientadas paralelamente hacia el sector de la agroindustria (Inao, Laso, CTCPA, SGS Qualitest, Socotec, Veritas, Apave, Afnor, Sindicato Univolailles, Porc Fermier del Suroeste y Agrotec), presentes en el territorio aquitano y capaces de res-

ponder desde hoy a las necesidades profesionales de la agricultura y el sector agroalimentario.

Los principios de calidad se basan en la certificación. Se distinguen dos tipos de certificación:

- La certificación del producto: sello de calidad superior, certificación de conformidad.
- La certificación de la empresa: seguro de calidad. Esta certificación sólo la puede realizar un organismo certificador que se cifa a la norma 45001 de la Unión Europea, es decir: imparcial, competente, independiente.

En Aquitania la presencia de organismos correspondientes a esta norma es extremadamente importante, por cuanto a partir de las políticas de certificación se pueden adoptar medidas de identificación de productos, propias del territorio.

Aquitania disfruta de imágenes aprestigiadas (Perigord, Landa, Montaña-Pirineos, Gascoña).

Los textos europeos IGP y AOP que refuerzan las políticas de calidad fueron adoptadas en julio de 1992 por la CEE y aplicados en julio de 1993. Recientemente, en Aquitania han nacido nuevos sellos: Carne Rubia de Aquitania, Carne de Chalosse y Palmípedos Grasos.

Se encuentran otras iniciativas para frutas y legumbres, ovinos, palmípedos grasos, bovinos, dentro de la forma de certificaciones de conformidad, sello rojo o AOC. Los diferentes organismos están capacitados para ayudar a los operadores económicos (producción y transformación) a poner en práctica las políticas de calidad. Igualmente pueden participar con la innovación tecnológica dentro del proceso de transformación de los productos. Este es el caso de Agrotec, al mismo tiempo supervisor comercial y Centro de Investigación de Innovaciones y de Transferencia de Tecnología.

Un nuevo organismo se halla en formación en lo referente a las certi-

ficaciones de conformidad: Quansud, creado a partir de una iniciativa de la profesión agrícola.

La red de investigación y experimentación.

La evolución ascendente de la cadena de producción se ve condicionada por la presencia de un potencial de investigación y experimentación capaz de responder rápidamente a la demanda de los productores.

Aquitania cuenta hoy con una infraestructura de investigación y experimentación para todas las cadenas de producción, que le permite adaptar a la situación local los resultados de la investigación fundamental e implantar programas específicos de investigación sobre algunas producciones (por ejemplo, la fresa). Dichos centros dependen de la universidad o de los profesionales.

Como tales aportes se publican constantemente, contribuyen a aplicar la tecnología en las explotaciones y a hacer homogéneos la producción y el desarrollo de productos de calidad, todo con el fin de reducir costos.

La investigación y la experimentación se concentran en las siguientes instituciones:

- Cadena vitivinícola: Universidad de Burdeos, INRA, Polo de Transferencias de Tecnología Vinícola, Centro Regional de Investigación Vitivinícola de la Cámara de Agricultura de Gironde y el Instituto Técnico de la Vinya.
- Cadena del maíz: Estación de AGPM en Pau-Montardon, que trabaja en asociación con las Cadenas (estudio de la valorización del maíz en la alimentación animal).
- Cadena de frutas y legumbres: Cifef, Cirea, CTIFL (Lanxada y estaciones), Airel (Sta. Librada-sur-Lot), Inra.
- Cadena de bovinos-leche: ARPEB (Ognas)
- Cadena de ovinos: Sica-Creom en Ordiap y Sica-Creo en Coulares.

- Cadena porcina: AGPM y porquerizas pedagógicas en Santa. Librada y St. Palacio.
- Cadena de palmípedos: Inra en Atigueres, AGPM en Pau-Montardon, Estación de Patos de Coulaures, Siga-Sepalm en Souprosse.
- Cadena de tabaco: CFPPT y ITB en Bergerac.
- Cadena de flores y plantas: Estación Regional de Experimentación de Magescoq y Santa Librada.

La capacitación

Esta condiciona el futuro de las explotaciones, tanto por el nivel de formación requerido en la instalación, como por la necesidad de actualizar los conocimientos de los agricultores ya instalados. El 82.4% de los jefes de explotación en 1979 y el 73.4% en 1988 no contaban con la formación agrícola escolar (promedio francés: 72.6%).

Con respecto a la formación inicial o continua, se trata de responder a tres imperativos:

- Acompañar la tecnología de la producción, para aumentar los rendimientos y la calidad de los productos agrícolas.
- Reducir costos de explotación, asociados a la mecanización, a la fertilización, al personal, para aumentar la rentabilidad.
- Ayudar a los agricultores que esperan diversificar su actividad, en el sector agroturístico, particularmente.

La región aquitana posee una sólida infraestructura de formación, bien repartida en su territorio. En relación con la formación continua, 7.800 estudiantes fueron recibidos por el sistema de enseñanza agrícola en 1992 (incluyendo la formación alternativa).

El aumento de los efectivos es especialmente fuerte en los niveles superiores: 31.8 % por año en promedio, de 1986 a 1992, para la formación bachiller + tres años.

Garantizan la enseñanza superior agronómica dos escuelas de ingenieros. Una que ya formó más de 1.400 profesionales, desarrolla ciclos de formación continua, y la segunda, desde 1987, forma ingenieros especializados en ciencias y técnicas alimenticias.

Para la formación continua, el Consejo Regional financia más de un millón y medio de horas de prueba. Otras 200.000 horas de prueba son financiadas por el Fafea (Fondo de Seguridad de Formación de los Explotadores Agrícolas), en las etapas de perfeccionamiento, y, cerca de 60.000 horas por el Fafsea, que se destinan a los asalariados agrícolas.

La gestión del recurso del agua

Si bien nuestra región se halla bien dotada de este recurso, también ha sabido poner en práctica infraestructuras que permiten la exención de la irrigación y del drenaje de las zonas de grandes cultivos.

En el contexto actual, la reforma de la Política Agrícola Común, PAC, traerá como efecto difundir ampliamente los métodos de evaluación y gestión del recurso del agua.

Fortalezas y debilidades

La insuficiente renovación de las explotaciones agrícolas

La pirámide de población de los agricultores es un elemento determinante en la evolución del número de explotaciones agrícolas, su tamaño y su nivel de ingresos. Aquitania se halla enfrentada al envejecimiento de su población agrícola, sin que el porcentaje se amplíe con respecto al resto de Francia: 60% de los agricultores cuentan más de 50 años.

Aplicando una hipótesis mínima de disminución anual del 3%, el número de explotaciones podría llegar a 55.000 unidades en 1998, como resultado del éxodo de 27.500 agricultores y 12.000 instalaciones.

Tal aproximación cubre situaciones diversas según las regiones que componen la Aquitania. Especialmente en las zonas desfavorecidas, la disminución continua del número de explotaciones puede causar una regresión económica particularmente grave.

Teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, el número de explotaciones afectadas llegó a 70.500 explotaciones en 1990 (Aquitania representa 7.6% de las explotaciones francesas). El declive demográfico, de - 2.6% por año entre 1979-1988, tiende a acelerarse en el período reciente (-4.6% por año de 1988 a 1990, que se acerca al promedio nacional del -4.7%).

La superficie media debería seguir la progresión: alcanza 21 hectáreas en 1990 (16 hectáreas en 1979), conservando las características de una agricultura de explotación de tamaño medio (promedio francés: 31 hectáreas en 1990).

La correlación entre el tamaño y sus características de “tiempo completo” es bien marcada: la proporción de explotaciones de tiempo completo no incluye el 20% de las explotaciones de menos de 5 hectáreas; y, por el contrario, 90% de las explotaciones de más de 20 hectáreas disfrutan de una actividad de tiempo completo.

Es probable que se insista en los próximos años en yuxtaponer tres tipos de explotaciones:

- Las pluriactivas pequeñas, que desarrollan actividades de comercialización y de ayuda, complementarias a la actividad de producción.
- Las de tiempo parcial, que disponen de ingresos externos principales o complementarios.
- Las de tiempo completo, más grandes, y que se concentran en una determinada actividad de producción.

De la misma manera se observa una especialización de las explotaciones con respecto a sus circuitos de comercialización: venta directa, agroartesanal y agroindustrial.

El ingreso de los agricultores

En 1992 el ingreso bruto medio por explotación bajó a nivel nacional, en 1992 el 5.9% en valor real evolución inquietante en la medida en que la baja del ingreso observada desde 1990 va ampliándose y se extiende a Aquitania.

Tal resultado se registra después de muchos años de alza en el promedio regional y sitúa a Aquitania por debajo de Francia en términos del nivel de ingreso.

La evolución de la superficie agrícola útil

Se caracteriza por una fuerte disminución global entre 1970 y 1979 (- 8%) y que se desacelera en el período 1979 y 1988 (-3%). Entre los censos de 1979 y 1988, el retroceso de la principal superficie forrajera es del 17%, mientras que la de tierras arables aumentó 3%, en razón del mayor cultivo de cereales (20.8%).

Se observa, por otro lado, un incremento de las superficies destinadas al cultivo de legumbres frescas, secas, ciruelos y manzanos.

Las cooperativas agrícolas

Las cooperativas desempeñan un papel determinante en la economía local como sector de empleo prioritario en un lugar donde la actividad industrial es marginal. Las 240 cooperativas aquitanas censadas comercializan la totalidad de la producción de tabaco, 2/3 de la cosecha regional de cereales y de frutas y legumbres y el 1/3 de la producción vinícola y animal.

Con la reforma de la PAC, el sector cooperativo corre riesgos de debilitamiento creciente en sus estructuras.

Las cooperativas, especialmente las de cereales, van a ver disminuidas sus ventas de productos fitosanitarios y abonos como consecuencia de

las restricciones impuestas a los agricultores. Sobre el plan de cosechas, las cooperativas se verán igualmente abocadas a reducir el volumen recogido.

Teniendo en cuenta el costo de diversificación, las reestructuraciones constituyen la única alternativa de supervivencia de las pequeñas unidades de tamaño insuficiente con respecto a su mercado de implantación. Las cooperativas deberán adaptar sus estructuras de gasto a la nueva facturación. No obstante, la diversificación entraña un gran problema, pues obliga a adquirir nuevas capacidades en nuevas áreas. Por otro lado, los costos de inversión serán prohibitivos, teniendo en cuenta el mercado monetario y la mayor competencia.

Sea como fuere, habrá que acompañar al sector cooperativo en la búsqueda de nuevas salidas para sus productos con fuerte valor agregado, transformados o no.

Finalmente, las cooperativas deberán seguir haciendo inversiones en la valorización de los desechos y acompañar a los productores en sus intentos por reducir los costos de fertilización.

III. LOS PRINCIPALES RETOS DE LA AGRICULTURA AQUITANA

A comienzos de los años 60, la agricultura, en Francia como en el resto de Europa, no era un sector completamente integrado a la economía. Como ejemplo, la compra de bienes y servicios intermedios al resto de la economía (abonos, alimentos para el ganado, productos fitosanitarios, servicios diversos) no representaba más que el 25% del producto bruto agrícola, mientras que hoy pasa del 50%. Igualmente la mayoría de las inversiones se realizaban haciendo un llamado al autofinanciamiento. Hoy en día, el endeudamiento representa, en promedio, 1.5 veces el valor agregado anual de la agricultura, contra el 40% de hace 30 años. La puesta en marcha del Mercado Común Agrícola transformó el modo de producción

tradicional, llevando a la agricultura a un desarrollo continuo que la llevó a ser un sector económico completo pero que, simultáneamente, puso al descubierto los puntos frágiles y los problemas. Las consecuencias son bien conocidas:

- Un fuerte aumento de la producción agrícola, obtenido gracias a la modernización de las explotaciones agrícolas y al mejoramiento constante de la utilización de los factores productivos.
- El rápido desarrollo en Francia de un sector de la industria agroalimentaria, poderoso y exportador.
- Una satisfacción de las necesidades alimenticias de los europeos más allá de las nutricionales inmediatas, por la aparición de nuevos tipos de consumo.

En los países con agricultura desarrollada como Francia, los Países Bajos, Dinamarca, Alemania, el Reino Unido y Bélgica, la inserción de la agricultura en el proceso económico significa que ésta depende cada vez más de las decisiones económicas y políticas de los Estados y de la Comunidad Europea. Basta con ver las incidencias actuales de la reforma de la Política Agrícola Común. Hay cambios importantes los cuales tienen frecuentemente su origen en las decisiones de Bruselas, y que exponen a la agricultura europea más directamente “al fuego” de la competencia mundial. Las evoluciones son rápidas y brutales. Es necesario delimitarlas para entender cuáles pueden ser las opciones de Aquitania. Para esto, el análisis debe tener en cuenta varios tipos de eventos:

- Observar cómo se va adaptando la Política Agrícola Común.
- La creciente globalización de los intercambios y una competencia internacional más aguda.
- Las evoluciones rápidas de los modos de consumo alimenticio.
- Las relaciones entre la agricultura y sus apoyos (industrias agroalimentarias, distribución).

La Política Agrícola Común (PAC) y su reforma

Desde 1957, en una época en que la producción agrícola de los países miembros estaba lejos de cubrir las necesidades, los objetivos de la PAC fueron diseñados por el Tratado de Roma: aumentar la productividad de la agricultura, asegurar un nivel de vida igual entre los agricultores, establecer los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar precios razonables a los consumidores.

Para cumplir tales objetivos, los diferentes mercados de los productos agrícolas fueron organizados a nivel comunitario, a partir de 1962, sobre la base de tres principios fundamentales:

- a. La unidad del mercado, que implica libertad total de intercambio. Es decir, suprimir los derechos aduaneros en las fronteras dentro de la comunidad europea, establecer una tarifa aduanera exterior común, así como precios y reglas comunes de competencia.
- b. La preferencia comunal, que decide las prioridades en la circulación de la producción comunitaria y protege el mercado interno contra las fluctuaciones del mercado mundial.
- c. La solidaridad financiera, que implica que los costos de la política común sean apoyados por la Comunidad; los ingresos y los egresos de la PAC se inscriben directamente en el presupuesto de la Unión Europea.

Progresivamente, las organizaciones comunes del mercado abrieron la casi totalidad de la producción europea de productos agrícolas.

Es a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Feoga, como la Unión Europea hace frente a los gastos de la PAC. Su sección garantía financia los precios subsidiados, las compras de los organismos de intervención, los gastos de almacenamiento, las ayudas directas al ingreso, las subvenciones a la circulación de los productos, así como las restituciones de las exportaciones, que compensan la diferencia entre los precios en el mercado común y en el mercado mundial. La sección orientación del Feoga financia el mejoramiento de las estructuras agrícolas; estos recursos fueron considerablemente aumentados por la

reforma de los fondos estructurales. El balance de la PAC puede, después de 30 años, establecerse así:

Aseguró los abastecimientos gracias a un aumento considerable de la producción, que explica el crecimiento espectacular de la productividad, hasta el punto de que el déficit alimenticio de los años sesenta se transformó en excedente por número de producciones: leche, vino de mesa, carne, cereales y azúcar.

- La conservación de precios razonables para el consumo y la estabilidad de los mercados fueron asegurados en la mayoría de los productos.
- Los abastecimientos fueron garantizados con regularidad y se vieron favorecidos por los lazos comerciales con el mundo entero.
- Los ingresos de los agricultores progresaron más o menos al mismo ritmo que los demás ingresos hasta finales de 1970. Desde entonces, han sufrido presiones a la baja por la evolución de los precios en la producción, que se estancaron o disminuyeron a causa de los excedentes crecientes en los años ochenta. Además, subsisten diferencias importantes de ingreso entre los agricultores según las producciones, el tamaño y las regiones.

La PAC ha conducido a excedentes estructurales que han engrosado considerablemente los almacenamientos: los gastos de garantía (multiplicados por seis entre 1970 y 1986) son difícilmente respaldados por el presupuesto de la Unión Europea, sin que logren detener la caída de los ingresos agrícolas, particularmente los de las pequeñas explotaciones y las situadas en las regiones desfavorecidas.

A pesar de las medidas adoptadas en forma consecutiva a partir de 1984, y que apuntan a reducir los costos y corregir los excedentes, tales como las cuotas lecheras, el régimen de los estabilizadores (haciendo intervenir cantidades máximas garantizadas) y los levantamientos de corresponsabilidad acompañados de acciones estructurales en favor de la reforestación, la protección de ciertas zonas frágiles en materia de entorno y la diversificación de la agricultura, y pese a los constantes llamados a poner en barbecho las tierras cultivadas, una reforma radical de la PAC se hizo necesaria en 1992.

La reforma fundamental de la mayoría de las organizaciones comunes, incluyendo igualmente importantes medidas de respaldo, marcó un cambio decisivo en la evolución de la PAC.

La reforma se caracteriza esencialmente porque reorienta la política de sostenimiento de los precios hacia la ayuda directa a los productores. Responde también a las preocupaciones crecientes en torno al mejoramiento del entorno y al desarrollo socio-económico de las regiones rurales. Respeto los principios que, desde el comienzo, estuvieron en el origen de la PAC. Es decir, la preferencia comunitaria, la solidaridad financiera, la unidad de mercados y un nivel de vida igual para la población agrícola.

La reforma distingue los siguientes objetivos esenciales:

- Un mejor equilibrio de los mercados agrícolas, tanto por un eficaz dominio de la producción como por una acción más dinámica en la demanda.
- Una competencia más amplia de la agricultura europea, tanto en el mercado interno como en el mercado internacional, promediando una reducción sustancial de los precios, estimulando el crecimiento de las utilidades interiores y facilitando las salidas al mercado mundial.
- Métodos de producción más extensivos, contribuyendo a preservar el medio ambiente y a reducir los excedentes agrícolas.
- Una cierta redistribución del ingreso en favor de las explotaciones más frágiles.
- La conservación en actividad de un número suficientemente alto de agricultores, favoreciendo una cierta movilidad de los factores productivos, especialmente de la tierra, con el fin de racionalizar las estructuras de producción.

Las medidas más importantes previstas por la reforma de la PAC se relacionan con:

- Los precios de garantía para cereales, oleaginosas y protaginosas se reducen (hasta el 30% en los tres años para los cereales), pero se benefician con un sistema de ayudas compensatorias para mantener los ingresos de los agricultores. Dichas ayudas están ligadas a la adopción del barbecho en cierto porcentaje de tierras generalmente utilizadas en estos cultivos, barbechos que pueden ser utilizados para cultivos no alimenticios y no forrajeros (por ejemplo, para la fabricación de biocarburantes).
- Los productos animales: para la carne bovina, los precios de intervención se rebajan en 15% para los tres años y los límites de intervención se disminuyen. Con ayudas compensatorias (primas), se busca favorecer de mutuo acuerdo la calidad de los productos (carne de vaca y de ternero) y la protección del medio ambiente (cría extensiva). Para evitar la sobreproducción se conservan las medidas ya en curso concernientes a la carne ovina, la carne de cerdo, las aves de corral y los huevos. Las cuotas lecheras quedan vigentes y los precios de garantía del queso bajan el 5% en dos años. El sector de la cría, beneficiario en general de los bajos precios de cereales y otros alimentos del ganado, se ve también ligado a la reforma de la PAC.

En la práctica, la reforma de la PAC fue puesta en marcha progresivamente a partir de la campaña 1993-1994.

A este conjunto de medidas, destinadas ante todo a mantener el control sobre la producción, se adicionan las medidas llamadas de acompañamiento, que conciernen a la actividad agrícola y a la utilización de los suelos, a saber, la puesta en marcha de acciones para preservar el medio ambiente (régimen de ayudas destinadas a estimular a los agricultores para que utilicen métodos de producción menos contaminantes y más respetuosos del medio ambiente, régimen de ayudas encaminadas a asegurar la conservación de los recursos naturales y a¹ mantenimiento del espacio natural), de ayudas para la reforestación (con el fin de cubrir el costo de los trabajos, conservar las plantaciones, compensar el porcentaje del ingreso y mejorar las superficies arboladas) y de un régimen de

prejubilación para los agricultores (primas de inicio, primas anuales y complemento de jubilación).

Definida en 1983, la Política Común para la Pesca, PCP, fue objeto en 1992 de una reforma enfocada ante todo a asegurar el equilibrio entre los recursos haliéuticos y el esfuerzo de pesca, para una gestión racional de los mismos, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, especialmente en lo que concierne al control y responsabilidad de los profesionales de la pesca. La Política Común de la Pesca consta de cuatro principios básicos:

1. El acceso a las aguas, la conservación y la gestión de los recursos haliéuticos: la zona común de las 200 millas a lo largo de las costas está, en principio, abierta para todos los pescadores de la Unión Europea, pero con restricciones hasta doce millas: en favor de los ribereños la protección y gestión de los recursos queda garantizada por la imposición anual de un Total Admitido de Capturas, TAC, repartido por cuotas entre los Estados miembros. Además, se limita la pesca en ciertas zonas (períodos de pesca, número y tipo de barcos autorizados), se imponen tamaños mínimos de redes, se exigen licencias de pesca (a partir del 1o. de enero de 1995) y se ejerce vigilancia a cargo de las autoridades de los Estados miembros y de inspectores europeos sobre las medidas similares aplicadas a la gestión de los recursos del Mediterráneo.
2. La organización común de los mercados se ve reforzada gracias a:
 - Un régimen de organización de los productores.
 - Normas fijas de comercialización.
 - Un régimen de precios comunes acordado cada año.
 - Un régimen de intercambios extranjeros, que permite, gracias a precios de referencia fijados anualmente, tomar medidas para estabilizar el mercado en caso de crisis provocadas por las importaciones masivas con precios anormalmente bajos.
3. La política estructural creada en 1986 y revisada en 1992 prevé pro-

gramas de orientación plurianuales, subvencionados por la Unión Europea, para mejorar la productividad de la pesca, enfocada sobre todo a renovar y modernizar la flota pesquera, limitando su capacidad, para adaptarla a los recursos disponibles, y a desarrollar las demás actividades de la cadena (piscicultura, transformación, comercialización, etc.). Desde el 1o. de enero de 1994, el nuevo Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, IFOP, reúne el conjunto de los medios financieros comprometidos en las acciones estructurales en el sector de la pesca y la piscicultura.

4. Se han suscrito acuerdos de pesca con los países del Tercer Mundo, en que participan las organizaciones intergubernamentales especializadas.

Un entorno mundial en pleno cambio

Las reformas hechas por Bruselas a la Política Agrícola Común se ven favorecidas por un entorno mundial estable. En efecto, las características de la producción agrícola son tales (elasticidad sensible de la demanda con respecto a los precios, incertidumbres climáticas que pesan sobre las fluctuaciones de los precios) que ésta debe mantener un cierto nivel de sostenimiento y protección. En esta dirección fueron puestas en práctica, en la mayoría de los países industrializados, incluido Estados Unidos, políticas agrícolas enfocadas a garantizar un cierto nivel de precios para los productores y un abastecimiento regular para los consumidores. Tales políticas ocasionaron ciertos desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda, como también la inflación de ciertos gastos presupuestales.

Hoy estos sistemas se están reduciendo gracias a la firma de acuerdos como el GATT, que se irán consolidando con el paso de los años.

Uno de los objetivos de la Ronda Uruguay consistía en reducir los efectos restrictivos de las medidas de ayuda y protección a la agricultura adoptadas por numerosos países, entre ellos Estados Unidos y los países miembros de la Unión Europea, sobre los intercambios mundiales. Dicho

objetivo fue alcanzado al ser modificadas en los derechos aduaneros las diversas formas proteccionistas que serán reducidas considerablemente en un futuro cercano.

La Unión Europea, gracias a la reforma de la PAC, pudo influir en los ajustes hechos en este campo. Para permitir la conservación de la preferencia comunitaria se mantuvo el sistema de protección externa de la política común, representado sobre todo por los impuestos a la importación de productos agrícolas, pero transformándolo para mejorar la posibilidad de acceso al mercado. Se fijaron niveles de importación mínima, y los recaudos fueron convertidos en tarifas aduaneras destinadas a sufrir reducciones, pudiendo llegar, en ciertos casos, hasta el 36%.

Aún existen mecanismos de sustentación interna, pero la Unión Europea decidió bajar en 20% a seis años el nivel global del sostenimiento interno, lo que corresponde a las cifras propuestas en el cuadro de la reforma de la PAC. Se conservan ciertos programas de limitación de la producción, como el plan de adopción del barbecho.

Con los acuerdos del GATT las subvenciones a la exportación de productos agrícolas se redujeron también.

Los países desarrollados, como los que integran la Unión Europea, decidieron bajarlas en 36% a seis años y en el mismo período reducir en 21% el volumen actual de las exportaciones subvencionadas. Dichas disminuciones corresponden a las modificaciones adaptada en el cuadro de la última reforma de la PAC.

Una cláusula prohíbe a los países, durante un período de nueve años, demandar la políticas internas de otros miembros comprometidos con el marco del acuerdo. La culminación de las negociaciones debería asegurar a los intercambios agrícolas una base mucho más estable, una agricultura más enfocada hacia el mercado y más competitiva, así como una mayor compatibilidad entre la PAC y las reglas del comercio internacional.

Además, se prevé que el aumento de los contingentes comunales de importación tendrá una incidencia sobre los precios del consumo. Este efecto sobre los precios se verá siempre un tanto limitado, ya que los nuevos derechos aduaneros son muy altos.

Los acuerdos del GATT prohíben también utilizar medidas sanitarias y fitosanitarias con fines proteccionistas y estimulan la aplicación de normas internacionales.

La voluntad de la Comunidad es clara: buscar un doble éxito, tanto de origen presupuestal (necesidad de controlar los gastos agrícolas y abrir la vía a nuevas políticas comunes), como de gestión de los mercados (obligación de resolver los excedentes de ciertas producciones). Europa manifestó su deseo de adaptar su agricultura a la economía de mercado. Más allá, el Mercado Único supuso terminar con el Mercado Común Agrícola: armonizando las reglas de competencia pero, igualmente, reformando organizaciones del mercado. Para una región como Aquitania, así la reforma de la Política Agrícola Común no la haya tocado como a otras, las incidencias pueden ser sensibles.

Por otra parte, la evolución de la situación en los países de Europa del Este tendrá, sin duda alguna, consecuencias sobre los intercambios económicos, en particular, sobre los de productos agroalimenticios, así sea posible todavía delimitarlos hoy con precisión.

El papel director del mercado

Frente a un sistema de garantía comunitaria que se quiebra, antes los datos geopolíticos que incluyen el arma alimenticia como determinante en las relaciones internacionales de fuerza y teniendo en cuenta la evolución rápida del comercio mundial y la agricultura moderna, se debe adoptar hoy la noción de competencia y de mercado. Esta noción cubre varios campos:

- Como en los otros sectores de la economía, el precio, es decir, el

manejo de los costos de producción, es un factor esencial por la competitividad de la empresa agrícola.

- Pero en un marco de competencia, las explotaciones agrícolas deberán “alejarse” cada vez más de la norma, saber explotar los nichos del mercado y los tipos de clientela, y llenar las condiciones de calidad y regularidad que exige el comprador.

Esta integración de la noción de mercado, si bien no es nueva, se aplica ahora sin importar el tamaño de la explotación ni el tamaño y la localización de su mercado. Los agricultores que lo han entendido así tratan de recuperar una parte más grande del valor agregado del producto final, particularmente organizándose para la transformación de sus productos. Así haya escogido un modo de comercialización individual, o la vía cooperativa, el agricultor de nuestros días debe poseer las capacidades indispensables para la gestión, y la facilidad de adaptar sus producciones al mercado, anticipando permanentemente su evolución, así se dirija a un mercado local o a la distribución al por mayor.

Lazos más fuertes con el aval

Hoy en día ya no se vive en una agricultura de huertas, que utiliza nada más que unos cuantos productos y servicios de la cadena hacia arriba, contentándose con entregarle al circuito los productos que la agricultura había fabricado sin ningún análisis previo de la demanda. En una economía en cadena, la determinación del producto no pertenece más al productor sino al cliente final. Una cadena es en cierta forma una suma de las relaciones “bilaterales”, donde el diálogo, marcadamente desigual, implica que quien se encuentra trata constantemente de adaptar su estrategia a las demandas del enfrentamiento. De esta manera se presentan las parejas siguientes:

- Agricultura-industria de transformación.
- Industria de transformación-distribución.
- Distribución-consumidores.

La disminución de los productos primarios en el consumo alimenticio de los hogares y, simultáneamente, el aumento de los transformados, refuerza el poder de los transformadores y los distribuidores. En Francia, el 60% de las compras alimenticias de los hogares se hace en la gran distribución, que está en manos de seis centrales de compra.

En consecuencia, ¿qué otra opción tiene la agricultura que buscar un verdadero compañerismo con su aval, en el que la confrontación de intereses deje lugar a una verdadera política contractual? Es practicando esas políticas contractuales como se podrá asegurar una verdadera sinergia de los esfuerzos de la agricultura y su aval por la conquista de nuevos mercados y como se conciliaron las estrategias de abastecimiento de las empresas y la valorización de los productos locales.

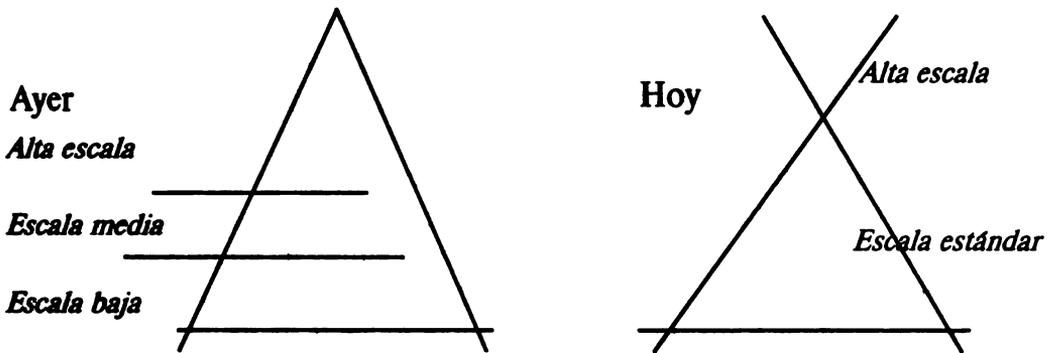
Este aspecto es esencial en Aquitana, donde se necesita a la vez estimular el desarrollo de las empresas regionales de transformación, usualmente de tamaño medio, y permitir al máximo las explotaciones agrícolas para valorizar la calidad y la diversidad.

La evolución de los modos de consumo

El consumo alimenticio no es, en 1996, la parte esencial del presupuesto de los hogares; representa desde hace algunos años menos del 20% de este.

Simultáneamente, la naturaleza misma del consumo alimenticio ha cambiado: menos productos brutos o de primera transformación y más productos elaborados o sofisticados. La calidad intrínseca de los productos es cada vez más exigente en los últimos quince años. Esta ha hecho desaparecer la producción de baja escala que cede su lugar a una escala estándar más elevada y a un desarrollo de la alta escala. Se pasó así en poco tiempo, de la “civilización de la pirámide” a la del “reloj de arena”.

El desplazamiento de las necesidades del consumo alimenticio trae aparejados importantes cambios sobre las estrategias de la gran distribu-



ción. Esta se adapta permanentemente: las principales señales proponen, hoy, las gamas de productos de alta escala (hígado de ganso, platos cocinados elaborados, salmón). Se debe ser fiel al cliente y proponerle la escala más extensa de bienes y servicios, asegurándole la misma calidad de la que él disfrutaba en los sitios de venta tradicional. Es igualmente sobre estos productos sobre los que se realizan las márgenes de beneficios de los supermercados, ya que en el resto de la mercancía, la lucha se gana por la política de precios bajos. La agricultura debe estar, entonces, atenta a los problemas de calidad.

La preservación del equilibrio territorial

Se trata de preservar el equilibrio territorial tanto desde el punto de vista social como desde el punto de vista de la calidad de su entorno.

La evolución rápida de las normas, tanto legislativas como de los mercados, no arroja los mismos resultados para el conjunto del territorio regional. Es evidente que las zonas vitícolas de reputación mundial del norte de Aquitania están mejor adoptadas que los territorios montañosos del sur.

La calidad de los terrenos, las condiciones de producción, el nivel de desarrollo, la calidad de las infraestructuras, son algunos factores que conducen al posible desequilibrio del territorio.

Tratar de asegurar un desarrollo armonioso es una exigencia, y la política de fomento territorial, que corresponde especialmente a las regiones, es el medio privilegiado. El desarrollo agrícola constituye una parte esencial de aquella en una región fuertemente rural.

Paralelamente, las exigencias de preservación de la calidad del entorno se tornan cada día más indispensables. Primero, de parte de los consumidores ciudadanos que reclaman cada vez más y más productos de carácter biológico y en un marco de calidad de vida. Segundo, de parte de las autoridades nacionales y europeas, que imponen normas de protección del medio ambiente cada vez más drásticas.

En el caso particular de Aquitania, es igualmente una exigencia política, en la medida en que el conjunto de la comunicación sobre las producciones agrícolas regionales valoriza los aspectos de tradición y del buen vivir de Aquitania. Una comunicación así no tiene sentido si no corresponde a la realidad de la región.

IV. LA POLITICA AGRICOLA REGIONAL

La política agrícola regional está condicionada por tres factores, presentados en los tres capítulos anteriores.

- Las reglas administrativas que fijan el campo de las competencias del Consejo Regional y que definen sus medios.
- Las realidades de la producción agrícola regional.
- El conjunto de las evoluciones recientes que afectan la producción, la transformación y la comercialización.

Las opciones y los medios

La acción del Consejo Regional resume, a la vez, la puesta en marcha de las medidas previstas por el Estado y la región aquitana para el tercer año de ejecución del Contrato del Plan Estado-Región, y busca acelerar

los programas específicos regionales previstos, especialmente en el sostenimiento de las inversiones de las empresas agroalimentarias, la aplicación de las normas de las explotaciones agrícolas, de protección y valorización del bosque y las nuevas disposiciones en favor de la pesca.

Para la agricultura, la agroindustria, el bosque, las actividades marinas y acuícolas, la mitad de las dotaciones regionales responde a las obligaciones del Contrato de Plan, traduciendo así la voluntad de la región de fortalecer, de una manera perdurable, su intervención en beneficio de estas actividades esenciales para la economía de Aquitania y el fomento de su territorio.

Este compromiso permite, igualmente, movilizar de manera significativa los créditos europeos bajo el título del segundo plan de desarrollo de las zonas rurales, PDZR, que debe, en el período 1994-1999, acompañar los esfuerzos hacia la consolidación y diversificación de las actividades agrícolas y rurales en Aquitania.

Desde 1994, primer año del tercer Contrato del Plan, la región aquitana reorientó su política agrícola con el fin de aportar, en un marco internacional más difícil, las mejores respuestas a las opciones económicas y de fomento del territorio, a las cuales debe hacer frente la agricultura regional.

Teniendo en cuenta las orientaciones del Contrato del Plan, las tareas propias y las capacidades presupuestales de la región, se trata de llegar de frente a:

- Una acción de solidaridad con las poblaciones y zonas más frágiles, buscando preservar los equilibrios del territorio aquitano.
- Una voluntad de sostener la innovación y la diversificación, para asegurar la reorientación hacia las cadenas más beneficiosas.
- Una conservación resuelta de las políticas estructurales de las cadenas de productos de calidad, con el fin de acentuar su localización

en Aquitania y reforzar los lazos de la producción con las empresas agroalimentarias regionales.

- Una acción deliberada que adecue mejor el desarrollo de la inversión y del empleo y la preservación del medio natural.

Seguimiento de la acción de solidaridad.

La región aquitana está particularmente atenta a ciertas categorías de la población agrícola (especialmente jóvenes agricultores) y a los problemas de adaptación que enfrentan los territorios más frágiles. Igualmente, interviene frente a las dificultades coyunturales, cuyas consecuencias económicas y sociales pueden ser desestabilizadoras.

Para esto, la región aquitana desarrolla su intervención en tres áreas particulares.

Ayuda a los jóvenes agricultores a instalarse a través de cinco acciones:

- Con inversiones de fomento reservadas a las zonas rurales frágiles, por la vía de los Contratos de Fomento Global de Explotaciones para la Instalación (Cagi).
- Prepara el proceso de instalación facilitando el diagnóstico de la explotación.
- Les hace un seguimiento, individual o colectivo, a los jóvenes agricultores instalados a través de los consejos técnico-económicos que buscan adaptarse.
- Colabora a formar a los jóvenes agricultores en períodos de seis meses sin explotación, facilitando su reubicación en la explotación familiar en los casos más difíciles.
- Ayuda en la adquisición de partes sociales para los jóvenes adherentes a una Cooperativa de Unión de Material Agrícola, CUMA.

Se destinaron 6.5 millones de francos para estas operaciones en 1996. Sostiene las operaciones locales de fomento.

En 1994 y 1995, la región aquitana contribuyó a poner en marcha tres OGAF innovadoras:

- Una con vocación forestal, en la Doble Perigurdina.
- Una para facilitar el desarrollo del pastoreo.
- Una interdepartamental, en la cuenca Versant de la Leyre, con vocación para la protección del medio natural.

Este esfuerzo se continuó en 1996 con el objeto de facilitar:

- La experimentación de prácticas agrícolas compatibles con la protección del medio ambiente.
- La adaptación de los sistemas productivos a la reforma de la PAC.
- La búsqueda de soluciones alternativas para la depresión agrícola y forestal.

Se cuenta con un millón de francos para estas operaciones en 1996.

El Fondo de Intervención Coyuntural: en 1995, este fondo permitió culminar la operación de solidaridad con las colectividades irrigantes, participar en el programa de reestructuración lechera, y seguir la reestructuración de las cooperativas forestales.

Están previstos 8 millones de francos en 1996, con el fin de permitir una intervención urgente de solidaridad frente a cualquier eventualidad económica que necesite de un auxilio excepcional de la región, y frente a siniestros (gel, incendios, tempestades) que podrían comprometer gravemente el equilibrio de las explotaciones agrícolas o forestales.

El conjunto específico de las acciones de solidaridad es complementado por la ejecución del Programa Colectivo de Desarrollo.

Inscribiéndose en el marco del objetivo 5b de la Unión Europea, los proyectos tienen como principios básicos:

- El estímulo a la intercomunalidad.

- **La elaboración de un programa de fomento coherente y homogéneo centrado alrededor de los canales de vida y empleo.**
- **Los aspectos del desarrollo local (agricultura, economía, mejoramiento del nivel de vida y de los servicios) deben ser tratados y las prioridades solucionadas.**
- **El inicio debe ser colectivo y suscitar la adhesión de los actores del desarrollo local (representantes de elección popular, actores económicos y sociales, población).**

Cincuenta millones de francos se destinaron a esta actividad en 1996.

Refuerzo del apoyo a la innovación y la experimentación.

La evolución del contexto internacional, que se traduce en un encuadre más sereno de las grandes producciones y una presión sobre los precios, conduce a los agricultores a buscar soluciones de diversificación a través de nuevas cadenas, presentando salidas potenciales innovando en los proyectos que se desarrollan en sus explotaciones.

Con el fin de estimular este movimiento, la región aquitana sostiene dos grandes categorías de operaciones.

- **El Fondo de Sostenimiento de la Diversificación y la Reversión: creado en 1994, su objetivo es facilitar la adaptación de la agricultura a un nuevo marco económico y favorecer el surgimiento de “nichos de mercado” que permitan igualmente valorizar las potencialidades locales.**

Bajo este título se adelantan cuatro acciones principales:

- **El resurgimiento de las producciones tradicionales que presentan un carácter deficitario, susceptibles de insertarse en el espacio y en la red económica rural siempre que les sea asegurada una mejor organización en cadena: frutas en canastos, trufas, champiñones silvestres y champiñones cultivados, cría equina, razas en peligro de extinción.**

- El sostenimiento de producciones nuevas, cuyo primer renglón la agricultura biológica, debe constituir una alternativa interesante para una intervención apropiada a nivel de la investigación aplicada, apoyo técnico, política de calidad y organización económica y comercial.
- La diversificación de los cultivos hacia la agroindustria: más allá de la vocación primaria de la agricultura (productora de bienes alimenticios), interesa que Aquitania favorezca la experimentación y el desarrollo de nuevas producciones, a las cuales se les pueda buscar un uso diferente a través de la agroindustria.

Bajo este título, han podido ser estimulados los primeros experimentos (Kenat, Pyrethre).

- La actividad del turismo en el campo: la región apoya el desarrollo de los equipos necesarios para la actividad del campo, ofreciendo oportunidades interesantes de diversificación del ingreso agrícola, especialmente en ciertas zonas difíciles que presentan, a pesar de todo, un real atractivo turístico.

Están destinados para estos fines siete millones de francos en 1996.

- Los proyectos innovadores de jóvenes agricultores: sostenidos por la región desde 1993, tienen por vocación permitir la ejecución de iniciativas de agricultores jóvenes (menos de 40 años) instalados desde hace más de tres años y deseosos, en el seno de un contexto económico innovador, de aportar un valor agregado a su explotación, favoreciendo la diversificación.

Se ha destinado un millón de francos para estas operaciones en 1996.

Sostener el desarrollo de las cadenas de productos de calidad

Dotado de un presupuesto de 125 millones de francos, este conjunto de operaciones constituye el eje principal de la política regional. Hace posible estructurar cadenas de calidad mediante la ejecución de acciones de

investigación aplicada, sostenimiento de la producción, transformación, promoción y venta de los productos regionales.

Las producciones agrícolas: la política seguida por la región aquitana persigue organizar mejor y estructurar las principales cadenas de producción agrícola: crías (bovinos, porcinos, caprinos, ovinos, palmípedos, conejos), viticultura, horticultura, frutas y legumbres, tabaco.

En 1996, de acuerdo con las orientaciones del Contrato de Plan Estado-región, se adelantarán las siguientes acciones:

- La investigación-experimentación y las demás acciones (protección sanitaria, mejoramiento genético, etc.), indispensables en el mejoramiento global del proceso de calidad.**
- Adaptación del instrumento de producción:**
 - Modernización de los equipos hidráulicos (drenajes e irrigación): en efecto, en Aquitania, la distribución controlada de agua es un factor preponderante en la regularidad de los rendimientos (dados ciertos márgenes) y en la diversificación. La irrigación debe ser explotada cada vez más racionalmente en el marco de un proyecto económico planificado.**
 - Adaptación del instrumento de producción, apoyando las inversiones especializadas, con el fin de mantener un instrumento de producción viable y competitivo.**

Una política de respaldo debe estar permanentemente adaptada a la evolución de las producciones agrícolas con el fin de ejecutar, con rapidez y eficiencia, las intervenciones prioritarias requeridas. Esto será posible si:

- Se da continuidad a las inversiones de protección de los cultivos frutales y de legumbres: cuartos fríos, protección contra el granizo en el marco de programas de desarrollo local.**
- Se modernizan las bodegas en el campo vitícola.**
- Se mantiene el programa de equipos enfocados a mejorar la calidad del tabaco producido en Aquitania.**

- Se apoya la crfa bovina, ovina y porcina, reforzando los equipos destinados a asegurar una mejor calidad de los productos y un valor agregado más grande.
- Se estructura la cadena de canarios y ocas, alrededor de una política de identificación de los productos y conquista de nuevos mercados.
- Se identifican y certifican los productos de calidad, fortaleciendo acciones colectivas encaminadas a beneficiar a los principales productos agrícolas aquitanos, los símbolos oficiales de calidad (AOC, sello rojo) y las protecciones europeas (AOC, IGP), que aportan a los consumidores una garantía de calidad superior y de origen del producto y permiten evitar un riesgo de disgregación de estas producciones.
- Se promueven colectivamente los productos de calidad, con el fin de organizar los esfuerzos de las cadenas y de las empresas regionales para conquistar los mercados alimenticios solventes, principalmente en Francia y Europa.

Para el conjunto de estas actividades se dispuso de 80 millones de francos en 1996.

El Fondo de Desarrollo del Sector Agroalimentario: consecuente con las acciones de estructuración de las cadenas de producción agrícola y con la búsqueda de una mejor valorización de los recursos regionales, la región aquitana impulsa los proyectos de desarrollo y adaptación de las empresas agroalimentarias, frente a un mercado segmentado donde las competencias son más vivas y donde hay perspectivas de mantenerse y crear empleos duraderos. El Fondo de Desarrollo del Sector Agroalimentario, dirige las acciones siguientes:

- Ayudas a las inversiones inmateriales de las empresas, para permitir la intervención del Consejo, la contratación de marcas de alto nivel, la puesta en marcha de planes de seguridad-calidad, investigación-desarrollo y programas de desarrollo comercial.
- La modernización de los mataderos públicos.
- Finalmente, la región aquitana seguirá su política de diversificación agroindustrial.

En 1996, la región aquitana aumentará sensiblemente los recursos puestos a disposición del Fondo de Desarrollo del Sector Agroalimentario. De esta manera, se destinaron 45 millones de francos a estas actividades.

Asegurar la adecuación entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente

Aquitania dispone de espacios naturales que, por la diversidad de paisajes, ofrecen un marco de vida propicio para la expansión de los hombres y para la conservación de las actividades creadoras de empleo.

En el campo agrícola, y apoyándose fuertemente sobre el concepto de la calidad, la actividad económica debe simultáneamente procurarse los medios más propicios para preservar la calidad del medio.

Consciente de estas opciones, la región aquitana aumentó su intervención en este campo, con el objeto de conciliar los imperativos económicos y de empleo y la necesaria vigilancia del patrimonio natural. Por ello dirigirá su esfuerzo en 1996 en las siguientes direcciones:

El control de la economía del agua.

Los riesgos de la sequía de la región aquitana (en promedio un año de cinco) imponen que los planes sean ejecutados tratando de evitar daños irreversibles en los acuíferos profundos e impidiendo degradar la calidad de los medios acuáticos, como consecuencia de caudales insuficientes de estiaje.

En consecuencia, el programa de recursos de agua superficial, impulsado por la Agencia de Agua Adour-Garonne, será seguido y apoyado por la región, solidariamente con el Estado -en el marco del Contrato del Plan- y las colectividades locales. Simultáneamente, se propone acentuar el programa de apoyo técnico-económico a los agricultores irrigantes, con el fin de alcanzar una mejor economía del agua y una gestión más racional de los aportes a la planta.

Por otro lado, se fortalecen las acciones encaminadas a limitar las contaminaciones difusas de origen agrícola, especialmente por la ejecución de programas de fertilización y desherbantes.

Se adoptan 10 millones de francos para estas actividades en 1996.

La regulación normativa de los instrumentos de producción.

La aplicación de las nuevas normatividades europeas y nacionales sobre la protección del entorno, y, más generalmente, la necesaria reglamentación de los instrumentos de producción frente a los imperativos de protección del medio natural, tienen consecuencias financieras importantes para las explotaciones agrícolas -particularmente los criadores- y las empresas agroalimentarias.

Con el fin de completar la acción emprendida desde hace tres años, la región aquitana sigue su esfuerzo de sostenimiento de las inversiones necesarias, en los siguientes campos:

Reglamentación para las crías.

Se trata de sostener las inversiones, obligatorias, para el *stock* y el tratamiento de los afluentes de cría, descansando el esfuerzo financiero que deberán hacer los productores en una cadena que conviene consolidar y en el marco de un acuerdo tripartita Estado-región-Agencia del Agua.

Descontaminación

La región aquitana acentúa su intervención (ejecutada en 1993 y seguida en 1994 y 1995) destinada a sostener los proyectos de las empresas agroalimentarias que quieren implantar procesos de descontaminación a nivel de las herramientas de producción. Para la ejecución de estas actividades se han destinado 18 millones de francos en 1996.

La cadena bosque-madera representa, al lado de la agricultura y de la

agroindustria, un sector clave en la economía regional y de fomento del espacio aquitano.

Dotada de un recurso abundante y de calidad, que le conviene preservar y desarrollar por un propósito de mejoramiento constante de la calidad, la economía forestal sufre, regularmente, perturbaciones económicas y monetarias provocadas por las fuertes competencias, en particular, la de los países escandinavos, y la evolución de las estrategias de los grandes grupos industriales.

En un contexto internacional frecuentemente inestable, es importante afrontar las acciones ya acogidas, con el fin de mantener una actividad forestal viable, indispensable para el equilibrio del medio rural y creadora de productos de calidad exigidos por los mercados.

En el sector forestal, la región acentúa su esfuerzo hacia el beneficio de las siguientes acciones:

- Protección del bosque contra el fuego. Los grandes incendios de 1989 y 1990 (más de 10.000 hectáreas quemadas) llamaron la atención sobre la necesidad de vigilancia creciente frente a este riesgo.

En 1996, al lado de las intervenciones que Europa ejecutará en el marco del Programa Regional de Protección del Masivo Forestal aquitano contra los incendios, la región consagrará un presupuesto de más o menos 2 millones de francos a esta acción.

- Protección del bosque contra enfermedades y parásitos de la madera. Al lado de lo que fue emprendido contra los ataques de orugas y de escólitos, la región aquitana mantendrá su esfuerzo por sostener una política eficaz de prevención y tratamiento de estas plagas, que pueden dañar el recurso.
- Mejoramiento de la calidad de especies forestales. La elaboración de productos que respondan, en calidad, a las necesidades de los industriales, necesita que los programas de mejoramiento genético,

experimentación y desarrollo de las técnicas silvícolas más adaptadas (balizaje, claros) sean continuados y acentuados

El esfuerzo debe, igualmente, estar enfocado a facilitar el intercambio y la divulgación de los conocimientos al beneficio de los silvicultores.

- Apoyo a los trabajos forestales. Para facilitar la movilización del recurso forestal, es necesario hacer un cierto número de trabajos forestales para los cuales es indispensable la ejecución prevista de materiales más sofisticados, integrando, particularmente, nuevas tecnológicas. Bajo este título, la región aquitana seguirá su conservación del programa de acciones conducidas por la Cooperativa Aquitana Bosque Sur-Atlántica, Cafsa.**
- Apoyo a las inversiones silvícolas. La profesión silvícola creó una Sociedad de Desarrollo de la Economía Forestal, SODEF, encargada de mantener las inversiones silvícolas (reforestación, fomento de las parcelas), gracias a la ejecución, especialmente, de un Fondo de Garantía en el cual participan los accionistas silvicultores, el Estado y las colectividades.**

La región aquitana hace parte de este sistema único en Francia, por medio de una bonificación que puede ir hasta los cuatro puntos de los préstamos que serán dados a los silvicultores para sus inversiones. En total está previsto un presupuesto de 9 millones de francos para el sector del bosque.

Por otra parte, la región aquitana sostiene el desarrollo de la cadena bosque-madera en el marco de otros gastos de su presupuesto.

- Aumentando la calidad de la investigación básica, fortaleciendo el bosque y la madera como polo de investigación y construyendo nuevos laboratorios del Ctba.**

Aumentando la calidad del estímulo económico, sosteniendo las inversiones de las empresas de transformación de la madera y su ac-

ción de comercialización, especialmente en los mercados exteriores con Market Landes.

- Aumentando la calidad de la cooperación interregional, reforzando el papel piloto que juegan las maderas del sur de Aquitania en el seno de Europa con la ejecución del programa Compostela Foret.

La política regional desarrollada en 1996 en favor de la pesca se traducirá en la puesta en marcha estructurales, enfocadas a mantener los empleos directos e indirectos, tanto en la cabeza como en la base de la cadena.

En razón de lo anterior, en un complejo marco de competencia intra y extracomunitaria, y mientras se asiste a la baja en el consumo de pescado fresco, se tratará de conservar las acciones enfocadas a reconquistar los mercados regionales, a identificar el origen de los productos de calidad en toda cadena, así como a investigar productos finos más elaborados.

Los programas emprendidos por la región tendrán como objeto:

- En la punta de la cadena, reforzar el apoyo técnico a la pesca.
 - Reactivar, por medio de un sistema renovado de financiamiento, la modernización y la transformación de la flotilla artesanal, en lo referente a los criterios fijados por el nuevo Plan de Orientación Plurianual, y ayudar a los marinos-pescadores a encontrar vías de diversificación.
 - Participar en la reestructuración de las empresas de pesca elegibles bajo el título del Plan Puech, al cual la región aquitana decidió asociarse.
 - Sostener la actividad de las cooperativas marítimas, ayudando a adquirir materiales de desembarque y transporte del pescado.

A la base de la cadena le corresponde:

- Adoptar las normas europeas de los criaderos y talleres de mariscos.
- Continuar participando en el Fondo del trabajo pesquero, para consoli-

dar el papel comercial de los criaderos frente a los pescadores y los marisqueros.

- Valorizar los productos del mar ante transformadores, distribuidores y consumidores, mediante acciones de promoción colectiva, e identificar los productos.

En total, 5 millones de francos se destinan para este efecto.

La acuicultura y los cultivos marinos.

Para la ostricultura la intervención de la región se articulará alrededor de cinco ejes:

- Modernización de los equipos de producción y diversificación, incluyendo las ayudas a la flotilla ostrícola, y a la adquisición de materiales nuevos y ostras.
- Finalización del programa que tiende a establecer la expedición de conchas (armazón conchícola), así como a modernizar las inversiones colectivas necesarias para el suministro de agua potable a estos establecimientos y el saneamiento de los lugares de implantación.
- Calidad del medio de producción, conservando los trabajos de limpieza de los parques ostrícolas emprendidos por la Sección Regional Conchícola.
- Ejecución de un Fondo de Garantía para la ostricultura.
- Acuicultura y cultivos marinos.

La intervención regional promoverá todo proyecto de diversificación, estimulando la creación de nuevos criaderos de especies, cuyos ciclos de cría son bien controlados y pueden posicionarse en mercados rentables.

La tasa de ayuda regional será del 15% sobre el monto HT de la inversión, así se trate del montaje de criaderos en pleno mar o en tierra. Complementariamente, podrán ser respaldados los programas sobre genética y

nutrición de los peces marinos, así como la promoción y la calidad de los productos.

Para la acuicultura continental la intervención regional permitirá ejecutar:

- Programas encaminados a la investigación y desarrollo de las principales especies.
- Programas de protección sanitaria de los criaderos o de preservación del medio acuático, ejecutados especialmente por la Sección Piscícola del Reagrupamiento de la Defensa Sanitaria.
- Ayuda a los equipos de los sitios piloto de tratamiento, depuración de los efluentes de las acuiculturas y valorización de los desechos.
- Consolidación de una verdadera política de cadena para la acuicultura regional, integrando la dimensión del mercado y asegurando la organización de la oferta.
- Respaldo a las inversiones productivas de las empresas piscícolas, como complemento de las dotaciones europeas previstas en el Plan de Orientación Plurianual Acuicultura Continental (la tasa de ayuda regional es del 15% del monto IIT de la inversión).
- Apoyo a las inversiones inmateriales de las empresas piscícolas.
- Diversificación de la actividad agrícola por medio de la acuicultura, cuando está hace parte de una gestión segura de desarrollo.

En total, 7.500 millones de francos serán destinados para este efecto en 1996.

El contrato del Plan Estado-región: una herramienta privilegiada de la política regional

La planificación es, desde hace decenios, una de las herramientas privilegiadas de las políticas francesas de fomento y desarrollo.

Desde 1962, antes de que los Consejos regionales se convirtieran en colectividades locales, fueron elaborados los Programas de Acciones Regionales, a través de las series operacionales de los 4º, 5º y 6º planes nacionales. Más tarde, a través del Plan de Renovación, el Plan del Gran Suroeste y el Plan 1984-1988, se perpetuó una tradición de política regional de desarrollo económico-social y de fomento del territorio, coordinada y concertada con el Estado.

Con las leyes de descentralización y con la entrada en escena de la colectividad territorial regional, el Estado confirmó a la región en su papel, precisando que el Consejo Regional debe elaborar el plan regional respetando las orientaciones definidas en el plan nacional.

El primer plan ejecutado por una asamblea electa se llevó a cabo entre 1989 y 1993. Nos hallamos ahora en el marco del plan 1994-1998.

Cada plan se basa en una larga concertación organizada por el Consejo Regional, tanto con las demás colectividades locales, principalmente los departamentos, como con el conjunto de agentes socio-económicos.

Los resultados de dicha concertación le abren camino a un documento de orientación que constituye, a la vez, la contribución de Aquitania al plan nacional y la base de nuevas negociaciones con el Estado para la ejecución del contrato del Plan Estado-región que fija una lista de las operaciones cofinanciadas por ambas partes.

Sin embargo, así la mayor parte de las operaciones cofinanciadas aparezcan en el documento, ello no excluye que en el transcurso de los cinco años no puedan ser cofinanciadas por el Estado y la región otras acciones no inscritas en él.

Para el año 1996, el 50% de los créditos del Consejo Regional destinados a la agricultura y al desarrollo rural quedará incluido en el Contrato del Plan.

Para el Contrato del Plan actualmente en vigencia, el compromiso conjunto del Estado y la región es de 5.600 millones de francos, a los cuales conviene sumar 2.300 millones de aportes de las colectividades locales. Estas sumas entran a formar parte del total de las operaciones, que ascienden a más de 12.000 millones de francos.

En este marco, los programas específicos para la agricultura y el desarrollo rural son los siguientes:

- **Reforzar la investigación y la experimentación. Tales programas refuerzan el funcionamiento de las estaciones de investigación y experimentación, al igual que los organismos interprofesionales regionales. A esto se suma el apoyo técnico financiado por el Estado para ayudar a los productores a modernizarse, Costo total: 389 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 175 millones de francos.**
- **Sostenimiento de las explotaciones con apoyo técnico y ayuda para la inversión asegurada por el Estado. Costo total: 45 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 45 millones de francos.**
- **Estímulo de las actividades de transformación y comercialización y de las industrias agroalimentarias, apoyadas por los proyectos de modernización y adaptación de las empresas. Costo total: 1.430 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 293 millones de francos.**
- **Control y gestión de los recursos de agua e irrigación construyendo las obras necesarias. Otras obras interregionales se realizan con el apoyo del Estado pero fuera del Contrato del Plan. Costo total: 500 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 260 millones de francos.**
- **Protección del bosque. Costo total: 120 millones de francos. Aporte del Contrato del plan: 20 millones de francos.**
- **Desarrollar la calidad y el mejoramiento de las especies forestales. Costo total: 60 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 37 millones de francos.**
- **Modernizar las empresas de trabajos forestales. Costo total: 72 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 17 millones de francos.**
- **Modernizar las empresas de transformación de la madera. Costo total:**

240 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 48 millones de francos.

- Refuerzo de la competitividad de las actividades pesqueras (equipamiento de los puertos). Costo total: 21.3 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 4 millones de francos.
- Desarrollar la asistencia técnica, asegurada solamente por la región. Costo total: 1.5 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 1 millón de francos.
- Adopción de las normas de instalación ostrícola, mediante apoyo técnico y con préstamos bonificados. Costo total: 44.73 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 11.35 millones de francos.
- Apoyo técnico a las actividades piscícolas, acompañado de programas de investigación. Costo total: 43.25 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 2.5 millones de francos.
- Ayuda a las inversiones y adopción de las normas sanitarias. Costo total: 8 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 2.5 millones de francos.
- Favorecer el desarrollo de la agricultura en las zonas rurales frágiles. Ello se ejecuta mediante los contratos de fomento de las explotaciones en los valles de los Pirineos y las operaciones de fomento hipotecario encaminadas a conservar productos marginales que constituyen un aporte interesante para las zonas correspondientes. Costo total: 244 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 65 millones de francos.
- Adaptación de las actividades agrícolas a los problemas del entorno y defensa de las iniciativas en favor de la agrobiología. Costo total : 20 millones de francos. Aporte del contrato del plan: 7.5 millones de francos.
- La agricultura y el fomento rural benefician igualmente otras medidas transversales, especialmente:
- Acciones en favor del del empleo: ayuda a la innovación de las empresas, inversiones materiales e inmateriales, creación de empleos.
- Mejoras en los liceos, promoción de la enseñanza y la formación profesional, impulso a la enseñanza superior, la investigación y la transferencia de tecnología.

Ilustración de la acción regional: cadena bovina

La agricultura aquitana se ha especializado, tradicionalmente, en la producción agrícola, ya que la animal no representa más que el 30% del valor de las cosechas.

La ganadería en Aquitania se presenta como un elemento del ordenamiento del territorio. En efecto, la región posee superficies extensas siempre con hierba que cubren más de 1/3 de la SAU regional. Esta ocupación del suelo se concentra en las zonas difíciles de laderas y montañas, donde la agricultura juega un papel muy importante, ya que la valorización de la hierba es prácticamente el único uso que les se puede dar. Su desaparición se traduciría en zonas baldías en el paisaje aquitano y en la desertificación de las zonas frágiles.

Para mantenerse, la ganadería aquitana, cualquiera que sea la cadena, debe saber adaptarse a las exigencias económicas y reglamentarias actuales, desarrollando productos de calidad, dominando las técnicas, mejorando los equipos y protegiendo el entorno. El Consejo Regional se ha propuesto robustecer la ganadería en Aquitania, con el fin de continuar creando riquezas, conservando los empleos y ocupando el espacio rural.

La crisis que afecta actualmente a la producción de carne bovina se siente fuertemente en toda la región. Sólo hay un punto positivo: la crisis confirma lo acertado de las orientaciones que, desde hace un decenio, vienen siendo adoptadas por el gremio, que se unió al desarrollo de los circuitos de calidad, apoyados por el Consejo Regional. En efecto, los animales que ingresaron en los circuitos identificados no registraron una baja significativa y la demanda progresó. Además, el mercado potencial de las carnes certificadas es importante en Francia, ya que actualmente sólo representa el 2% de las ventas (contra casi 20% de las de las aves de corral). Aquitania se halla en posición privilegiada, gracias a la cual puede asegurar salidas a su ganadería. Pero esta política debe ser acompañada de esfuerzos comerciales a todos los niveles.

Bovinos-carne

Con 281.000 cabezas, la cadena bovino-carne aquitana representa alrededor del 7% del ganado francés. La producción de carne involucra a 18.000 ganaderos, que representan el 30% de los 61.900 productores aquitanos.

En la mayoría de los casos se trata de explotaciones no especializadas, con rebaños de tamaño medio (14 vacas en promedio) y sistemas recientes dominantes. El 90% del ganado bovino-carne regional está compuesto por animales de raza pura (Rubia aquitana, Limosina).

La cadena bovino-carne representó en el último año el 8% del valor total de las entregas regionales, y el 28% de las entregas animales. Aquitania produjo, en 1995, 40.901 toneladas de carne de res y 46.296 toneladas de carne de los demás bovinos.

La ventaja específica de Aquitania radica en la decisión tomada por el gremio hace una década, y respaldada por el Consejo Regional, de desarrollar los circuitos de calidad. La región dispone, entonces, de una producción de alta calidad, beneficiarias de los sellos rojos: Rubia de Aquitania, de Chalosse, Lemosina Blason Prestige, lechal y de Bazas, que permiten la excelente valorización de sus productos.

La región privilegia, las cadenas de calidad. El contrato global, durante los cinco años del Contrato del Plan Estado-región, constituye la principal medida de la política bovina. Su objetivo es incitar a los ganaderos a adoptar calidad y mejorar la competitividad de las ganaderías, adaptando su producción a las demandas específicas del mercado. Con el ganadero se define un plan plurianual de inversión, con el fin de financiar las necesidades prioritarias en materia de:

- Inversión en infraestructura.
- Reestructuración del ganado.
- Inversión genética.

Para tener derecho a los beneficios acordados por el Consejo Regional, los ganaderos deben:

- Hacer parte de las agrupaciones de productores reconocidas o de asociaciones de ganaderos, que la explotación se localice dentro de los límites administrativos aquitanos, ser beneficiario del apoyo técnico, haber adoptado el proceso de calidad (sello, certificado de conformidad del producto).

La infraestructura.

Son elegibles las inversiones que tengan por objeto mejorar la productividad del trabajo y la producción. Las tasas de subvención varían entre el 33% y el 56% en la zonas desfavorecidas, y entre el 26% y el 43% en las zonas no desfavorecidas, con límite de 35.000 francos por ganadería.

La inversión genética.

Las ayudas tienen como fin la ejecución sistemática de una calidad de origen conocido, siendo las razas elegibles la Lemosina, la Bazadesa, la Rubia aquitana. Estas ayudas son de tres tipos: para la inseminación artificial, para la adquisición de toros calificados, para los controles de los resultados.

Conservación de los genes de la raza pura.

El objetivo es constituir rebaños de vacas lecheras de dimensión económica suficientemente importante para ayudar a preservar los genes de raza pura, así como para mantener la ganadería en zonas en que la valorización de los pastos es la única posibilidad. La ayuda se concede sólo para el crecimiento por compra o conservación de la hembra de raza pura, Lemosina, Bazadesa o Rubia aquitana.

La medida está enfocada a incitar a los ganaderos inscritos hacia un enfoque de calidad y a conservar los genes hasta 24 meses (producción de por lo menos un ternero). Lo que, con el tiempo, permitirá mejorar el ingreso de su explotación.

La ayuda permite disminuir los gastos financieros del préstamo ocasionados por la ausencia de ventas y la inmovilización de un capital ganadero más importante. Esta ayuda se limita a 2.000 francos por animal, comprometiéndose el ganadero a mantener su ganado durante por lo menos tres años.

Monto de la ayuda regional en 1996: 4.200.000 francos.

Estos recursos son repartidos de la siguiente manera:

- 2.000.000 de francos para los proyectos.
- 200.000 de francos para la genética.
- 2.000.000 de francos para la conservación de las génesis de las razas puras.

El Consejo Regional interviene en el financiamiento de los programas de experimentación de cuatro lugares: el Colegio Agrícola de Nerac, el Liceo Agrícola de Pau-Montardon, la Estación BIG en Pau y el Liceo Agrícola de Perigeos.

Monto de la ayuda regional: 1996: 50.000 francos + (200.000 francos programados)

El programa común con la madre consiste tanto en brindar una mayor financiación por aumento de informaciones en los mataderos aquitanos, por procesos confiables de corte, así por la detección sistemática, mediante serología, de la presencia de enfermedades en el seno del rebaño.

Monto de la ayuda regional: 1996: 250.000 francos.

El Consejo Regional espera ayudar a los productores a soportar el gasto de la certificación y a participar en el costo de los controles, estimado en 200 francos por animal y en 100 francos para los terneros lechales.

Monto de la ayuda regional: 1995: 400.000 francos + 55.000 francos a IGF carne de Bazas.

En materia de promoción, se trata de ayudar a las organizaciones de ganaderos comprometidos en las cadenas de calidad a realizar las políticas específicas de promoción sobre la base de las herramientas definidas de común acuerdo, y de promoción colectiva sobre la imagen de marca de la región.

Monto de la ayuda regional: 1996: 300.000 francos.

De acuerdo con los organismos de comercialización se financia a los agentes de la producción encargados de proyectar nuevas salidas para las carnes de calidad certificada y asegurar una relación promocional y normativa con los minoristas comprometidos con la gestión de calidad.

Monto de la ayuda regional: 1994: 650.000 francos.

El desarrollo de los productos de calidad se ve a menudo frenado por una gran temporalidad de la producción y por los insuficientes volúmenes comercializables. Se trata de incitar a los ganaderos a utilizar bandas de engorde en determinados períodos para responder a las necesidades del mercado. Esta ayuda para las bandas de engorde sólo incluye los productores que hacen parte de la gestión de calidad y que tengan un contrato con una estructura de comercialización. Se limita a 1.200 francos para los bovinos y 800 francos para los bovinos jóvenes, y corresponde a la bonificación de un préstamo contraído destinado al engorde.

Monto de la ayuda regional: 1996:3.900.000 francos.

Bovinos-leche

La instauración de las cuotas lecheras en 1984 modificó profundamente la fisonomía de la cadena lechera y trajo como consecuencia la reestructuración de la producción. Más de la mitad de los productores desaparecieron desde esa fecha. En 1985, Aquitania cuenta solo con 6.800 productores. El ganado lechero ha disminuido fuertemente. Hoy en día cuenta con 156.500 cabezas de ganado, contrariamente a lo que sucedía hace una década, cuando contaba con 243.500. No obstante, los 720 millones de litros vendidos a la industria, en 1995, significan que el volumen promedio de las entregas se ha duplicado.

La leche es uno de los componentes más importantes del valor de las entregas animales de la región, ya que representa el 25%, con cerca de 1.725 millones de francos. Aquitania tiene una tradición de transformación de leche en productos nobles de alto valor agregado, gracias a las empresas queseras.

Un programa de control de la calidad se comenzó en 1992. Se propone controlar mejor la calidad de la leche, con el fin de comercializar un producto de calidad constante y sin peligro alguno para la salud humana, y preparar así el futuro de la seguridad en sus fábricas para responder a las exigencias de los compradores. Además, la producción de una leche de calidad supone equipos adaptados de salas de tratamiento y un local de lechería. También el programa dispone una ayuda a los productores, entregando su leche a la industria para mejorar la higiene y las condiciones de trabajo, y ubicar las explotaciones en conformidad con la reglamentación europea y nacional.

Presenta un rasgo original ya que está basado en acuerdos concluidos entre el Consejo Regional, los sindicatos de productores y las empresas lecheras, según las siguientes modalidades:

- Cofinanciación de las inversiones de los productores, en paridad entre las lecherías y el Consejo Regional, con una tasa de entre el 45 y el 35%, dependiendo de si la explotación está o no en una zona desfavorecida, con un máximo de 500 francos.
- Compromiso de las lecherías de realizar un programa de calidad.
- Dictamen de los locales lecheros hecho por un técnico de la central lechera y un técnico de la cámara de agricultura.

Desde 1962, el Consejo Regional destinó 22 millones de francos para esta operación, lo que permitió adoptar normas en más de 2.000 explotaciones, el 30% de los productores de leche aquitanos. En 1966, se adoptaron 150 normas extraordinarias, para una ayuda regional de 3.5 millones de francos.

Aquitania cuenta con 853 productores granjeros, de los cuales 327 son productores de queso y 526 vendedores de leche sin tratar.

Otra ayuda de los Consejos Regionales se destina a permitirles a los productores granjeros modernizar sus lugares de crianza para mejorar la productividad y las condiciones de trabajo, y adoptar las normas europeas de higiene en sus talleres de transformación quesera o en la venta directa de leche sin tratar. El Consejo Regional interviene, bajo la forma de subvención, con un tasa de 33% en las zonas desfavorecidas y de 26% en las demás, siendo la subvención máxima de 70.000 francos.

Monto de la ayuda regional: 1996:1200.000 francos (por 30 queserías)

La investigación y experimentación también reciben apoyo. Los programas de trabajo se inscriben en los esfuerzos emprendidos durante el plan precedente. Estos consisten, especialmente, en el seguimiento del estudio "sistema forrajero y entorno".

Monto de la ayuda regional: 1996: 350.000 francos.

En el marco de la gestión de las cuotas lecheras, las interprofesionales lecheras del suroeste, Cilaisud, para satisfacer en parte la fuerte demanda regional de referencias liberales, propuso un plan regional de recompra de referencias como complemento del plan nacional de reestructuración lechera. Este programa facilita las referencias de productores que desean dejar su actividad lechera se transfieran hacia aquellos que son prioritarios (ganaderos de PAM y jóvenes agricultores). Este plan prevé la recompra de 8.6 millones de litros suplementarios por un costo de 11.2 millones de francos, financiados en paridad por Cilaisud y por el Consejo Regional.

Caprinos

La cadena caprina está ubicada principalmente en las zonas rurales desfavorecidas. Las producciones de esta cadena animal son más bien menores, ya que no genera más que 376 toneladas de carne fina y 9.5 millones de litros de leche entregados a la industria. Se divide en dos estrategias:

una cadena granjera enfrentada a exigencias sanitarias europeas y una industrial, que busca valorizar su leche. Es por este propósito que fue creada la marca Cabécou du Périgord.

El Consejo Regional brinda apoyo tendiente a mejorar los equipos de los talleres de transformación quesera de los granjeros, para que respondan a las exigencias de higiene y calidad de las normas europeas. La subvención es del 33% en la zona desfavorecida, y del 26% fuera de ella, con un límite de 70.000 francos por explotación.

Monto de la ayuda regional: 1996: 900.000 francos (serían modernizadas quince lugares de crianza y queserías).

Una medida encaminada a utilizar la inseminación artificial y a instalar el esquema de selección natural Gene + fue puesta en práctica, según las siguientes modalidades:

- Ayuda del 50%, limitada a 60 francos por inseminación realizada en el marco del Gene +.
- Ayuda del 50%, limitada a 30 francos para las otras inseminaciones realizadas fuera del Gene +.

Monto de la ayuda regional: 1996: 100.000 francos (se verán involucradas 250 cabritas de calidad).

Ovinos

Con alrededor del 9% de la ganadería nacional, Aquitania se sitúa en el segundo puesto de las regiones francesas en producción de leche de oveja, y en el cuarto en la de carne ovina. El impacto económico de esta cadena es importante en las zonas desfavorecidas. En efecto, el 95% de las ganaderías están localizadas en zonas de montaña y en zonas secas de ladera. El mercado de la carne ovina se caracteriza por un aumento del consumo y por una baja de la producción, como resultado del enfrentamiento a la competencia muy activa de animales de importación. Desde 1989 se dio inicio a una gestión de calidad en el seno de la cadena ovina aquitana, que

desarrolló sus productos bajo certificación. Así, los sellos rojos siguientes fueron homologados: leche de cordero de los Pirineos, cordero granjero del Perigord. Continúa en esta vía con una demanda de sello rojo y de IGP para el cordero de Pauillac.

La producción de leche de oveja se desarrolló bastante en el transcurso de los años 80. Esto permitió el rejuvenecimiento de los jefes de la explotación, incrementó el número de vegetales de leche, actualmente de 462.000, y dobló la producción de leche, a pesar de una productividad frágil, dadas las dificultades de explotación en zona de montaña. Las entregas a la industria involucran cerca de 32 millones de litros en 1995 y la transformación quesera se beneficiaría, en ciertas condiciones, del AOC Ossau-Iraty.

Con el fin de conservar el potencial de producción y mejorar la competitividad del sector, se apoya la creación de lugares de cría de ovejas.

Monto de la ayuda regional: 1996: 3.600.000 francos (modernización de 65 majadas).

A escala masiva del Consejo regional en materia de fomento agropastoral se ha puesto en marcha una gestión coherente y global, a través de tres programas: el Contrato del Plan Estado-Región, la Carta de desarrollo durable de los valles bearnesos y de la protección del oso y el PDZR 1994-1999. La intervención de la región complementa la del Estado y del Consejo General de los Pirineos Atlánticos, cuyos créditos deben servir de contrapartida de los empréstitos europeos previstos en el PDZR. Las operaciones financieras se relacionan, particularmente, con la creación de cabañas, el fomento de pasturajes colectivos, parques para ovejas, canales de agua y caminos pastorales.

La región interviene con una tasa máxima de ayuda de 15% en zona de osos o en territorio PCD, y con 10% para las demás zonas.

Monto de la ayuda agrícola regional: 1996: 290.000 francos.

Con el objeto de mejorar la calidad de la leche mediante la moderni-

zación de los equipos de ordeño, el Consejo Regional aporta una ayuda de 33% del monto de las inversiones.

Monto de la ayuda regional: 1996: 1.300.000 francos (modernización de 53 talleres de ordeño)

Numerosos productores de leche de oveja integraron una actividad quesera con el fin de crear un mayor valor agregado. Ahora bien, se han visto enfrentados a la necesidad de adoptar en su taller las normas europeas. La ayuda, que representa el 33% del monto de la inversión, se destina a financiar las inversiones necesarias.

Monto de la ayuda regional: 1996:100.000 francos (modernización de 2 ó 3 talleres).

El programa de investigación y experimentación para la cadena ovina se articula alrededor de dos organismos, la Sica-Creom (64) para los ovinos lecheros, y la Sica-Creo (24) para los ovinos-carne. Paralelamente a los dos programas desarrollados por ambos organismos, se trata de instalar una red de referencias y demostración, con el fin de mejorar la calidad de los productos y afinar las técnicas de ganadería.

Monto de la ayuda regional: 1995: 1.000.000 francos.

Desde 1989, una gestión de calidad comenzó dentro de la cadena carne-ovina y la evolución del consumo movió a la Aveovla, Asociación Regional de los Ganaderos Ovinos de Carne y Leche de Aquitania, a desarrollar productos bajo certificación. De esta manera, los sellos rojos siguientes fueron homologados: leche de cordero de los Pirineos, cordero granjero del Perigord. La Aveovla desea tener por esta vía el sello rojo y el IGP para el cordero de Paullilac, con el esfuerzo conjunto de los ganaderos para obtener el sello y realizar las inversiones necesarias para el trazado del producto. Diferentes empresas solicitaron apoyo al Consejo Regional para el lanzamiento o desarrollo de productos bajo el sello rojo.

Monto de la ayuda regional: 1995: 520.500 francos

Frente a las dificultades que enfrenta la producción de leche de oveja,

la interprofesionalización, que reúne a la vez a los productores de leche y a las empresas de transformación, decidió acometer un importante programa de comunicación para hacer progresar las ventas de quesos de oveja y construir una imagen de calidad de los quesos regionales. Este programa se articuló alrededor de dos acciones: la difusión de un espacio publicitario y el balizaje del “camino de los quesos” sobre los lugares de producción. Esta última operación permite un mejor descubrimiento de los productos por parte de los turistas.

Monto de la ayuda regional: 1994: 500.000 francos.

Porcinos

La ganadería porcina está presente en un gran número de explotaciones, a título de diversificación o como prolongación de la actividad de los cereales, particularmente del maíz. Produce cerdos vivos de calidad (803.500 cerdos de salchichas en 1995), gracias a una alimentación a base de cereales y beneficiaria de una frágil densidad poblacional y un buen estado sanitario, sin generar problemas ambientales muy importantes.

Después de la crisis 1993-1994, la producción porcina ha pasado a tener una situación más favorable. Está segura de sus egresos, con un consumo de carne fresca en progreso, para el cual Aquitania dispone de dos sellos: el cerdo del suroeste y el cerdo granjero del suroeste. Por otro lado, el sector de la salazón seca (20% de la producción nacional), está representado por un producto de renombre: el Jamón de Bayona, cuyo IGP se encuentra en negociación.

Las acciones en favor de la cadena porcina tienen como objetivo reforzar el potencial de producción regional y continuar la política de certificación para los productos porcinos.

En 1993, el Interprofesional Porcino de Aquitania, INPAQ, instaló un fondo de apoyo regional que permite intervenir, bajo la forma de caución bancaria, en los proyectos de investigación realizados por ganaderos o empresas. En efecto, en la producción porcina, todas las aros de la cadena

son muy interdependientes y la falta de inversión en cualquiera de ellos podría poner en peligro la competitividad total. Además, la instalación de la ganadería porcina requiere de inversiones, que necesitan a su vez de créditos bancarios, con un alto costo. El Fondo, mantenido en 50 % por las agrupaciones de productores, permite optimizar los planes de financiamiento y facilitar la obtención de créditos bancarios, limitando los riesgos para el inversionista (no hay hipoteca sobre los locales de habitación). Desde 1993, 176 folios fueron presentados al comité de fomento de los fondos, del cual hace parte la región. Corresponden a un monto de inversión de 112 millones de francos, de los cuales 34 millones están garantizados por el fondo. Actualmente, la superficie financiera del fondo cubre 12 millones de francos.

Monto de la ayuda regional: 1996: 3.000.000 francos.

Existen operaciones encaminadas a continuar apoyando las porquerizas experimentales de Pau-Montardon y el montaje de nuevas técnicas de producción que protegen el medio ambiente. Se investigan las causas y los lugares de contaminación en las empresas de ejecución y transformación de porcinos. En la perspectiva de la IGP Jamón de Bayona, se prevén controles de los secadores y la definición de los umbrales de apreciación de los productos secos.

Monto de la ayuda regional: 1996: 700.000 francos.

Se ha puesto en marcha de una plataforma de investigación-desarrollo, que permitirá disponer de una estación de proximidad cuya primera misión será apoyar el desarrollo tecnológico y divulgar los métodos de producción y fabricación de nuevos productos.

Monto de la ayuda regional: 1996: 500.000 francos.

En el marco de la utilización de la IGP Jamón de Bayona, será creado en la cuenca de Adour un laboratorio específico de análisis sensoriales en la cadena porcina.

Monto de la ayuda regional: 1996: 250.000 francos.

La Inpaq creó en 1992 un centro de inseminación artificial porcino en la cuenca de Adour: el Inpig. Aunque la inseminación artificial se ha desarrollado mucho en estos últimos años, el centro tiene como objetivo permitir a los ganaderos obtener más fácilmente recursos y mejorar la productividad. La región participa en las diferentes acciones de expansión de este centro.

Monto de la ayuda regional: 1995: 200.000 francos

Existe igualmente un programa de apoyo al diagnóstico de las crías porcinas y al control de la inseminación artificial.

Se trata de bajar los costos de la crianza porcina dominando la técnica de la inseminación artificial. La acción consiste en evaluar la capacidad de las explotaciones en las que se utilizará la técnica de la inseminación y en aportar mejoras.

Monto de la ayuda regional: 1996: 100.000 francos

En el suroeste de Aquitania, el Consejo regional participa en la constitución de una zona libre de las enfermedades porcinas de fuerte incidencia económica y en la conservación de una reserva de productores sanos. La acción consiste en hacer un seguimiento de los programas de profilaxis de las enfermedades contagiosas (mal de Aujeszky, peste, mal vesicular, fiebre aftosa), detectar los animales positivos y establecer un programa de prevención de enfermedades ganaderas, apoyándose en la vigilancia epidemiológica de las lesiones pulmonares en el matadero.

Monto de la ayuda regional: 1996: 500.000 francos.

La certificación de los productos busca encargarse parcialmente del costo de la misma (controles, análisis), con el fin de favorecer el desarrollo de los símbolos eficientes de calidad (sellos rojos, AOP, IGP, certificación de conformidad). La utilización de la certificación Jamón de Bayona causó, en 1996, un fuerte aumento de la ayuda solicitada en este marco.

Monto de la ayuda regional: 1996: 1.080.000 francos.

Se promueve también la identificación de los productos de calidad. Estas se relacionan con los cerdos del suroeste, el cerdo granjero del suroeste y el Jamón de Bayona.

Monto de la ayuda regional: 1996: 500.000 francos.

Existen igualmente acciones para conservar y estructurar la cadena porcina vasca en el valle de las Aldudas. Los animales de esta raza, de cualidades gustativas excepcionales, producen productos de transformación de alta escala cuyo mercado está en desarrollo.

Monto de la ayuda regional: 1996: 350.000 francos.

La adaptación de las ganaderías porcinas al entorno trae problemas relativos (el tratamiento de los efluentes afectó una cuarentena de la ganadería en 1994).

Monto de la ayuda regional: 1994: 700.000 francos.

El programa nacional de control de las contaminaciones de origen agrícola fue objeto de un acuerdo entre el gremio y los ministros de la agricultura y el medio ambiente. Este acuerdo afecta las ganaderías bovinas, porcinas y de aves de corral, así como las explotaciones mixtas. Su objetivo es disminuir los riesgos de contaminación de las aguas por los efluentes de las ganaderías y desechos, ayudando a los agricultores a realizar mejoras en propiedades y prácticas de esparcimiento. El programa está explicado en el cuadro del Contrato del Plan, con un límite de 50 millones de francos y con una financiación en paridad de 25 millones de francos-región, 25 millones de francos-Estado.

Su aplicación es progresiva y las financiaciones solicitadas deberán ser importantes a partir de 1997.

Monto de la ayuda regional: 1996: 2.133.896 francos

CONCLUSIONES

Los logros de la acción regional

Como se vio antes, la agricultura europea ha evolucionado mucho desde hace 35 años, bajo la acción de las reformas políticas europeas y el desarrollo de los mercados.

Tal evolución se traduce, especialmente, en una diversificación cada vez más marcada de las producciones y, paralelamente, en una integración cada vez más fuerte de las tecnologías. Esto implica que para poder dirigir las acciones pertinentes, el poder público debe estar en capacidad de intervenir en un nivel lo suficientemente cercano al terreno para materializarlas con éxito, y en un período suficientemente largo para mantener un equilibrio global del territorio. El nivel regional ofrece esta garantía y es unánimemente reconocido como resultado de este tipo de acción.

En el caso específico de la región aquitana, las opciones del Consejo Regional, se vieron simplificadas por la tradición de los productores de asegurar producciones de calidad y de buscar la certificación de éstas (la primera clasificación de vinos de Burdeos se logró en 1855).

En el contexto de la competencia actual, dentro de la Comunidad y fuera de ella, aparece claramente que la producción agrícola aquitana no puede luchar, tanto por razones climáticas como por razones de costo de la mano de obra, en el terreno de los costos de producción.

Para poder ser productivos, los aquitanos escogieron, antes de las reformas de la PAC y la evolución de los mercados mundiales, la calidad certificada. Es una elección del Consejo Regional el apoyar esta voluntad del gremio. Parece innegable que esta unanimidad favorece en gran medida la acción del Consejo Regional y su alcance.

En el dispositivo legal francés, el Consejo Regional no pudo definir lo

que era calidad ni los criterios de ésta. Los únicos concededores de la materia son los mismos productores.

Así, para que una gestión de calidad de un producto sea aceptada, el Consejo Regional, favorece la organización de los productores, reservando la mayor parte de las ayudas a los que están organizados.

Desde entonces, la mayoría de las herramientas aplicadas implican el desarrollo de una producción de calidad.

Así es como se diseña el método del Consejo Regional, que puede mantenerse tanto por razones legislativas como financieras.

Recurriendo a este método, el Consejo Regional pesa sobre el desarrollo de la región de manera global, pero también diferenciada, eligiendo entre la variedad de sus instrumentos aquellos que se aplican a esta o a aquella zona y regulando el esfuerzo de su intervención. Pero la acción del Consejo Regional enfrenta numerosas limitaciones.

La gestión de calidad, guiada por los productores, es larga y difícil. Para poder aportar un beneficio debe ser reconocida por un signo de calidad apreciado por los consumidores. Dicha gestión tiene igualmente un alto costo, asociado a los rendimientos decrecientes frecuentemente relacionados con la adopción de nuevas técnicas y tecnologías, a los esfuerzos de comunicación y a las acciones comerciales indispensables.

Pese a las ayudas que puede brindar el Consejo Regional, es muy difícil económicamente para los productores, en un contexto de fuerte competencia internacional; de hecho, muchos de los productores no han adoptado todavía dicha gestión o bien apenas la están empezando a poner en práctica.

Es excesivamente difícil, en efecto, vender un producto doblemente más caro que el importado. Para eso necesita que su sello de marca sea perfectamente reconocido.

Más cierto hoy en día, cuando la gran mayoría de los productores agrícolas circula los hipermercados comerciales, porque el precio es un factor decisivo que no privilegia la gestión de los productores. Aquí tampoco, el Consejo Regional posee los medios para intervenir en las relaciones productores-hipermercados.

Por otra parte, la acción del Consejo Regional es exitosa y reconocida por el conjunto de los productores agrícolas, pero no por las industrias agroalimentarias. Estas industriales, grandes multinacionales o PME, encaminan sus esfuerzos hacia sus marcas.

Se trata de una gestión fundamentalmente individualista y que no está siempre de acuerdo con la gestión de calidad de los productores. Las industrias que transforman los productos agrícolas buscan más la reducción del costo de su materia prima que la certificación de la mejor calidad.

Ahora bien, la riqueza de Aquitania debe pasar por el refuerzo de la infraestructura de empresas de transformación que aportan mayor valor agregado, susceptible de justificar la aplicación de nuevas zonas de cultivo. Por otra parte Aquitania sufre, frente a sus resultados agrícolas, un claro retraso de la industria agroalimentaria.

Aquí también el Consejo Regional está relativamente desprovisto de medios para intervenir sobre este sector, fuera de las ayudas concebidas para el conjunto de las empresas aquitanas.

Aunque lo esencial de la reforma de la Política Agrícola Común está en curso, la sobreproducción en Europa perdura para numerosos productos. Por consiguiente, la Unión Europea crea proyectos para limitar los excedentes. Estos planes están basados en la promoción de la calidad, la baja de los rendimientos y la salida de un cierto porcentaje de hectáreas cultivables en cada país europeo. Es el caso, por ejemplo, de la producción vitícola europea actual. Ahora bien, en la mayoría la producción vitivinícola, Aquitania ya hizo los esfuerzos para la necesaria adaptación al mercado (la casi totalidad de la producción está bajo denominación de origen con-

trolado) y no conoce problemas de comercialización ni participa en el aumento de los excedentes comunitarios. Por lo tanto, la ejecución de las reglamentaciones comunitarias podría llevar a imponer reducciones de superficies de producción en Aquitania.

Los productores aquitanos tienen frecuentemente el sentimiento de que los esfuerzos que logran no son suficientemente reconocidos y valorados por la Unión Europea.

Frente a esta situación, la región tiene como único poder acogerse políticamente a las autoridades centrales francesas y esperar que los intereses regionales sean bien defendidos en Bruselas. Los medios de defensa de nuestros intereses en la Unión Europea son entonces limitados.

Finalmente, el Consejo Regional no cuenta con los medios de acción más allá de la orientación e incitación, y no puede intervenir especialmente en el sustento de los productores sino hasta que un acontecimiento los ponga en una situación delicada. La crisis actual de la "vaca loca" es la cruel ilustración. Hasta que el conjunto de una cadena se vea amenazado, el Consejo Regional no puede intervenir sino al margen y no puede subvencionar el ingreso agrícola.

Globalmente, la acción del Consejo Regional es eficaz y juzgada pertinente, los buenos resultados de la agricultura y la mejora de éstos lo comprueban.

Mientras tanto, la descentralización está incompleta, las negociaciones con el Estado son permanentes y el Consejo Regional no goza sino de una libertad vigilada y no puede interesarse integralmente en la vida agrícola.

Por otro lado, los presupuestos del Consejo Regional son extremadamente limitados: apenas 200 millones de francos destinados para un sector tan importante para la economía regional y para el equilibrio del territorio.

ORGANISMOS E INSTRUMENTOS LOCALES EN LA DESCENTRALIZACION DEL SECTOR RURAL COLOMBIANO

*Ricardo Vargas del Valle **

*Asesor de la Dirección General del Fondo de Cofinanciación
para la Inversión Rural, DRI y Coordinador
de la preparación de la Fase IV*

RESUMEN

El presente trabajo hace un análisis de la pertinencia y el desempeño de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata, y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR, en el marco de la descentralización política y administrativa que se inició en Colombia desde 1986. Igualmente, incluye algunas consideraciones sobre la importancia que tiene dicho proceso para el desarrollo de las sociedades rurales y la manera como se propone impulsarlo a partir de algunas acciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, y de la Fase IV del Programa de Desarrollo Rural del Fondo DRI.

El trabajo concluye y recomienda lo siguiente: (a) el proceso de descentralización política y administrativa debe profundizarse y, además, expandirse a otros programas sectoriales del gobierno; (b) el nivel central del gobierno debe repensarse y reducirse para ser más normativo (formulador

* *Ingeniero Agrónomo de la Universidad Nacional de Colombia. MA en economía aplicada de la American University, Whashington DC. MSc en economía agrícola, Oxford, Inglaterra. Consultor en temas de desarrollo agropecuario y rural para el BID, BIRF, PNUD, y el IICA en varios países de América Latina y el Caribe. Asesor durante varios periodos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia.*

de políticas) y menos ejecutor de programas y proyectos; (c) es necesario continuar apoyando a las Umata en su etapa de consolidación, principalmente, mediante la asesoría y el acompañamiento; (d) es fundamental promocionar y apoyar la creación, desarrollo y consolidación de las instancias de concertación entre las autoridades locales y las sociedades rurales, tales como los CMDR, especialmente como instancias para la planificación participativa; y (e) el MADR debe otorgarle la mayor prioridad al apoyo político, normativo y financiero para un desarrollo más autónomo y descentralizado de las sociedades rurales, principalmente, en torno a la ejecución de los programas de reforma agraria y desarrollo rural.

PRESENTACION

Este trabajo quiere presentar, ante los asistentes al seminario *El Desarrollo Agropecuario y Rural en el marco de la descentralización y la regionalización*, algunos resultados de recientes investigaciones sobre los organismos e instrumentos locales que se han venido realizando en Colombia para descentralizar algunas de las políticas, programas y proyectos de desarrollo rural (agropecuario) que, tradicionalmente, estuvieron a cargo del gobierno central. Igualmente, presenta algunas reflexiones sobre dicho proceso y elabora algunas conclusiones y recomendaciones.

El trabajo está basado en otros trabajos recientes en los cuales el autor ha participado activamente¹, así como en estudios y documentos relacionados con el tema². La presentación se ha organizado de la siguiente manera: inicialmente, se hace un breve recuento del cuerpo normativo que ha enmarcado el proceso de descentralización política y administrativa de las principales funciones y competencias del Estado colombiano en materia de desarrollo rural, especialmente a partir de la decisión tomada por el país en 1986 para elegir, directa y popularmente, a los alcaldes municipales; en segundo lugar, se hace un análisis de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata, como organismos locales por excelencia para asumir la descentralización del servicio de la asistencia técnica gratuita para pequeños productores rurales; el tercer capítulo está

dedicado a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR, como instrumentos idóneos para propiciar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo rural a nivel local, explorando sus limitaciones y potencialidades dentro del proceso de descentralización; y, por último, se presentan algunas consideraciones relevantes sobre la importancia de la planificación local del desarrollo rural y el necesario desarrollo institucional de las instancias locales, en el marco de la formulación de la Fase IV del Programa de Desarrollo Rural del Fondo DRI. A manera de resumen, al final se presentan algunas conclusiones y recomendaciones de interés.

I. ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL DESARROLLO RURAL

Después de las frecuentes guerras civiles que enfrentaron a los colombianos del siglo pasado por las discusiones entre federalistas y centralistas sobre el modelo de organización político-administrativa que debería regir en el país, quedó establecido en la Constitución de 1886 que el gobierno de Colombia era “centralizado en lo político pero descentralizado en lo administrativo”. A pesar de ello, la historia nos muestra que el modelo centralizado de gobierno, tanto en lo político como en lo administrativo, fue lo que primó desde entonces. En efecto, el gobierno central no sólo detentó el control político de las regiones y territorios (departamentos y municipios), sino que, además, ejerció total control sobre los recursos destinados a financiar el desarrollo regional y, especialmente, sobre las instituciones públicas que los ejecutaban.

Ello fue así hasta que en 1986 se inició la descentralización política y administrativa en Colombia, cuando el Congreso, mediante el Acto Legislativo No. 1 de dicho año, decidió modificar la Constitución para que los alcaldes fueran elegidos en forma directa por los ciudadanos de cada municipio mediante el voto popular. En desarrollo de dicha decisión, el Con-

greso aprobó en el mismo año las leyes 11 y 12, mediante las cuales definió las competencias y fuentes de recursos para que los municipios pudieran desarrollarse en forma más independiente y autónoma. A su vez, el Decreto 77 de 1987, reglamentario de la ley 12 de 1986, se constituyó en el primer cuerpo normativo sobre la descentralización de las principales funciones del gobierno central en favor de los municipios en temas tales como el desarrollo rural integrado, la asistencia técnica agropecuaria, las obras públicas, el desarrollo urbano, el agua potable y saneamiento ambiental, la educación y la salud. Con base en dicha norma se modificó el Programa de Desarrollo Rural Integrado, que desde 1976 se estaba ejecutando en Colombia para que, a partir de entonces, el Fondo DRI, a través de la cofinanciación, apoyara a los municipios en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural, con la participación de las comunidades rurales beneficiarias (art. 45, Dec. 77 de 1987).

Asimismo, en 1989, el Decreto 1946 reglamentó la conformación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata, y el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Sintap, para que los municipios pudieran asumir adecuadamente la responsabilidad de dicho servicio. Más adelante, en 1991, mediante el Decreto 2379, se terminó de reglamentar a las Umata.

En 1991 se promulgó la nueva Constitución Política de Colombia, que definió el país como un "*Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista*", e incluyó una serie de normas para impulsar, definitivamente, el proceso de descentralización de la administración pública y el sistema político colombiano.

En desarrollo del Art. 20 transitorio de la Constitución, se promulgaron una serie de decretos, destinados a adecuar las instituciones públicas a los mandatos de la nueva carta. Uno de ellos, el Decreto 2132 de 1992, estableció el Sistema Nacional de Cofinanciación y vinculó al Fondo DRI -ahora Fondo para la Cofinanciación de la Inversión Rural- a dicho sistema, a la vez que introdujo un nuevo actor en el sistema de cofinanciación

para el desarrollo rural: el departamento. La exitosa experiencia obtenida hasta entonces con la elección popular de alcaldes, convenció al país de la necesidad de elegir directamente a los gobernadores de los departamentos, a los cuales también se les asignaron nuevas responsabilidades y funciones.

Posteriormente, en desarrollo de algunas normas constitucionales (art. 64, 65 y 66, principalmente) y de documentos aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, el gobierno logró que el Congreso aprobara la Ley 101 de 1993, más conocida como *Ley Agraria*, la cual, entre muchos otros temas, crea los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR, como instancias superiores de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas (art. 61 y 64), y estableció algunas normas complementarias para el despegue de las Umata (art. 57-60). La Ley 160 de 1993, que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, también establece la creación de los CMDR (art. 88 y 89). Dependientes de los CMDR, en cada municipio se pueden crear comités especializados para atender asuntos de especial interés para el desarrollo de las comunidades rurales. Para tal efecto, la Ley 101 de 1993, trata sobre la Comisión Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, CMAT, para orientar y vigilar el funcionamiento de la Umata (art. 62 y 63); y la Ley 160 de 1993 trata sobre el Comité de Municipal de Reforma Agraria, CMRA, para facilitar la concertación del proceso de reforma agraria (art. 90).

Las normas legales anteriores se refieren, fundamentalmente, a las Umata, los CMDR y los programas de desarrollo rural del Fondo DRI. Es decir, a los organismos e instrumentos que ha desarrollado el sector público agropecuario colombiano para descentralizar el proceso de toma de decisiones del gobierno central en materia de desarrollo rural (agropecuario). Aun con los problemas y limitaciones que veremos más adelante, resulta válido hablar de descentralización, entendida como la transferencia real del poder para tomar decisiones y asignar recursos en otros niveles de la administración pública distintos al gobierno central (departamentos y municipios). Existen, por supuesto, otros esfuerzos de entidades y progra-

mas del sector público agropecuario para adecuarse al proceso de descentralización, pero que apenas se quedan en la desconcentración de funciones entre el nivel nacional y los niveles regionales de esas entidades, sin que el poder de las decisiones se transfiera efectivamente a estos últimos.

La normatividad legal anteriormente reseñada -que, debemos advertir, no incluye la totalidad de las normas-, de por sí constituye una muy buena indicación de la extraordinaria dinámica que en Colombia ha tenido el proceso de descentralización de la administración pública. La primera elección de alcaldes tuvo lugar en 1988, es decir, hace menos de diez años, y la transformación de los municipios en los aspectos económicos, políticos, sociales y de infraestructura ha sido tan rápida, que ha desbordado la capacidad del gobierno central para adecuar sus políticas y procedimientos al mismo ritmo. En el curso de los siguientes capítulos pretendemos explorar con mayor detenimiento las implicaciones -buenas y malas- de este fenómeno, alrededor del análisis de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica, Umata, como organismos locales descentralizados, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR, como instrumentos idóneos para impulsar la descentralización, y las propuestas para la Fase IV del Fondo DRI como programa del gobierno central para profundizar el proceso de descentralización del desarrollo rural, especialmente en favor de los municipios.

II. LAS UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA, UMATA

El caso de las Umata configura sin duda alguna el ejemplo más claro y exitoso de la descentralización en el sector agropecuario colombiano, sin que ello signifique que el proceso haya sido fácil, que esté acabado o que se encuentre libre de problemas. Por el contrario, estudios recientes para evaluar las Umata muestran resultados muy interesantes que vale la pena destacar.

El estudio de evaluación de las Umata³

Entre octubre de 1995 y febrero de 1996 se realizó el Primer Censo Nacional de Umata, el cual sirvió de base para un estudio de evaluación realizado por Pbest Asesores, por encargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias y el IICA. Los principales resultados son los siguientes:

Los resultados del I Censo Nacional de las Umata (1995)

Durante 1995, las mil Umata de sendos municipios que respondieron el cuestionario del Primer Censo Nacional prestaron el servicio de asistencia técnica para pequeños productores a 435.844 usuarios. Dicha cifra significa un incremento sustancial frente a los 120.000 usuarios que se atendieron durante 1990, a los 167.369 durante 1993 y a los 268.844 durante 1994. Ello significa que la cobertura del servicio se multiplicó por más de 3.6 veces entre 1990 y 1995. El incremento en la cobertura del sistema es un fenómeno generalizado a nivel nacional, aun en aquellos departamentos y regiones en donde, tradicionalmente, el servicio de asistencia técnica ha sido fuerte. Tal es el caso de Antioquia, que aumentó de 24.111 en 1993 a 80.349 en 1995, Boyacá de 30.766 a 53.928, Valle de 3.253 a 14.860, Tolima de 10.331 a 26.811, Cundinamarca de 13.300 a 37.013, Santander de 13.644 a 36.858, Sucre de 4.624 a 12.065, Cauca de 4.475 a 19.151 y Norte de Santander de 1.970 a 16.967.

Además del aumento en la cobertura, el Censo encontró resultados similares en cuanto a los recursos financieros movilizados para el trabajo de las Umata: mientras en 1993 el presupuesto total de las Umata fue de \$8.516 millones, en 1994 fue de \$19.216 millones y en 1995 alcanzó la suma de \$40.950 millones, de los cuales el Fondo DRI aportó cerca de 34% y los municipios el 55%. Es decir, el presupuesto, en términos nominales (pesos corrientes) creció 4.8 veces entre 1993 y 1995 y 3.2 veces si lo medimos en términos reales (pesos constantes).

De igual manera, el personal vinculado a las Umata muestra incre-

mentos sorprendentes: mientras en 1990 se estima que había algo más de 800 funcionarios dedicados al servicio, el Censo de 1995 reporta 5.327 funcionarios vinculados, de los cuales 3.539 son extensionistas (1.640 profesionales y 1.899 tecnólogos). Es interesante destacar que el 24.6% de los extensionistas se halla vinculado a la carrera administrativa, mientras que el 51.1% se encuentra bajo la modalidad de contratos.

Consecuente con los mayores recursos financieros a disposición de las Umata, se ha mejorado la dotación física, especialmente en cuanto a medios de movilización, equipos de extensión y computador. A pesar de lo anterior, es claro que la dotación, en términos globales, sigue siendo insuficiente para cumplir a cabalidad con las responsabilidades. Especial atención merece el problema de los medios de locomoción, por cuanto es apenas obvio que cualquier mejoramiento de la Umata en otros aspectos no podrá ser materializado en un mejor servicio a los usuarios si los extensionistas no cuentan con los medios necesarios para desplazarse. Los datos del Censo indican que una tercera parte de las Umata carecen, por completo, de medios de locomoción (sólo el 66.7% disponen de motos, con un total de 1.280 en todo el país). Además, tan sólo el 41% de las Umata disponen de equipos de video, el 29% de proyectores, el 36% de computador y el 22% de bibliotecas técnicas. Lo anterior contrasta con la amplia utilización de parcelas demostrativas: el 79% de las Umata usan esta modalidad de extensión, con un total nacional de 9.320 parcelas.

Gracias a los incrementos en la cobertura y el presupuesto antes comentados, la relación entre las dos variables muestra una dinámica similar para el período 1993-1995. En efecto, en pesos constantes de 1995, el promedio nacional por usuario atendido aumentó de \$75.973 en 1993 a \$86.988 en 1994 y a \$93.956 en 1995. Ello indica que, además de haberse ampliado los recursos y la cobertura, también aumentó la cantidad de recursos por usuario atendido y las posibilidades de mejorar la calidad del servicio.

Al comparar la relación entre el presupuesto (en pesos constante de 1995) y los municipios y las veredas atendidas, observamos también las mismas tendencias. En 1993, el presupuesto por municipio fue de \$12.8

millones, en 1994 ascendió a \$23.6 millones y en 1995 llegó a \$41.4 millones; es decir, se triplicó en términos reales. El incremento del presupuesto por vereda (también en pesos constantes de 1995) es relativamente menor, aunque importante: en 1993 fue de \$1.2 millones, en 1994 fue de \$1.5 millones y en 1995 fue de \$1.9 millones.

En 1993 se atendieron 167 usuarios por municipio, en 1994 se elevó a 269 y en 1995 se atendieron 436 usuarios por municipio. Similarmente, aunque en menor proporción, el número de usuarios por vereda atendida también se subió en dicho período de 16 en 1993 a 18 en 1994 y a 21 en 1995.

El apoyo y la asesoría que en la actualidad están prestando las Secretarías de Agricultura a través de sus Unidades de Coordinación Sintap a las Umata es, definitivamente, otra fortaleza con que cuenta el sistema. En efecto, el 89.2% de las Umata reportó haber recibido ayuda para la formulación de proyectos, el 81.5% para la gestión de los mismos, el 70.3% en sus relaciones con la Udeco, el 91.1% en aspectos relacionados con el Sintap, el 62.9% en asistencia técnica y el 84.5% en seguimiento y evaluación.

De acuerdo con los datos recolectados en el Censo, también se pueden desvirtuar opiniones relativamente generalizadas entre funcionarios del nivel nacional, que indicaban la fragilidad de las relaciones entre las Umata y los Creced de Corpoica. El 44.9% de las Umata informaron estar realizando actividades conjuntas con los Creced en ajuste de tecnología, el 67.4 % en capacitación de funcionarios, el 27% en diagnóstico tecnológico, el 43.5% en recomendaciones tecnológicas y el 23.9% en sistemas de información tecnológica. Tan sólo el 2.7% reportó no tener ninguna actividad con los Creced.

Buscando disponer de algún indicador acerca de los procesos de concertación comunitaria y la utilización de los mecanismos e instancias legales que los estimulan, se incluyó una pregunta en el formulario del Censo relacionada con la existencia en el municipio de las siguientes instancias: Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Comisión Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria y Consejo Municipal de Rehabilitación o

ninguna. Infortunadamente, no se indagó sobre la calidad y pertinencia de dichas instancias en caso de existir, ni tampoco sobre la existencia de otras instancias con otros nombres. Sin embargo, los resultados, nuevamente, sorprenden: 612 municipios cuentan con CMDR, 381 con CMAT y 251 con CMR. Solamente 129 informaron no contar con ninguna instancia de concertación.

Dado que un municipio puede incluir más de una de las anteriores, se hizo un ejercicio para conocer la cantidad de municipios en que hubiera por lo menos una de ellas, encontrando los siguientes resultados: 802 municipios tienen, por lo menos, una de las instancias de concertación, de los cuales 421 cuentan con CMDR y/o CMR, 315 cuentan con CMDR y/o CMR y CMAT, y 66 sólo con CMAT.

En opinión de los directores de las Umatas, el mayor obstáculo que enfrentan es el financiero para el 54% de los informantes, el político para el 14%, los «otros» para el 11.8% y el de personal para el 11.1%. Los problemas técnicos y de equipos no aparecen como prioritarios sino en muy pocos casos. Igualmente, al analizar las calificaciones que dieron al problema financiero, se observa que el 18.2% lo calificaron como segunda prioridad y el 8,8% como tercera, es decir, prácticamente el 81% de los informantes lo jerarquizó como uno de los tres problemas más importantes. No debe pasar inadvertido que la mayor preocupación continúe siendo el problema de los recursos financieros, cuando, como se explicó antes, el presupuesto de las Umata se ha triplicado en los últimos tres años en términos reales.

Los resultados del Primer Censo Nacional de las Umata, en 1995, ya descritos, permiten elaborar las siguientes dos conclusiones principales:

□ La fase de implantación de las Umata concluyó exitosamente. La decisión adoptada a través del Decreto 77 de 1987 para que los municipios asumieran la responsabilidad en la prestación del servicio de asistencia técnica gratuita para los pequeños productores rurales, y para la cual se estableció un plazo de cinco años, se convirtió en una realidad con 2-3

años de retraso. En la actualidad se estima que existen en el país 1.042 Umata, lo cual representa prácticamente la totalidad de los municipios. Más del 85% de las Umata cumplen más de dos años de operación. Los resultados del Censo (datos de mil Umata) muestran que existen 5.327 funcionarios vinculados a ellas (de los cuales 3.539 extensionistas, incluyendo, entre éstos, a 1.640 profesionales), que atienden a 435.844 usuarios, ubicados en 21.252 veredas, para lo cual dispusieron de un presupuesto total de \$40.950 millones en 1995.

□ El éxito en la implantación de las Umata genera un nuevo desafío para el sistema: el de consolidarlo y sostenerlo en el largo plazo. No obstante los innegables logros alcanzados durante la fase de implantación, que constituyen oportunidades para su consolidación, los resultados del Censo también evidencian debilidades que se convierten en amenazas y que es necesario enfrentar para asegurar el sostenimiento del sistema en el largo plazo. Aspectos tan importantes como la orientación de los servicios para satisfacer las necesidades de los usuarios fortaleciendo las instancias de concertación y participación de la comunidad, la generación y adaptación de tecnologías, la dotación física para el desempeño de las labores propias de la asistencia técnica y la estabilidad del personal vinculado al servicio, deben ser fortalecidos a través de programas específicos en los que el nivel nacional y el departamental actúen como impulsores -y no como gestores, como lo fue durante la fase de implantación, que ya terminó- de la dinámica que demanda la nueva fase. En otras palabras, el reto para el sistema consiste en aumentar la excelencia en la prestación del servicio con mayor orientación al usuario, lo cual implica ajustes en las políticas y programas de manera que, unas y otros, hagan menos énfasis en la normatividad y se concentren más en la capacitación y el acompañamiento, permitiendo a su vez mayor flexibilidad, para que las Umata accedan a los recursos complementarios que les permitirán consolidar el servicio.

Los factores de éxito y fracaso de las Umata

El estudio de evaluación de las Umata complementó la información del Censo mediante entrevistas a informantes calificados y análisis en pro-

fundidad, para examinar los factores de éxito (o fracaso) de las Umata. Los principales resultados son los siguientes:

□ Un primer factor externo, determinante del éxito con que culminó la fase de implantación del sistema, ha sido la voluntad política de los municipios para asumir la responsabilidad de poner en funcionamiento el servicio público de asistencia técnica a los pequeños productores agropecuarios, ordenado por la ley. La formación de la voluntad política es el resultado de la acción de diferentes fuerzas e instancias de la vida local: el alcalde, a la cabeza de la administración pública, el concejo y la sociedad civil, representada por los ciudadanos organizados políticamente, los electores y los grupos de presión. Dichas instancias, a su vez, se ven influidas por las decisiones de otras instancias de gobierno fuera del municipio (el departamento y la nación), que crean oportunidades u obstáculos que los actores locales aprovechan o desdeñan.

□ La solución que la mayoría de los municipios le dio a la organización del servicio fue la de convertirse simultáneamente en responsables de su prestación y operadores de la agencia prestadora, la Umata. La solución administrativa predominantemente adoptada consistió en adscribirla a la administración del municipio.

□ Dicha solución administrativa, unida al papel preponderante del alcalde y a factores tales como la cultura política predominante en los municipios -incluidas las prácticas de ejercicio del gobierno-, otorgó a los alcaldes un poder discrecional muy alto para manejar la Umata y el servicio. Pero ha tendido a politizarlos, poniendo los intereses políticos de corto plazo por encima de los del usuario, que demanda un servicio de buena calidad. Con alguna frecuencia, aunque no siempre, dicha situación se ha traducido en inestabilidad de los funcionarios, incertidumbre en la continuidad de los proyectos, utilización ineficiente de los recursos de que dispone el servicio y, en fin, insatisfacción de una proporción significativa de los productores. En los casos en los cuales se hace un mal empleo de esta facultad, el alto grado de discrecionalidad del alcalde puede representar un riesgo de las Umata en la fase de consolidación del sistema.

□ El riesgo de fracaso que conlleva la alta capacidad discrecional que tiene el alcalde sobre la Umata se neutraliza muy eficazmente mediante el control social de la población organizada. Existen ejemplos claros que muestran el fuerte potencial que presenta la participación comunitaria para evitar que la discrecionalidad del alcalde se traduzca en arbitrariedad, favoritismo, clientelismo, discriminación y, en algunos casos, corrupción. Los mecanismos y medidas de tipo normativo y burocrático, destinados a controlar el poder discrecional de los alcaldes han probado ser poco efectivos y son, casi siempre, burlados.

□ El segundo factor externo que hizo posible implantar con éxito el servicio en todo el país fue la existencia de un sistema de apoyo normativo, financiero, administrativo y técnico, puesto al servicio del objetivo de crear un sistema público y descentralizado de transferencia de tecnología para los pequeños productores. El respaldo normativo está constituido por el conjunto de leyes y decretos que diseñan con claridad el servicio, su misión, objetivos y métodos de operación. La transferencia directa de los recursos corrientes de la nación a los municipios, más los recursos del Fondo DRI, garantizaron un flujo continuo y creciente de dinero, proveniente del presupuesto nacional, para financiar el servicio. Las Secretarías Departamentales de Agricultura, a través de las oficinas de coordinación del Sintap, han brindado apoyo principalmente administrativo, técnico y de coordinación, un elemento clave del éxito. Las entidades generadoras de tecnología, particularmente el ICA y Corpoica, a través de los Creced, han suministrado la tecnología que tenían disponible para prestar el servicio de asistencia técnica, brindado capacitación -incluyendo metodologías de extensión- a los funcionarios de las Umata y realizando actividades conjuntas de ajuste de tecnología.

□ Evaluado en función de las demandas que impone la consolidación del servicio, el sistema de soporte regional y nacional exhibe un bajo grado de desarrollo y ciertas desarticulaciones entre las entidades que lo integran, que representan factores de fracaso. Hay deficiencias en la política general sobre aspectos cruciales como la provisión de recursos para financiar el servicio en el mediano y largo plazo y en estrategias para forta-

lecer el sistema. En la estructura de la Dirección Nacional del Sistema, no hay unidad entre los organismos directivos del Sintap y el Pronatta, ni tampoco articulación con el sistema de ciencia y tecnología agropecuarias. Es débil la coordinación interinstitucional entre las entidades pertenecientes al Sintap en los departamentos, y la función de seguimiento asignada a la coordinación regional no se cumple en forma integral. El bagaje tecnológico con que cuenta el país no es de fácil disponibilidad para las Umata, porque los nexos entre ellas y las fuentes de la tecnología son inexistentes o frágiles. La oferta tecnológica presenta grandes vacíos e insuficiencias y responde débilmente a los criterios de competitividad, equidad y sostenibilidad. El sistema de entidades de apoyo no ha entendido cabalmente que su principal directriz de comportamiento institucional debe orientarse a apoyar el trabajo de las Umata, las cuales son su cliente interno, y actuar en consecuencia, en lugar de estar exigiéndoles tareas y responsabilidades que no les corresponden.

□ El principal factor potencial de éxito interno de la Umata, radica en llevar adelante una política definida tendiente a satisfacer las necesidades del cliente con un servicio de buena calidad. El modelo que garantiza la consolidación del sistema y su sostenibilidad de largo plazo es el que haga posible el mayor grado de apropiación del servicio por parte de los beneficiarios, mediante actividades de participación y control de toda la gestión de la Umata.

□ Se identifican deficiencias en las Umata para conocer a su clientela clave, segmentarla de acuerdo con sus demandas y definir estrategias de atención. En consecuencia, el servicio se halla un tanto disperso. La deficiencia obedece a que los instrumentos metodológicos no han sido adecuados para una expansión tan grande de la cobertura.

□ La expansión del sistema ha requerido la incorporación masiva de profesionales y tecnólogos que, muchas veces, carecen de la formación adecuada y poseen escasa o irrelevante experiencia. El sistema de información y apoyo tecnológico al que recurren los funcionarios de las Umata es poco diversificado y de difícil acceso. Se encontró que las actividades de

investigación para ajustar tecnología o desarrollarla, sea por intermedio de la Umata o con su participación, constituyen una de las vías más efectivas para mejorar la formación técnica de los funcionarios. Las Umata que muestran más probabilidades de éxito son las que han emprendido proyectos de este tipo en asocio con otras entidades.

□ Como era de esperarse, se encontró que la mayor probabilidad de éxito se asocia con las Umata mejor dotadas de recursos humanos y financieros, equipo de oficina, transporte y extensión. La dotación por regiones es muy heterogénea y deficiente en equipos de transporte. No obstante, el Fondo DRI trabaja con reglamentaciones, criterios de elegibilidad y parámetros de costos poco flexibles para adecuarse a las diferencias regionales y a las necesidades específicas de cada Umata. Una meta para la fase de consolidación debe ser el lograr que todas las Umata cuenten con la dotación apropiada, incluyendo buenos medios de transporte.

□ El modelo predominante de servicio de extensión se basa en actividades subsidiadas, que poseen inadecuados criterios de focalización y, por lo tanto, no discriminan suficientemente las actividades ni los usuarios para promover la competitividad y la equidad. Parte del grado de satisfacción de los productores con el servicio puede originarse en el incentivo que representan los subsidios. No obstante, el costo que ese modelo representa para los municipios puede volver insostenible el servicio en el mediano y largo plazos.

□ Apenas la mitad de los usuarios se ha declarado satisfecho con el servicio de asistencia técnica que prestan las Umata. Dado el nivel de desarrollo del sistema, ese grado de satisfacción puede considerarse aceptable. Para la fase de consolidación, sin embargo, resulta insuficiente y, por lo tanto, es necesario introducir los correctivos del caso.

El estudio realizado por el IICA (F. Bernal et al.)⁴

Este estudio, realizado durante 1995, tuvo como objetivo el de analizar, a nivel de los gobiernos locales, alcaldes, funcionarios de las Umata y

productores rurales, el impacto de las reformas sectoriales y la forma como éstas se hallan determinadas por el marco institucional y la organización política del gobierno local, así como por la capacidad de los productores de apropiarse del proceso de producción. Entre los objetivos específicos se intentó “establecer los factores económicos y políticos asociados con la decisión del gobierno local de impulsar el desarrollo institucional de la Umata y de los servicios que ésta presta a la producción” y “establecer la capacidad y la eficacia de los servicios prestados por la Umata a los productores, así como los determinantes de la misma”.

El estudio se adelantó en una muestra de cien municipios seleccionados, en los cuales se entrevistó a los alcaldes y a los directores de las Umata y, en una submuestra de 50 municipios, a 950 productores rurales. Los principales resultados, en relación con las Umata, son los siguientes:

- La perspectiva regional permite apreciar mejor la significativa diferenciación de la sociedad rural contemporánea.
- La descentralización ha puesto en primer plano la diferenciación política en la relación del productor con el gobierno local.
- La diversidad regional permite observar que las relaciones del productor rural y el gobierno local están mediadas, bien por estructuras de poder clientelista o autoritario, bien por estructuras de participación y civismo.
- La mujer rural de las regiones con mayor desarrollo está siendo incorporada a la fuerza de trabajo, mientras que es marginada en las regiones con mayor atraso, como la Costa Atlántica.
- La construcción institucional de la Umata desde el gobierno central configura al mismo tiempo su debilidad y su fortaleza.
- La institucionalización de la Umata en el gobierno local, así como su desempeño, dependen del liderazgo del alcalde.
- La Umata no utiliza los escenarios de participación. No puede crecer sin dar mayor poder a usuarios y directores.

- ❑ La Umata debe convertirse en Unidad de Desarrollo de la economía y la sociedad rural.
- ❑ En las regiones de mayor tradición de interacción gobierno-sociedad rural, hay mayor participación de esta última en el desarrollo de la Umata.
- ❑ El gobierno central continúa desempeñando el papel de agente de desarrollo a nivel local.
- ❑ El gobierno central desconcentra, pero no descentraliza.
- ❑ El alcalde prefiere tener de interlocutor al gobierno central más que al departamental.
- ❑ Ni el gobierno central ni el departamental estimulan la autonomía del gobierno municipal.
- ❑ La sostenibilidad de la estrategia de desarrollo de la sociedad rural a nivel local, por la vía de la cofinanciación, es precaria.
- ❑ El Gobierno local no consulta a la comunidad ni estimula procesos de *accountability*.
- ❑ Las estructuras clientelistas y autoritarias de poder se presentan con mayor frecuencia en los municipios de más “ruralidad”.
- ❑ Es el momento de regionalizar los instrumentos y las estrategias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y estimular la creación de autoridades regionales de planificación sectorial.

III. LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL (CMDR)⁵

Los CMDR abren un espacio de participación ciudadana y comunitaria que ofrece excepcionales potencialidades y oportunidades para aplicar creativamente la planeación participativa sobre todos los asuntos de la vida municipal; para discutir y decidir la orientación, aplicación y priorización de los recursos de inversión pública nacional, departamental y municipal; para debatir los problemas sociales, políticos, económicos, de la cultura, de la organización, de la convivencia ciudadana; y, a la vez, para que todos los actores sociales, políticos e institucionales acuerden las soluciones y proyectos que promuevan el desarrollo rural.

Creación y establecimiento de los CMDR

Los CMDR se establecieron en las Leyes 101 y 160 de 1993, como instancias superiores de concertación entre las comunidades rurales, las autoridades locales y las entidades públicas con el fin de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos de cofinanciación.

De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Umata antes referido, se habían conformado CMDR en 802 municipios del país hasta finales de 1995; según la información parcial con que cuentan las entidades del sector, a la fecha, 710 municipios de 28 departamentos han conformado CMDR o instancias que hacen sus veces. Lo anterior permite señalar, inicialmente, la buena acogida y el empeño de las autoridades municipales y comunidades por constituir este mecanismo de participación. Sin embargo, aún no se cuenta con información más detallada que permita evaluar la calidad de su actual funcionamiento. Ello, por el momento, constituye una limitante para el diseño de los programas de apoyo y acompañamiento.

El problema central para consolidar los CMDR y sus causas

En la tarea de consolidar los CMDR, el problema central identificado por la Unidad de Gestión se expresa en que la planificación de la inversión pública no parte de una instancia local de concertación. Este problema refleja las dificultades que enfrentan tanto las distintas entidades del Estado como las propias comunidades para hacer realidad los preceptos constitucionales y legales en materia de la participación. Las causas identificadas son las siguientes:

□ **Falta de integralidad de las políticas públicas:** se estima que los lineamientos de política sobre participación comunitaria, descentralización y desarrollo rural no se ajustan a los principios de integralidad que pretenden los CMDR. El fenómeno se ve agravado por la falta de continuidad de las políticas y por la libre interpretación que sobre las mismas aplican las distintas administraciones, lo que dificulta establecer expectativas homogéneas frente a los CMDR, líneas de acción claras y permanentes, así como mensajes consistentes a las entidades territoriales y comunidades. Los vínculos entre las políticas, los programas del Estado y los intereses de la población rural son todavía muy deficientes, derivados de una falta de retroalimentación que permita reformular políticas y rediseñar programas con base en las prioridades de las comunidades rurales. Esto desarticula muchos de los programas que llegan a las localidades. Se hace necesario lograr entonces una eficiente coordinación de todas las instituciones del sector frente al desarrollo rural y la participación de aquellas que, sin serlo, adelantan programas en ese campo. Sin embargo, la estrategia no puede limitarse a esfuerzos de coordinación institucional en el nivel central, que han mostrado su ineficacia, sino que debe hacer hincapié en el resultado de los ejercicios adelantados por los CMDR, para que la acción institucional responda a prioridades locales y, en esa medida, permita ajustes permanentes de políticas y programas.

□ **Debilidad en la participación:** en este aspecto, se ha identificado que la limitación principal radica en el escaso desarrollo de la cultura de participación ciudadana en las democracias locales, la cual se ha limitado,

principalmente, a los procesos eleccionarios que tienden a reproducir las estructuras del poder local. Ello se traduce, por lo general, en la escasa apertura de espacios a nuevos interlocutores en la toma de decisiones de la vida municipal. La participación de la sociedad civil requiere de un impulso que la coloque en condiciones de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen iniciativas y mecanismos como los CMDR. Ello implica consolidar sus formas organizativas, dotarlas de información suficiente y oportuna para que puedan actuar con conocimiento de causa, y dotarlas de instrumentos que le permitan controlar y acompañar la gestión del Estado.

Con el fin de propiciar un manejo integral de la problemática rural por parte de sus pobladores, hay que articular los importantes esfuerzos de participación que han venido promoviendo los distintos programas y entidades sectoriales, para evitar la dispersión y el desgaste de energías que, con frecuencia, se impone a la comunidad. Por eso, son los CMDR los espacios que pueden jugar ese papel aglutinador. La estrategia de consolidación que se adelante necesariamente implica aunar esfuerzos para articular la discusión de las problemáticas particulares al análisis general. Asimismo esta estrategia debe contener un ingrediente importante de divulgación y transmisión de información ya que, en muchos casos, la debilidad de los CMDR se debe al desconocimiento que las autoridades locales y las comunidades tienen frente a los alcances y el papel que juega este instrumento.

□ Limitaciones en la planificación: la planificación, especialmente participativa, tropieza con dificultades propias y explicables por la ausencia de una cultura que nos permita pensar y aplicar políticas y estrategias de corto, mediano y largo plazo. Los programas de gobierno de los alcaldes son de muy poca duración y con frecuencia afectan negativamente la continuidad de las acciones diseñadas para solucionar la problemática local. Otro problema que se suele presentar en el territorio es una insuficiente articulación entre lo urbano y lo rural; al ser privilegiado lo primero, se altera la sana política de planificación integral local. Es necesario superar la tradición de un desarrollo rural planificado de manera centralista y ver-

tical, para que las autoridades locales y las comunidades desempeñen un papel decisivo en la planeación del desarrollo rural. Para muchas entidades del sector central que invierten en zonas rurales, especialmente las del sector agropecuario, lo anterior les impone un reto de descentralización efectiva en su gestión. El fortalecimiento de los CMDR brinda una importante oportunidad en este sentido.

Propuestas de lineamientos para consolidar los CMDR

Para atender algunas de las debilidades señaladas en la definición de lineamientos de política sobre los CMDR, que sirvan de base para la actuación de las entidades y para su información a las autoridades locales y comunidades, la Unidad de Gestión ha preparado la siguiente propuesta para ser discutida con las organizaciones comunitarias y con los gremios del sector. Tales lineamientos se dividen en: alcances de los CMDR, criterios de funcionamiento y posibles mecanismos de apoyo.

□ Alcances de los CMDR: como ya se ha venido señalando, el alcance fundamental de un Consejo Municipal de Desarrollo Rural, o la entidad que haga sus veces, es el de convertirse en la instancia única para la planeación participativa e integral de la vida rural municipal, que articule los análisis y esfuerzos de concertación sectorial o temática adelantados por otras instancias de participación como pueden ser los Copaco, las mesas de solidaridad, los comités de medio ambiente, de derechos humanos, las juntas de acción comunal, entre otros. La conveniencia de este tipo de articulación está señalada en el artículo 61 de la Ley 101 de 1993 cuando dice: “Para el desarrollo de sus funciones el Consejo de Desarrollo Rural establecerá comités de trabajo para temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio”.

En esta medida, se pretende que los CMDR, dentro de sus alcances, aborden como mínimo los siguientes propósitos :

- **Planeación participativa:** los CMDR están llamados a lograr la articulación de los espacios de participación municipal, en la perspectiva de la planeación integral de los aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales, de convivencia, etc., teniendo en cuenta las diferencias de género, edad y etnia que hacen parte del desarrollo de las sociedades rurales, para ser equitativos en la búsqueda de soluciones. Los integrantes del CMDR han de construir, en conjunto, el diseño de lo que sería el ideal de municipio en el cual quisieran vivir, modelo que les sirva como parámetro para identificar las fortalezas y debilidades que se presentan para alcanzar ese sueño y poder, y, en consecuencia, establecer mapas de necesidades e identificar problemas, potencialidades de solución y acciones que involucren a todos los actores internos y externos que deben colaborar para alcanzar las metas fijadas. El CMDR debe ser ante todo una instancia de planeación participativa, en la cual la toma de decisiones sea el producto de procesos concertados contruidos de abajo hacia arriba, privilegiando el consenso como mecanismo de decisión. Por ello sus decisiones deben representar los más diversos intereses de las comunidades, las organizaciones sociales, las agremiaciones de productores, los actores políticos, eclesiásticos e institucionales, y reflejar el sentido de la planeación participativa integral. La fuerza de las decisiones que allí se tomen depende del nivel de legitimidad que alcance esta instancia.
- **La legitimidad de los CMDR:** los CMDR ganarán reconocimiento, legitimidad y credibilidad en la medida en que sean espacios suficientemente representativos de las distintas expresiones organizativas de las fuerzas interesadas en el desarrollo del municipio, y en tanto logren recoger las aspiraciones y los intereses de los sectores no organizados, promuevan su organización y exista un amplio movimiento social que respalde sus acciones, decisiones e iniciativas. La legitimidad se logra en la medida en que el CMDR garantice los mecanismos para recoger las propuestas de todos los vecinos del municipio, de manera que se logren confrontar pacíficamente los diversos intereses para validarlos socialmente, actuando con transparencia y res-

ponsabilidad. Sólo la fuerza y la capacidad de convocatoria de la organización social a nivel local, así como el grado de transparencia con que actúe, garantizan la legitimidad de una instancia de este tipo. Por eso es necesario desarrollar estrategias de información sobre las gestiones y planes que se adelanten, promoviendo iniciativas de control social, para que todos los ciudadanos hagan uso de los derechos que tienen a vigilar el cumplimiento de los objetivos de programas, políticas y planes y la correcta inversión de los recursos públicos.

- **Gestión local:** para lograr sus objetivos, estas instancias deberán adelantar acciones de concertación, negociación, decisión y gestión sobre las políticas, los planes, los programas y los recursos con que cuenta el municipio, de manera directa o por intermedio de otros agentes públicos o privados, que le permitan sacar adelante las prioridades en el marco del CMDR y consignadas en el plan de desarrollo. Para ello necesitarán que las diferentes instituciones y autoridades de nivel municipal, departamental y nacional, se comprometan a adaptar sus mecanismos de operación y decisión para atender las prioridades señaladas en esta instancia de participación.
- **Articulación rural-urbana:** otro reto importante para los CMDR es el de relacionar creativamente lo urbano y lo rural, superando la reducción que se hace de lo rural al desarrollo de actividades únicamente agropecuarias, sin advertir el papel de lo rural en aspectos como el soporte alimentario y de materias primas para las zonas urbanas, la oferta de servicios y el desarrollo de actividades económicas complementarias. Es importante que el CMDR perfeccione los mecanismos para que las zonas urbanas, por lo general más fuertes, jalonen iniciativas dirigidas al desarrollo rural, sobre todo si se considera que en muchas poblaciones del país los habitantes urbanos realizan su actividad económica en el medio rural.
- **Permanencia y continuidad de las políticas y planes locales:** superar los obstáculos que enfrentan el desarrollo municipal y regional es un asunto que no puede resolverse en el corto período de una sola ad-

ministración. Requiere de políticas y planes que tengan mayor permanencia, que trasciendan las administraciones coyunturales y consoliden procesos de planificación participativa a mediano plazo. En este sentido, el CMDR se convierte en instancia obligada de consulta para los candidatos a las alcaldías y en espacio de presentación, validación y ajuste de sus programas de gobierno, de tal manera que respondan, con seguridad, a los requerimientos de los vecinos del municipio.

- **Integralidad de las políticas públicas:** una vez puesto en marcha el proceso de descentralización y transferidas las competencias del desarrollo rural a las autoridades y comunidades locales, sólo ellas están habilitadas para garantizar que las políticas públicas sean integrales y que se articulen adecuadamente los programas emprendidos por los gobiernos departamental y nacional. El CMDR brinda una oportunidad excepcional para perfeccionar de manera integral las soluciones a los problemas locales y plantear a los gobiernos nacional y departamental demandas y sugerencias para el ajuste de políticas y programas.
- **La coordinación interinstitucional:** en atención a lo anterior, lograr la presencia unificada y coordinada de las entidades del Estado se convierte en una necesidad imperiosa para el fortalecimiento y buen funcionamiento de los CMDR. Ellas deben favorecer la aplicación de los criterios y normas vigentes sobre la descentralización, la democratización, el apoyo y reconocimiento a los procesos de planeación participativa local y las decisiones que en ellos se tomen. Lo anterior implica que el CMDR debe convocar a las instituciones a nivel local, ya sean del nivel municipal, departamental o nacional, para que esta instancia se convierta en un espacio de construcción conjunta entre funcionarios y ciudadanos donde, de manera positiva, se pueda trabajar en el mejoramiento en la gestión institucional y comunitaria, dentro de un sano espíritu de rendición de cuentas.
- **Fortalecimiento de la sociedad civil:** los CMDR deberán convertirse

en uno de los principales espacios para cualificar y fortalecer la participación de la sociedad civil en todos los asuntos de la vida municipal, y elevar su capacidad de interlocución ante la nación, el departamento y el municipio. Los esfuerzos que se hagan en este sentido deberán mejorar la capacidad de las organizaciones para convocar a todos los actores que impulsan el desarrollo municipal, especialmente para lograr la activa participación y voluntad política de los alcaldes y concejos, para que articulen en el plan de desarrollo local y en los presupuestos las distintas iniciativas y propuestas del CMDR.

- **Formación para la participación:** las comunidades, organizadas o no, son tradicionalmente muy débiles para ejercer una decidida participación. Por lo tanto, es importante que el CMDR se convierta en un espacio de formación, donde se identifiquen los esfuerzos que deben hacer ONG, organizaciones campesinas y entidades públicas de todos los niveles para fortalecer, en los ciudadanos, estas capacidades.
- **Convivencia y solución pacífica de conflictos:** los CMDR, de manera autónoma, deberán analizar las condiciones para adelantar una labor conducente al impulso de la convivencia ciudadana, practicar el respeto por las diferencias y buscar la resolución pacífica de los conflictos que se presenten en el tratamiento de sus problemas. Para esto es importante que esta instancia sirva como articuladora de los esfuerzos de entidades como el Ministerio de Justicia en el impulso a los conciliadores en equidad y los jueces de paz.
- **Vigencia de los derechos constitucionales:** en sentido similar, reviste la mayor importancia el que el CMDR se use como espacio para verificar el adecuado cumplimiento de los derechos constitucionales en el municipio y para identificar posibles soluciones a la violación de los mismos.
- **Transparencia:** la transparencia sobre el manejo de los recursos de inversión pública nacional, departamental y municipal, como tam-

bién el más amplio intercambio entre todos los actores del CMDR, se convierten en acciones fundamentales para garantizar la legitimidad necesaria en las decisiones tomadas en esta instancia.

- **Equidad:** el CMDR debe garantizar que las decisiones que allí se tomen beneficien equitativamente a hombres, mujeres, jóvenes y niños, sin distingo de raza u origen.

 - **Control social:** el CMDR deberá definir las personas o grupos de personas que se encarguen de hacer veeduría sobre las acciones que el Consejo apruebe. Esta veeduría no ha de ser sólo de control sobre la correcta utilización de los recursos y el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los proyectos, sino que debe monitorear el cumplimiento de los objetivos de los programas, por ejemplo, en términos de mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios o de generación de empleo, si eran éstos los propósitos planteados. Los mecanismos que se adopten para el control social deben garantizar que la información sobre las decisiones tomadas en el Consejo, por ejemplo las actas, se pongan a disposición de todas las organizaciones o actores interesados. De esta manera se garantiza que las decisiones colectivas sean respetadas al presentar estos documentos como prueba de la concertación local ante los órganos financiadores del nivel nacional. Las decisiones de los CMDR, sus actas y compromisos son documentos públicos a los cuales tienen acceso todas las personas y las organizaciones. Estas deberán conocerlas, evaluarlas y vigilar el cumplimiento de los compromisos en ellas establecidos.
- *Criterios de funcionamiento:* es fundamental que al CMDR concurra la mayor cantidad posible de actores del municipio, para que allí se encuentren representados todos los diferentes intereses individuales o colectivos y se puedan concertar prioridades de acción.

Dentro de este marco, el artículo 61 de la Ley 101 de 1993 señala que “el Consejo Municipal de Desarrollo Rural deberá esta conformado, como

mínimo, por el alcalde, quien lo presidirá, representantes designados por el Concejo Municipal, representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio, representantes de las asociaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría”. Asimismo, establece que “la participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que *garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo*”. Complementariamente, el artículo 64 señala que “los Concejos Municipales reglamentarán la conformación de los CMDR, a iniciativa del alcalde”.

En este sentido, el CMDR debe ser un espacio amplio, abierto, democrático y donde tengan voz todos los actores sociales, políticos, institucionales y económicos que representen intereses colectivos a través de organizaciones sociales o comunitarias, buscando que participen sectores dedicados a las diferentes actividades económicas y productivas de grande, mediano y pequeño tamaño, así como de actividades culturales, de las distintas iglesias, entre otros. Además deberá garantizar la presencia de todos los grupos sociales en términos de etnia, cultura, género y edad.

Los CMDR deberán reunirse por lo menos una vez al mes, de manera que se logre abordar en esta instancia los diferentes temas que afectan la vida de la sociedad rural, como los de educación, salud, producción, justicia, derechos humanos, etc. Es preciso considerar que una agenda de temas tan diversos, como puede ser la siguiente, requiere sin duda del Consejo un esfuerzo para reunirse con frecuencia:

- Informarse, conocer y discutir el Plan de Desarrollo Municipal, especialmente lo atinente al desarrollo rural.
- Estudiar, identificar y priorizar la necesidades del municipio, plantearse las posibles soluciones y convertirlas en proyectos, para gestionar su realización.

- **Discutir y priorizar los recursos de inversión pública de orden nacional, departamental y municipal.**
- **Hacerles seguimiento y control a los proyectos en ejecución, así como a los distintos compromisos que hayan sido establecidos, y promover el control social y la conformación de las veedurías ciudadanas.**
- **Buscar la conciliación y en general la solución a los conflictos ciudadanos que alteran la convivencia ciudadana y comunitaria.**
- **Discutir los temas de reforma agraria, preseleccionar los beneficiarios y proponer los proyectos productivos.**

Para lograr que los esfuerzos del CMDR arrojen resultados concretos, es fundamental que éste se apoye en grupos o comités de trabajo que presenten los análisis específicos sobre aspectos sectoriales y temáticos. Como ya se ha señalado, algunos de estos comités de trabajo deberían ser, cuando existan, las instancias de concertación que han promovido las diferentes entidades o programas gubernamentales, de tal manera que el CMDR se convierta en espacio aglutinador, permitiendo que sus conclusiones sean del conocimiento de la mayoría de la población rural. Esto permitiría, además, superar la dispersión de instancias de participación existentes a nivel local. De hecho, con el fin de dar mayor agilidad a la operación tanto de los comités de trabajo como del Consejo mismo, varios municipios han optado por el esquema de citar comités de trabajo en la mañana y trabajar la plenaria del Consejo en la tarde. Esquemas como éste han mostrado sus bondades.

Otro aspecto fundamental que ha de tenerse en cuenta para la operatividad del CMDR es la responsabilidad que sobre su funcionamiento tienen la administración municipal y la comunidad misma. Por esto es muy importante que el alcalde y el concejo hagan las apropiaciones presupuestales necesarias para contribuir a financiar los niveles de funcionamiento y operatividad que la instancia de participación requiera, y que la comunidad analice cómo puede vincularse para facilitar su funcionamiento.

Finalmente, es importante que al darse su propio reglamento de operación, el CMDR defina quién será el encargado de hacer la secretaría técnica del Consejo, para que esta instancia se encargue de llevar al día y ordenadamente las actas de las reuniones, que sirvan de información pública y mecanismos de soporte para sustentar decisiones ante entidades como los Fondos de Cofinanciación y el Incora.

□ *Mecanismos de decisión:* dado que el CMDR se concibe como una instancia amplia y pluralista, debe privilegiarse la concertación, teniendo en cuenta que el consenso no implica que todas y cada una de las personas asistentes estén de acuerdo con la decisión, pero sí que una clara mayoría de personas se manifieste en favor de la misma en un espacio abierto y que los demás sean conscientes de ello. El consenso tiene la ventaja de dar mucho mayor legitimidad a las decisiones y de garantizar un proceso más amplio.

También existe la posibilidad de decidir por voto. Por supuesto, este mecanismo es más fácil de controlar, pero exige un proceso mucho más calificado de representación para que los miembros con capacidad de voto sean elegidos democráticamente. Exige además control de quórum y otros requisitos formales, que pueden convertirse en impedimentos a la hora de tomar decisiones en aquellas reuniones del Consejo a las cuales asista un importante número de ciudadanos y donde se haya dado una valiosa discusión, pero a las que no hayan asistido los representantes con capacidad de voto.

□ *La lucha por el poder político entre el nivel central y las regiones: amenaza y oportunidad para la consolidación de los CMDR.* Conviene detenerse un poco sobre el problema político que estamos viviendo actualmente en nuestro país y en sus profundas implicaciones al definir los espacios y poderes en torno a la asignación de los recursos públicos. En efecto, la confrontación de poderes políticos entre los niveles centrales y los regionales incorporan, necesariamente, elementos nuevos que es preciso definir para rediseñar (o repensar) la institucionalidad pública respectiva.

Desde el inicio del proceso de descentralización en nuestro país se ha producido un profundo reacondicionamiento del poder político entre el nivel central y las regiones. Los antiguos poderes centralizados manifiestos no solamente en la burocracia del gobierno central en Bogotá -la cual transmitía sus decisiones a través de las agencias regionales-, sino también, y de manera bastante notoria, en la influencia de los políticos regionales con presencia en el Congreso, se vieron rápidamente desplazados por los nuevos gobernantes elegidos popularmente que, en muchas ocasiones, fueron producto de nuevas fuerzas y movimientos políticos que minaron la hegemonía que tradicionalmente ostentaban los primeros.

Dicho proceso permitió la aparición de nuevos actores en el escenario político. Como consecuencia, los políticos tradicionales de representación nacional (principalmente, los congresistas) perdieron mucho poder e influencia en la asignación y orientación de los recursos para el desarrollo regional, lo que debilitó su capacidad para mantener su clientela política. Es en este contexto en el que debe entenderse la lucha actual de los parlamentarios por tener injerencia decisoria en la asignación de los recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación, los cuales, por ser complementarios a los del gobierno nacional, son definidos por los alcaldes y gobernadores, teóricamente en concertación con las comunidades beneficiarias, a través de los CMDR.

Las reflexiones anteriores nos llevan a concluir que el futuro del proceso de descentralización en nuestro país guarda relación directa con la lucha por el control del poder político entre el nivel central -entendido, más allá de la burocracia gubernamental, como el poder de los congresistas con capacidad de influencia sobre el gobierno central- y los niveles regionales -entendidos como el poder de gobernadores y alcaldes para tomar decisiones sobre los recursos públicos. Esa es la confrontación real que estamos presenciando actualmente en el escenario político colombia-

no. De ahí que la discusión acerca del fortalecimiento de los CMDR como instrumentos de concertación para fortalecer la descentralización está directamente vinculada a la suerte de dicho enfrentamiento.

IV. LA FASE IV DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DEL FONDO DRI

La descentralización del programa en la Fase III

Las Fases I y II de los programas de desarrollo rural integrado en Colombia (1976-1982 y 1983-1990, respectivamente) se caracterizaron por ser ejecutados por entidades públicas del orden nacional, inicialmente mediante asignación de los recursos directamente en los presupuestos de dichas entidades y, después, mediante transferencias a través de convenios marco, una vez que el Programa DRI se transformó en Fondo y adquirió la facultad jurídica para manejar su propio presupuesto. Ello le permitió al DRI coordinar las acciones de las entidades ejecutoras para atender los proyectos y actividades conjuntamente con las comunidades beneficiarias focalizadas en las zonas del Programa, de manera relativamente sencilla y descomplicada.

Sin embargo, la relación de tipo paternalista que creó esta modalidad de oferta institucional de servicios públicos, la limitada cobertura del Programa, pero, sobre todo, la decisión del país de descentralizarse política y administrativamente con la elección popular de alcaldes a partir de 1988, llevaron a introducir profundas reformas conceptuales y operativas que se plasmaron en la llamada Fase III (1991-1996). En efecto, la cofinanciación obligatoria con los municipios a través de proyectos de competencia territorial, la ampliación de la cobertura y la libre concurrencia de entidades ejecutoras, caracterizaron el cambio del Programa para que éste fuera orientado, principalmente, a partir de la demanda. La Constitución de 1991 y la creación del Sistema Nacional de Cofinanciación, a finales de 1992,

profundizaron aún más la descentralización, obligando al Fondo DRI a desmontar sus oficinas regionales -pilar fundamental para que la entidad pudiera relacionarse con los municipios dentro de la estrategia de ejecución de la Fase III-, para darles cabida a los departamentos a través de la creación de las Unidades Departamentales de Cofinanciación, Udeco, las cuales, en la práctica, debieron reemplazar las importantes labores que desempeñaban las oficinas regionales. Las dificultades iniciales que experimentaron los departamentos para la puesta en marcha de las Udeco, y la indecisión temerosa del Fondo DRI para apoyarlas, generaron confusiones, retrasos y traumatismos en la ejecución del programa que, afortunadamente, fueron superados en 1995, cuando la entidad y el Sistema Nacional de Cofinanciación, aprovechando la elección de los nuevos gobernadores, decidieron impulsarlas definitivamente y, en forma definitiva y verdadera, descentralizar la operación del programa.

Aunque es muy pronto para saber si los cambios introducidos por la descentralización del desarrollo rural durante la Fase III del programa están mejorando significativamente la calidad de vida de las comunidades rurales beneficiadas, lo que sí es claro hoy es que la Fase III introdujo mayor cobertura regional -con una relativa pérdida en la capacidad del programa para concentrar la población beneficiaria-, y definitivamente, mayor injerencia y responsabilidad de los gobiernos locales, especialmente municipales, en la conducción del desarrollo rural. En otras palabras, el proceso de descentralización del Programa DRI, al trasladar importantes responsabilidades a las entidades territoriales, especialmente las de identificar, formular, jerarquizar y hacer viables los proyectos, estimuló la creación de nuevas capacidades locales para gestionar el desarrollo local, a la vez que generó nuevos desafíos para la participación comunitaria en el desarrollo de las democracias municipales.

La nueva concepción y los nuevos retos del desarrollo rural

Lograr mejores condiciones y calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales, en los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales, implica necesariamente que el desarrollo rural sea concebido

de manera holística; es decir, en forma comprensiva y global. Y por supuesto, bajo los paradigmas de la competitividad, la equidad y la sostenibilidad. Ello significa que cuando hablamos de desarrollo rural, nos estamos refiriendo a un sinnúmero de actividades que van desde lo productivo (acceso a los factores de producción como la tierra, la tecnología y el capital), hasta los problemas de orden público y seguridad ciudadana, pasando por la infraestructura y los servicios básicos sociales, el derecho a la recreación y muchos otros más.

Lo anterior nos lleva a revisar la definición que, por lo general, tenemos de “lo rural”. El concepto prevaleciente, muy práctico y operativo, por cierto, hace referencia a la ubicación geográfica de la población que habita en lugares diferentes a las cabeceras municipales o centros poblados. Pero dicha separación geográfica, de por sí, no condiciona ni limita comportamientos, actitudes, visiones ni arreglos culturales o institucionales. De hecho, existen numerosas personas en centros poblados cuyas características de comportamiento y valores son típicamente rurales. Aunque es mucho más difícil concretar una definición diferente de “lo rural” en donde primen otros conceptos económicos, sociales o culturales, es necesario que los programas y servicios del Estado (en todos sus niveles) introduzcan nuevas maneras de clasificar las poblaciones, de manera que se tenga en cuenta el nuevo concepto de sociedad rural.

La sociedad rural se compone no solamente de campesinos pobres con poca dotación de activos sociales y productivos, sino que está conformada, además, por muchos otros miembros, ricos y pobres, que laboran en el campo y en los centros poblados en la prestación de servicios u otras actividades económicas. Quizás una manera de resolver este problema en forma operativa, sea, sencillamente, el de considerar centros poblados de cierta magnitud -por ejemplo, hasta 20.000 habitantes- como sujetos y beneficiarios de los programas de desarrollo rural, para ser tenidos en cuenta en el diseño de los planes, proyectos y programas .

Con la concepción holística señalada del desarrollo rural, y teniendo en consideración sus paradigmas (competitividad, equidad y sostenibilidad)

cabe preguntarse si acaso un solo programa puede y debe dar cuenta de tantos temas y responsabilidades. La respuesta obvia es que no. Sin embargo, queremos resaltar que, hoy por hoy, en nuestro país, buena parte de ellos están muy vinculados a la gestión que, como gerente del desarrollo municipal, debe realizar el alcalde, con la colaboración de su equipo y la ciudadanía. Por lo tanto, fortalecer la capacidad de la municipalidad para gobernar el desarrollo rural constituye una prioridad incuestionable. De esta manera, entendemos que otro reto que debemos enfrentar es el de contribuir a que la conducción del proceso de desarrollo rural sea primordialmente municipal y local, con mayor autonomía y más descentralizado. Ello no significa, sin embargo, excluir a los demás actores institucionales del proceso: por el contrario, es fundamental articular el desarrollo local con el regional, cuya conducción y orientación es del ámbito departamental e, incluso, nacional.

Otro tema fundamental -que es preciso abordar- es el que se relaciona con la importancia que deben adquirir nuevos actores en las sociedades rurales, en especial el papel preponderante que se les debe otorgar a las mujeres y a los jóvenes en el desarrollo rural en todos sus ámbitos. No se trata simplemente de imprimir mayor equidad a los procesos, sino también de reconocer que la viabilidad misma de esas sociedades está estrechamente ligada a las posibilidades de participación y liderazgo que ambos grupos puedan ejercer en el próximo futuro.

Aunque parezca demasiado obvio, no podemos dejar de referirnos al tema de los conflictos que se presentan en las sociedades rurales y su manera de resolverlos. Desgraciadamente para nuestro país, predomina la cultura de la violencia y la intolerancia. El reto es tan claro, como difícil e impostergable: debemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance, y mucho más, para lograr que en los campos colombianos se respete el derecho de todos para que los conflictos se resuelvan por la vía pacífica y civilizada que establecen los principios de nuestra Constitución Política. Debemos soñar, bien despiertos, con una sociedad rural en la que primen la tolerancia, la convivencia y la solidaridad de sus habitantes.

Ahora bien, otro desafío importante que tenemos que ser capaces de enfrentar es el de anticiparnos en el tiempo para que el futuro sea fruto de nuestra habilidad para orientar el desarrollo y no una consecuencia indeseada de nuestra incapacidad de gobernar el presente. Debemos conocer en detalle los factores que determinan la evolución de las sociedades rurales para que, en función de ello, podamos analizar alternativas de cambio y decidir las mejores maneras de estimular los procesos de desarrollo rural. En este sentido, debemos tener la capacidad de visualizar el tipo de sociedad rural que queremos construir en el curso de las próximas décadas, de manera que sean más dinámicas, diversificadas y sostenibles en lo productivo; más democráticas, tolerantes y participativas en lo político; y más equitativas, justas y solidarias en lo social.

Las competencias y responsabilidades para el desarrollo rural

Lo anterior nos exige, como condición indispensable, definir y aclarar los linderos entre las competencias y responsabilidades que, en relación con el desarrollo rural, tienen las autoridades de gobierno -en sus diferentes niveles- y la sociedad civil. Las primeras han de precisar mejor sus responsabilidades, pues la situación prevaleciente es la de una lucha desmedida por el control de los recursos, en la cual se irrespetan niveles de competencia y responsabilidad legal y constitucional, se violentan procesos y se introducen paralelismos, duplicidades y, algunas veces, contradicciones.

Para ilustrar lo caótico y peligroso de esta situación para el futuro del proceso de la descentralización, basta con mencionar seis ejemplos de lo que está sucediendo actualmente en el Sistema Nacional de Cofinanciación: (a) tres fondos que invierten en las zonas rurales con metodologías, criterios e instrumentos no unificados; (b) cofinanciación indiscriminada de todas las competencias municipales sin ninguna priorización desde el nivel central; (c) imposibilidad de los municipios para conocer *a priori* los montos y cuantías de recursos complementarios, lo que les impide planificar racionalmente su desarrollo; (d) proliferación de programas y proyectos especiales que contradicen -o en el mejor de los casos, duplican- los

programas regulares, a la vez que multiplican las instancias de interlocución del municipio con el gobierno central, dificultando la coordinación de los procesos de desarrollo; (e) incremento de los recursos para proyectos identificados por iniciativa parlamentaria, con total desconocimiento de la competencia municipal para ordenar y priorizar las necesidades; y (f) poca flexibilidad para adecuar y adaptar los procedimientos a las especificidades regionales y a los diferentes niveles de desarrollo de las entidades territoriales.

A continuación se exploran, brevemente, las principales reponsabilidades y competencias que hoy en día tienen, o parecen tener, las entidades territoriales, el gobierno nacional y la sociedad civil, en torno al desarrollo rural.

El papel de la sociedad rural y la comunidad: principal protagonista y articulador del desarrollo local. Las teorías modernas de la administración pública señalan, cada vez con mayor fuerza y claridad, que el papel del Estado no debe ir más allá de lo que las mismas sociedades son capaces de asimilar y entender. Es decir, tratándose del desarrollo rural, les corresponde a las propias sociedades rurales delinear el camino y conducir el proceso. La elección y constitución de los gobiernos locales (tanto los alcaldes como los concejos), así como el control social de su gestión, son responsabilidad básica de la misma sociedad que, para bien o para mal, es afectada por dicha gestión.

De igual manera, el que los debates y discusiones sobre la manera de ejercer el gobierno sean más civilizados y organizados, o más violentos y primitivos, incluyendo el poder para la asignación de recursos públicos, depende de la mayor o menor participación de la sociedad civil. En este orden de ideas, es claro que el papel de la sociedad rural en torno al desarrollo rural es el de ser el principal protagonista y articulador de los procesos dentro de los espacios democráticos y participativos que establecen la Constitución y las leyes.

El papel del municipio: la gerencia del desarrollo rural. Corresponde

al gobierno municipal administrar y conducir, por mandato popular, buena parte de los temas relacionados con la infraestructura básica para el desarrollo de las sociedades rurales, algunos de la superestructura y muy pocos de la estructura. En efecto, los caminos rurales, los acueductos veredales, la electrificación, la construcción, mantenimiento y funcionamiento de las escuelas y puestos de salud, el servicio de asistencia técnica agropecuaria para pequeños productores, (Umata), entre otros, son competencias de responsabilidad municipal.

Igualmente, es de la competencia municipal concertar con la comunidad el plan de desarrollo y promover el uso de los espacios de participación para discutir los principales temas de interés de la sociedad rural y acordar las decisiones respectivas. La debida consideración de la equidad, la sostenibilidad y la competitividad como paradigmas del desarrollo en estos planes municipales, constituye la posibilidad real de incorporar acciones conducentes a garantizar, entre otras cosas, el ordenamiento y uso del territorio, la participación de las mujeres y los jóvenes, la atención preferente de las necesidades de los grupos más vulnerables y el estímulo a las actividades económicas más promisorias y competitivas. Por supuesto, la principal responsabilidad del alcalde es la de gestionar y ejecutar el plan de desarrollo, incluyendo la consecución de nuevos recursos -humanos, técnicos y financieros- que pueden provenir de otras instancias competentes para garantizar el logro de los objetivos trazados.

Además, sobre los alcaldes recae la importante responsabilidad de promover las instituciones formales e informales de las sociedades rurales y los valores éticos y morales que enmarcan su comportamiento y, por esta vía, la de reproducir o recrear la cultura. Sin embargo, los municipios no establecen las políticas ni las leyes que orientan muchos de estos temas: la seguridad social, los contenidos de la educación, las políticas de salud, para citar sólo algunos ejemplos, se salen de su órbita de competencias. Menos aún los temas relacionados con la producción y comercialización de bienes y servicios. Aparte de la posibilidad de afectar algunas decisiones de los individuos en estos campos a través de los impuestos prediales sobre la propiedades rústicas y los de la industria y comercio, las autoridades

des municipales no fijan ni afectan políticas sobre la distribución de los factores productivos (medios de producción) como la reforma agraria, la política crediticia y la política laboral.

De esta manera, podríamos afirmar que la función principal del municipio en torno al desarrollo rural es, fundamentalmente, la de administrar y conducir el proceso: es decir, la de gerenciarlo. Y por lo tanto, a pesar de las limitaciones mencionadas para afectar muchos aspectos fundamentales del desarrollo rural, el municipio se constituye en el principal actor institucional del mismo.

El papel del departamento: la coordinación e integración del desarrollo regional. La función principal de los departamentos en torno al desarrollo rural reside en coordinar e integrar las iniciativas municipales para que, en su conjunto, refuercen el desarrollo regional. Además, los departamentos deben apoyar técnicamente a los municipios en la formulación y ejecución de sus proyectos de desarrollo. Otra función importante es la de articular y coordinar los programas de las entidades del orden nacional que se adelanten en el ámbito departamental y municipal.

Como en el caso municipal, los departamentos tienen competencia y responsabilidad en temas de infraestructura cuyo cubrimiento y utilidad es primordialmente departamental, tales como la construcción y mantenimiento de algunas vías, la electrificación y las comunicaciones, pero sin tener mayor injerencia en la formulación de las políticas nacionales. Tampoco tienen competencia sobre políticas de desarrollo productivo, aunque sí la responsabilidad de concertar el plan departamental de desarrollo. El ordenamiento y uso del territorio es un tema en el que los departamentos, a través de sus corporaciones de desarrollo regional, puedan interactuar con los municipios en cumplimiento de políticas y normas establecidas por el nivel central y las leyes. La dificultad de establecer un lindero claro entre las responsabilidades y competencias municipales y departamentales con mucha frecuencia produce ambigüedades, confusiones y conflictos.

El papel de la nación: formulación de políticas y normas, apoyo técni-

co, recursos subsidiarios, orientación general del proceso y articulador interinstitucional. La Constitución Política nos define como República unitaria, pero descentralizada. Ello, en esencia, representa una ambigüedad en la definición de competencias que, si no se interpreta y aprovecha correctamente, puede generar nuevas y mayores confusiones entre los diferentes actores institucionales responsables del desarrollo rural, como acabamos de señalar para el caso de los departamentos y municipios. La nación, por supuesto, no es la excepción. En efecto, quizás por los rezagos de tantos años de centralismo en el estilo de gobernar, todavía prevalece en muchas entidades nacionales una enorme resistencia a transferir funciones y recursos a las entidades territoriales, incluso en áreas de clara competencia territorial, como está sucediendo con el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, por citar un solo ejemplo.

Las principales competencias que, incuestionablemente, son de la nación en torno al desarrollo rural se refieren al manejo de las políticas macroeconómicas, el comercio exterior, las políticas sectoriales tanto en lo económico como en lo social y laboral, así como el manejo de la seguridad ciudadana y el orden público. En otras palabras, la formulación de las políticas y las normas principales que regulan muchos de los temas de la vida rural son competencia del gobierno central. La asignación de recursos para los diferentes programas y sectores también constituye una prerrogativa del gobierno central, incluyendo aquellos con los cuales concurre a apoyar el cumplimiento de obligaciones e iniciativas de competencia territorial, como es el caso de muchas de las contempladas en el Sistema Nacional de Cofinanciación.

De esta manera, el gobierno nacional es formulador de políticas, orientador del proceso, canalizador de recursos y articulador interinstitucional. Por supuesto, también es ejecutor en algunos temas cuya competencia, o le pertenece claramente (casos de las grandes vías nacionales, la reforma agraria y el orden público, por ejemplo), o no están taxativamente señaladas para ningún nivel de gobierno (casos de la adecuación de tierras y la comercialización, por ejemplo).

La Fase IV del Fondo DRI: el desarrollo institucional de lo local para profundizar la descentralización del desarrollo rural

Con base en las reflexiones anteriores, a continuación se esbozan las principales características del nuevo programa (Fase IV) que debería ejecutar el Fondo DRI en el período 1997-2000 para apoyar el desarrollo rural en Colombia.

El programa busca mejorar las condiciones y calidad de vida de las sociedades rurales más pobres del país, apoyando el proceso de descentralización política y administrativa de las competencias institucionales para el desarrollo rural. Su objetivo es el de canalizar mayores recursos y fortalecer la capacidad de gestión local y regional para la adecuada inversión de los mismos en beneficio de las sociedades rurales más pobres.

El logro de los objetivos del programa se basa en una estrategia de acompañamiento y asesoramiento a los municipios y departamentos en su capacidad de gestión para administrar y conducir el desarrollo rural de las sociedades rurales más pobres. Ello significa que hará énfasis en el fortalecimiento institucional de los municipios y departamentos. La canalización de recursos del nivel central para complementar los escasos medios de las entidades territoriales con que contará el programa para el desarrollo rural, estará supeditada a los avances del desarrollo institucional mencionado. Por lo tanto, formular debidamente los planes de desarrollo constituye requisito indispensable para canalizar los recursos del programa. Ello significa que los planes de desarrollo deben ser el producto de una concertación participativa con las sociedades rurales del municipio, y en este contexto, beneficiar prioritariamente a los grupos más pobres dentro de criterios de equidad, competitividad y sostenibilidad.

El Programa contempla la ejecución de tres componentes o subprogramas: (a) desarrollo institucional, (b) inversiones para el desarrollo rural y (c) servicios de apoyo.

El componente de *desarrollo institucional* (US\$50 millones) pretende fortalecer la capacidad de los municipios y departamentos para gestionar el desarrollo rural y contempla actividades tales como asesoría y acompañamiento en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo con técnicas participativas, capacitación de funcionarios y líderes comunitarios. Además comprende la promoción y divulgación del programa. La ejecución de este componente será condición para canalizar los recursos con los cuales habrán de atenderse los demás componentes.

El componente de *inversiones para el desarrollo rural* (US\$400 millones) pretende mejorar la cantidad y calidad de los activos físicos de que disponen las sociedades rurales, y contempla inversiones en infraestructura básica y social de competencia municipal, tales como acueductos, caminos, comunicaciones, electrificación, control de inundaciones, pequeña irrigación, escuelas, puestos de salud, reforestación y protección de cuencas.

El componente de *servicios de apoyo* (US\$150 millones) busca mejorar la prestación de servicios básicos de responsabilidad municipal, tales como la asistencia técnica agropecuaria, educación, salud y organización y capacitación comunitaria.

CONCLUSIONES

Las observaciones y reflexiones anteriores sobre el proceso de descentralización en el sector rural colombiano nos permite, a manera de resumen, concluir y recomendar lo siguiente:

- El proceso de descentralización política y administrativa debe profundizarse y, además, expandirse a otros programas sectoriales del gobierno;
- El nivel central del gobierno debe repensarse y reducirse para ser más

normativo (formulador de políticas) y menos ejecutor de programas y proyectos;

- Es necesario continuar apoyando a las Umata en su etapa de consolidación, principalmente, mediante la asesoría y el acompañamiento;
- Es fundamental apoyar la consolidación de las instancias de concertación entre las autoridades locales y las sociedades rurales, tales como los CMDR, especialmente como espacios para la planificación participativa; y
- El MADR debe otorgarle la mayor prioridad al apoyo político, normativo y financiero para un desarrollo más autónomo y descentralizado de las sociedades rurales, principalmente, en torno a los programas de reforma agraria y desarrollo rural.

NOTAS

1. *Ponencia presentada en el Seminario “El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y la regionalización”, organizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia en Santafé de Bogotá (septiembre 25-27 de 1996).*
2. *Los trabajos en que el autor ha participado activamente son los siguientes: “Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA” (PBEST Asesores, mayo de 1996), “La institucionalidad para el desarrollo rural en Colombia” (ponencia presentada por R. Vargas en la Cumbre Social Rural, organizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mayo 20-22 de 1996), y “Lineamientos de una propuesta para la Fase IV del Fondo DRI (1997-2000)” (ponencia presentada por R. Vargas en el Seminario 20 años de desarrollo rural en Colombia y sus perspectivas, organizado por el Fondo DRI, junio 26-28 de 1996).*
3. *Se refiere a los siguientes trabajos: “Las reformas sectoriales y el desempeño del gobierno local, las Umata y los productores rurales” (IICA, F. Bernal, C. Delgado y M. Combariza, abril de 1996) y “Propuesta de lineamientos para la consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural” (documento para discusión elaborado por la Unidad de Gestión CMDR del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, septiembre de 1996).*

4. *Ver "Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata", mayo de 1996 realizado por PBEST Asesores por encargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el IICA y Colciencias.*
5. *Ver IICA, Bernal, F., Delgado, C. y Combariza, M., Las reformas sectoriales y el desempeño del Gobierno local, las Umata y los productores rurales", Informe Final, Santafé de Bogotá, abril de 1996.*
6. *Este capítulo está basado, fundamentalmente, en los avances de la Unidad de Gestión CMDR creada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural conjuntamente con el Fondo DRI, el Incora, el Sintap, el INAT y otras entidades del sector. Ver documento para discusión elaborado por dicha Unidad "Propuesta de lineamientos para la consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural" de septiembre de 1996.*

LA REFORMA AGRARIA: NUEVO ENFOQUE PARA UN DESAFIO NO RESUELTO

*Luz Amparo Fonseca Prada **
Viceministra de Desarrollo Rural Campesino
del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Colombia.

I. CONTEXTO ACTUAL

Treinta años de legislación para reformar las estructuras de acceso y propiedad de la tierra en Colombia, sin haber tocado en lo fundamental las de poder económico y político en los niveles regionales y en su expresión nacional, explican los pobres resultados de esta gestión.

La experiencia internacional contemporánea es contundente para ilustrar que en la base de los milagros de desarrollo económico e industrial, se encuentran profundas reformas agrarias que han contribuido a una estrategia de desarrollo, sostenible desde el punto de vista social, económico y político. Es el caso del Sudeste Asiático y de países con estructuras más

* *Economista y magister de la Universidad de los Andes. Vinculada al sector agropecuario y rural donde se ha desempeñado como directora del área de organización y capacitación del proyecto "Planeación de la Reforma Agraria 1988-1992" en el PNUD. Profesora e investigadora del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, y del Instituto de Estudios Rurales de la Universidad Javeriana. Como funcionaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se ha desempeñado como directora (e) de Planificación, directora general de Política Sectorial, Asesora del Despacho, gerente (e) del Idema y viceministra de Desarrollo Rural Campesino. Actualmente es asesora del gobierno para asuntos cafeteros.*

similares a la nuestra como México y Chile. Así, también, en los casos de Guatemala y El Salvador, la negociación para alcanzar la paz y el desarme de la población civil en el campo incluyó en su agenda la realización de procesos de reforma agraria y de clarificación de los derechos de propiedad.

La Ley 160 de 1994, o Ley de Reforma Agraria, retoma el problema, en lo referente a la necesidad de facilitar el acceso a la tierra de las comunidades campesinas, negras e indígenas, de formalizar los derechos de propiedad sobre la misma, y contribuir al ordenamiento territorial sostenible del país, estabilizando los frentes de colonización en la frontera agropecuaria y orientando un uso más adecuado de los recursos naturales.

La nueva ley se promulga en el marco de la apertura de la economía y la preeminencia de los mercados en la asignación y movilidad de los factores productivos. Su aspecto más innovativo, pero así también el de más difícil aplicación, es el de impulsar el reparto agrario mediante el desarrollo del mercado de tierras, esto es, la negociación voluntaria de predios entre campesinos sin tierra y propietarios.

El objetivo básico de la nueva legislación es entonces inducir el mecanismo de mercado como una de las estrategias para transferir tierras a los pobres rurales. Los beneficiarios de la ley reciben un subsidio del 70% del valor total de un predio suficiente para mantener una familia; el 30% restante se debe obtener mediante un crédito en el mercado financiero.

El plazo para completar el proceso de reforma agraria en el país se estimó en 16 años, a partir de 1994, tiempo en el que se aspira a satisfacer las necesidades de tierra de 721.000 familias (165.000 carentes de tierra y el resto con tierra insuficiente) mediante la redistribución de aproximadamente cuatro millones de hectáreas.

Para el período 1995-1998, la meta original era la de movilizar un millón de hectáreas para beneficiar a 70 mil familias y titular cinco millones de hectáreas para beneficiar a 180 mil familias.

II. ¿QUE ESPERA HOY EL PAIS DE LA REFORMA AGRARIA?

En la exposición de motivos y el debate legislativo para aprobar la actual Ley de Reforma Agraria, se reconoce la necesidad de actuar sobre una problemática de gran complejidad económica y política que limita el desarrollo de las zonas rurales.

Ante la agudización de los conflictos rurales, se espera de la Reforma Agraria una multiplicidad de objetivos, que sin duda es necesario priorizar y debatir, con una doble finalidad: de una parte, para dirigir con mayor probabilidad de éxito los esfuerzos de la sociedad civil y del gobierno en la ejecución del programa; y de otra, con el objeto de no abandonar otras medidas de política y programas que no pueden ser aplazadas, y que tienen que ver con las prioridades de la política macroeconómica y de la política de paz y de derechos humanos.

Veamos muy brevemente las expectativas que se han forjado en torno a la Reforma Agraria:

Contribuir a superar las condiciones de pobreza rural; dejar atrás las condiciones de exclusión económica, social y política en que se han mantenido amplios sectores de la población rural; mejorar la eficiencia en el uso de factores productivos como la tierra, el agua y el crédito; generar nuevos empleos en el campo; potenciar la capacidad de producción de alimentos y materias primas agropecuarias en el país; contribuir a una mayor sostenibilidad en el uso de los recursos naturales incorporados a la actividad productiva y evitar el continuo deterioro del patrimonio natural.

Sobre el reconocimiento de que todos estos propósitos deben ser parte de una agenda estable y de largo aliento como *política de Estado*, se destacan tres frentes prioritarios:

- Dotar de mayor poder económico y político a las comunidades cam-

pesinas, en mayor grado excluidas de un proyecto de desarrollo con democracia. Este objetivo pasa necesariamente por acciones de redistribución de activos de la sociedad, que avancen en la democratización económica, a la par que se consolidan espacios de participación política.

- Actuar en zonas de alto conflicto en las que la acción del Estado ha sido nula o insuficiente y en las que las acciones de acceso a la tierra, titulación y estabilización de comunidades rurales, contribuyan de manera eficaz a alcanzar las metas de paz y convivencia ciudadana.
- Avanzar decididamente en el ordenamiento territorial y productivo del país, racionalizando el uso de la tierra en la frontera agropecuaria y aminorando la presión sobre las áreas que actualmente configuran reservas forestales y parques naturales. Este objetivo exige de manera inmediata actuar para cerrar la frontera de explotación agropecuaria del país y para estabilizar los frentes de colonización.

III. PRINCIPALES OBSTACULOS PARA AVANZAR EN LA REFORMA AGRARIA EN UN CONTEXTO DE MERCADO

Desde luego que la puesta en práctica de un programa de distribución de tierras, bajo la modalidad del mercado de tierras, implica la existencia de un marco macroeconómico y político favorable a las medidas redistributivas.

Requiere eliminar las distorsiones implícitas y explícitas que presionan el precio de la tierra por encima del valor capitalizado de las ganancias agrícolas; con el objeto de mejorar la eficiencia económica, precisa de condiciones adecuadas para el desarrollo tecnológico, el funcionamiento competitivo de los mercados de insumos, productos y recursos financieros y el desarrollo de la capacidad empresarial. Adicionalmente, demanda la clara

voluntad política del país en su conjunto y no solamente de las instancias gubernamentales.

Sin embargo, dos años después de la expedición de la ley, se llega a la conclusión de que lo que podríamos considerar requisitos para un aceptable funcionamiento de un mercado de oferta y demanda en torno a la tierra y al crédito, se constituye en objetivo que ha de ser alcanzados en el proceso. En otras palabras, se requiere crear estos mercados en condiciones de acceso democrático.

Algunos de los obstáculos más sobresalientes para dinamizar condiciones de mercado en torno a la Reforma Agraria, se resumen a continuación:

De orden macroeconómico

□ *Segmentación del mercado de tierras y del mercado financiero*

Las transacciones de tierras se realizan, generalmente, entre grandes propietarios, de una parte, y entre los pequeños, de otra. Adicionalmente, en Colombia, el factor tierra no presenta gran movilidad en el mercado. En amplias zonas del país, su propiedad se sustenta más con propósitos de valorización y control territorial, que con objetivos de explotación productiva.

De manera similar, la intermediación financiera se ha especializado en atender la agricultura comercial preferencialmente destinada a mercados externos, quedando la agricultura campesina a cargo de la banca central oficial y de un sector cooperativo rural aún insuficiente para la irrigación masiva de recursos al campo.

□ *Persistencia de altas tasas de interés*

Las tasas de interés del sistema financiero se han mantenido en Colombia a niveles superiores al 40% efectivo anual, es decir, tasas reales que

fluctúan entre 17 y 20%, en años recientes. Los factores que inciden con mayor fuerza en esta tendencia están relacionados con las políticas de ajuste estructural de la economía puestas en marcha a comienzos de la presente década, en las que el control de la inflación ha sido prioritario, a través de medidas monetarias y cambiarias.

El amplio margen de intermediación *-spread-* del sector financiero, es asimismo un factor que resta competitividad a este mercado. Entre las tasas activas de captación y las tasas de colocación de mercado, el margen fluctúa entre 10 y 12 puntos, muy superior a los niveles internacionales.

□ ***Baja presión fiscal sobre la tierra***

De acuerdo con la Ley 44 de 1990, el impuesto predial es definido por los concejos municipales y oscila entre el uno y el 16 por mil del avalúo catastral. La desactualización de las bases gravables, así como las enormes deficiencias en el control de pagos de impuestos (evasión fiscal), son factores que protegen a los propietarios contra presiones de mayor productividad y generación de ingresos en la explotación de los predios rurales.

De orden socio-político

La proliferación de conflictos y de violencia son expresiones de las relaciones de poder en confrontación en las zonas rurales, acentuados por la expansión del narcotráfico, la guerrilla y la delincuencia común.

En el año 1985, registraban presencia guerrillera 173 municipios, mientras que en 1994 esta cifra subió a 569, es decir, el 56% del total de los municipios del país.

En 1994, se detectaban 134 municipios con cultivos ilícitos, 70% de los cuales tenían presencia de grupos guerrilleros y el resto de grupos paramilitares (Bejarano, 1996).

De otra parte, la compra de tierras por narcotraficantes ha agravado

la naturaleza del problema agrario y escalonado la violencia. En 1995 se identificaron compras significativas de fincas rurales por narcotraficantes en 400 municipios del país, que representan el 40% del total de municipios (Reyes, 1996). Este proceso ha originado un relevo de propietarios, crea distorsiones en el mercado de tierras por concentración de la propiedad, provoca el desalojo de campesinos y propietarios o su eliminación física y eleva el precio de la tierra.

Estos fenómenos de narcotráfico y guerrilla han generado una especie de neofeudalismo, ya que sus organizaciones condicionan el acceso a la tierra a la pertenencia y lealtad a estas redes sociales, restringiendo la libre llegada o salida de los campesinos en sus áreas de influencia.

Desde el punto de vista social, la concentración de altos niveles de pobreza y desarraigo en las comunidades rurales las mantiene en situaciones de vulnerabilidad y subordinación, con lo cual es evidente que la expresión de su demanda efectiva, política y económica, en un mercado de tierras se encuentra seriamente debilitada.

De orden institucional

La Reforma Agraria requiere no sólo del compromiso del gobierno, sino del país en su conjunto. Las instituciones tanto del orden gubernamental como civil presentan, con importantes diferencias regionales, una debilidad estructural. Nuestra nueva Constitución, en la que el desarrollo tiene un nuevo escenario en el que los niveles descentralizados y la sociedad civil juegan un papel determinante, es aún una empresa en construcción.

IV. ESTRATEGIAS Y AVANCES

Descentralización y regionalización

Hace parte de nuestro lenguaje común reconocer que Colombia es un país de regiones. Este reconocimiento se sustenta sobre la base de importantes diferencias de tipo geográfico, económico y cultural, que la Constitución de 1991 no solamente reconoce, sino que señala como punto de referencia obligado en el ordenamiento del desarrollo territorial del país.

Colombia avanza hace diez años en el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal, proceso que no ha estado exento de obstáculos y ambigüedades en las responsabilidades y competencias, pero que definitivamente constituye un avance importante en la construcción del nuevo país.

La reforma agraria no podría ser adelantada por fuera de este marco constitucional y por ello, el gobierno nacional y específicamente, la junta directiva del Incora, han trabajado intensamente en la descentralización y regionalización de los aspectos administrativos, presupuestales y de participación ciudadana en el proceso de reforma agraria. Los avances conceptuales y estratégicos más importantes son los que reconocen aspectos tales como:

- Si bien el núcleo municipal es absolutamente prioritario para garantizar el mayor acercamiento posible a las comunidades y para garantizar el acompañamiento de las inversiones complementarias que deben realizarse en torno a la distribución de tierras, como son vivienda, electrificación, vías, etc., las estrategias productivas, de comercialización y articulación económica, deben proyectarse a nivel de las regiones.

- La necesidad de apoyar la institucionalidad gubernamental y civil

comprometida en la promoción de líneas de acción que articulen los esfuerzos locales a nivel nacional e incluso internacional.

- Avanzar en el compromiso político con el programa de la Reforma Agraria, de manera simultánea y en todos los niveles, desde el orden nacional hasta el municipal, pasando por el departamental.

Empresas básicas agropecuarias y proyectos productivos

En el pasado la Reforma Agraria se concibió como la entrega de predios, sin mayor garantía sobre la viabilidad económica de dicha redistribución, con resultados cuestionables en la sostenibilidad del proceso. De hecho, una mirada retrospectiva permite constatar que muchos de los esfuerzos realizados no lograron consolidarse, de manera que los beneficiarios de las tierras terminaron por arrendar y vender los predios, facilitando un proceso de contrarreforma.

Bajo esta consideración, el concepto de proyecto productivo al que accede al beneficiario del programa viene a sustituir al de predio o tierra. Esto significa que como objetivo principal, la acción de la reforma agraria debe orientarse a que los campesinos accedan a unidades productivas en las que la tierra es uno de los componentes del proyecto.

Este objetivo se alcanza en la medida en que se logre, o bien entregar predios en producción como empresas ya constituidas, o bien impulsar la adecuada planeación de las inversiones complementarias que se requieren para adecuar el predio y lograr el aprovechamiento de otros factores, tales como fuerza de trabajo familiar.

Lo anterior no basta, si las actividades económicas a nivel de fincas no se articulan estratégicamente a *proyectos productivos, de comercialización y agroindustria regionales* y al tejido social y económico de las estructuras mayores, incluyendo la articulación rural-urbana.

La construcción de una nueva institucionalidad

Como consecuencia de la descentralización y del ajuste de la intervención del Estado en el desarrollo rural de un enfoque de oferta a uno de demanda, la mayor focalización y el desarrollo institucional son ahora inseparables.

Los programas de inversión social en las áreas rurales ya coinciden en unos mismos criterios de focalización, como son el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas y los niveles de participación de la población rural en el total, o sea, el índice de ruralidad.

Todos estos programas incluyen esfuerzos en la promoción y desarrollo institucional de las organizaciones oficiales y de la sociedad civil.

Con el fin de articular estos esfuerzos, se ha coordinado la estrategia de fortalecimiento de unos únicos espacios de participación comunitaria a nivel municipal (Consejos Municipales de Desarrollo Rural y de la Reforma Agraria). Estos son los encargados de incorporar la estrategia de reforma agraria en el desarrollo rural y de priorizar las inversiones complementarias extraprediales que se requieren para potenciar las actividades económicas intraprediales.

Asimismo se está realizando una amplia convocatoria a agentes no gubernamentales a nivel regional, interesados en comprometerse con la estrategia de la reforma agraria desde la etapa de la promoción social y empresarial de las familias campesinas hasta la asesoría técnica y gerencial (consorcios interinstitucionales).

Cerrar la frontera agropecuaria del país y racionalizar el uso de factores productivos dentro de la misma

La presión sobre la tierra se ha trasladado hacia las zonas de frontera del país, ante la débil democratización de las estructuras de tenencia de tierra.

Esta tendencia, además de impulsar procesos de colonización descontrolados que amenazan cada vez con mayor fuerza a regiones de gran fragilidad ecológica, facilitó el asentamiento de enormes contingentes de población desplazada que encontró las condiciones propicias para el desarrollo masivo de cultivos ilícitos.

En este contexto, es inaplazable la necesidad de cerrar la frontera agropecuaria y de explotación económica del país por razones políticas, sociales y de preservación de zonas de gran riqueza natural como es la Amazonia colombiana.

La figura contemplada en la nueva ley de reforma agraria adecuada a estos propósitos es la de Zonas de Reserva Campesina. La delimitación de estas reservas permitirá estabilizar las comunidades de campesinos y colonos, actuando como zonas de amortiguación de parques naturales y reservas forestales. Dentro de estas zonas existen limitaciones a la concentración de tierras, así como a su fragmentación antieconómica. Su viabilidad debe garantizarse mediante la puesta en marcha de un sistema de incentivos y subsidios que privilegien la sostenibilidad de las actividades económicas.

Las zonas de reserva campesina podrán ser establecidas dentro de la frontera agropecuaria, en aquellas regiones o áreas del país que, por razones de interés social y utilidad pública, requieran de regulación en las condiciones de acceso y tenencia de la tierra.

Agenda legislativa

Por iniciativa del gobierno, se discute hoy en el Congreso un proyecto de ley que busca la extinción del dominio privado sobre las tierras adquiridas por enriquecimiento ilícito.

Son diferentes las cifras sobre el total de hectáreas de tierras que los narcotraficantes y otros sectores sociales al margen de la ley han logrado apropiarse dentro de la frontera agrícola. En todo caso las cifras son elevadas y oscilan entre tres y cinco millones de hectáreas.

La aprobación de esta iniciativa de ley resulta absolutamente urgente, ya que el reparto de los territorios y la democratización de estas propiedades apuntan a la solución simultánea de tres grandes problemas nacionales: la reducción del poder territorial desmedido de los capos del narcotráfico; el necesario impulso que requiere la reforma agraria como estrategia de superación de la pobreza en un contexto de desarrollo rural; y la superación de la violencia, en cuanto la reforma agraria pueda constituirse en uno de los elementos centrales de la agenda de negociación con la guerrilla.

EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION Y LA REGIONALIZACION

*Juan José Perfetti del Corral **

*Director Ejecutivo de la Corporación
Colombia Internacional, CCI. - Colombia*

CONCLUSIONES GENERALES

Este resumen técnico recoge las principales y más generales conclusiones de las distintas ponencias presentadas en el seminario. En un principio se presentan las conclusiones que ayudan a tener una idea global y general de los temas tratados en el seminario y las cuales salen de una labor de síntesis de dichos temas. Por lo tanto no cabe esperar encontrarse con conclusiones particulares de autores. Estas se registran sólo cuando el tema lo amerita.

La descentralización no es la panacea, tampoco la peor de las opciones. Ocurre lo mismo que con la democracia y el mercado: no hay alternativa mejor.

* *Economista agrícola. Magister en desarrollo económico, Boston University. Catedrático de la Universidad Javeriana, Externado de Colombia y de La Salle. Investigador de Fedesarrollo y de la ANIF. Consultor del ICCA para el proyecto Análisis de competitividad del sector agropecuario colombiano. Director (E) de la división de investigaciones económicas de la Federación Nacional de Cafeteros. Asesor y viceministro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

- La descentralización se tiene que construir y consolidar a través del tiempo. Hay que ser pacientes con ella. Recordemos que la descentralización se caracteriza por ser una tarea con muchos y variados objetivos (políticos, sociales, económicos). Además debe tenerse en cuenta que algunos de estos objetivos toman un largo período de tiempo en madurar.
- No obstante que algunas de las expectativas iniciales con respecto al proceso de descentralización efectivamente se han venido cumpliendo en algunos países en desarrollo, hay algunos aspectos en los que parece imposible alcanzar las metas propuestas*. Estos son:
 - No se debe esperar que la descentralización facilite la consolidación de un sistema de planeación de abajo hacia arriba.
 - Tampoco la descentralización contribuye mayormente a movilizar recursos en las regiones y localidades.
 - El problema de pobreza no se resuelve a nivel local.

De las anteriores conclusiones son pertinentes dos comentarios. Respecto a la dificultades para movilizar recursos locales, en algunos de los trabajos se muestra a las autoridades locales más comprometidas con los gastos que deseosas de generar nuevos recursos que los sustenten. De otra parte, al estar las regiones y localidades incapacitados para resolver los problemas de pobreza, la gran responsabilidad queda en manos de las autoridades nacionales. Sin embargo, las regiones pueden ayudar a conseguir que los programas de pobreza sean focalizados y que efectivamente lleguen a las poblaciones objetivo.

- El papel del Estado en las políticas agrícolas a la luz del enfoque del *nuevo problema agrícola* se restringe a: intervenir donde los individuos no pueden absorber todo el costo; para preservar un bien público y en programas de redistribución de ingresos. De otra parte, el Estado en ese nuevo marco de acción se ha organizado bajo las si-

* Vale anotar que algunos de estos aspectos, en un principio, se consideraron fundamentales para el éxito de la descentralización

güientes características: mayor participación local, lo cual ha exigido procesos de descentralización al ejecutar las políticas sectoriales; menor discrecionalidad en la política de gasto y mayor focalización en sectores específicos; y mayor participación del sector privado.

En este orden de ideas es claro que las políticas a las que propende el enfoque del *nuevo problema agrícola* son compatibles con los procesos de descentralización que adelantan los distintos países. Más aún, podría decirse que, para una mayor efectividad de algunos de los instrumentos de ambas políticas, éstas se necesitan mutuamente.

- Los procesos de descentralización que los diferentes países han seguido a través del tiempo son muy variados. Tenemos en este seminario varios ejemplos: Francia, España, Chile y Colombia. Dichos procesos, en muchos casos, responden a condiciones muy particulares de cada país en materia social, política, cultural, histórica y económica. No basta el interés manifiesto de la sociedad de emprender el camino de la descentralización; el alcance y ritmo dependerá de los factores antes señalados.
- Otra característica de la descentralización es que no hay fórmula única y generalizable. En otras palabras, no existe un patrón frente al cual le resulte válido a un país compararse. Se pueden tomar experiencias de otros países, pero éstas se deberán ajustar a las condiciones específicas de cada uno.
- Tampoco puede hablarse de la descentralización como un proceso acabado. Todos los días y de manera muy dinámica se construye. Esto es válido para países con una gran tradición histórica como Francia y España, al igual que para países con una historia más reciente como son Venezuela, Chile y Colombia.
- Otra conclusión de carácter general tiene que ver con la gran dificultad en delimitar con claridad el nivel de competencia de las regiones y el gobierno central en materia fiscal. La gran dependencia que existe entre los equilibrios macroeconómicos y la autonomía fiscal de los entes regionales y locales pone de presente que ésta es una materia

de gran cuidado a la hora de definir los alcances de la descentralización.

La situación fiscal por la que atraviesa nuestro país y su relación con los recursos dirigidos a los entes territoriales es un buen ejemplo de estas dificultades.

- En general se observa que los planes de desarrollo, regional o local, son un instrumento básico no sólo de planeación sino también de definición de áreas de competencia en cada nivel de gobierno, determinación de necesidades y distribución del financiamiento.**

La elaboración de los planes de desarrollo tiene la ventaja, como lo señalan Reig y Arnalte, de:

- Mejorar el proceso de determinación de objetivos y elaboración de estrategias de desarrollo regional.**
 - Mejorar la calidad técnica de los proyectos de inversión.**
 - Mayor coordinación de los planes de inversión entre los distintos niveles de gobierno.**
- La experiencia española nos llama la atención acerca de la pérdida de autonomía de los entes territoriales cuando los países se embarcan en procesos de integración económica. En consecuencia, y como lección para nuestros países, es necesario, cuando se profundice en los procesos latentes de integración en los que se encuentran empeñados nuestros países, definir claramente los niveles de competencia de las diversas instancias comprometidas, para evitar que dichos procesos signifiquen la pérdida de los esfuerzos que vienen haciendo los diferentes países en materia de descentralización.**
 - Dice el profesor Manor: "Cuando la descentralización funciona bien, -o sea que produce los resultados esperados-, es un sistema recomendable". Sin embargo, el autor anota que no es tarea fácil hacer que la descentralización funcione bien.**
 - Un proceso de descentralización que incluye tanto lo regional como lo local resulta ser mucho más eficiente y efectivo en términos de**

consolidación que uno en el cual se excluye la dimensión regional.

- ❑ La descentralización permite un mayor desarrollo político y participativo en las regiones, lo cual a su vez ayuda a que aquellas regiones, antes desfavorecidas en asignación de recursos, puedan ahora lograr una mayor participación tanto en volumen de recursos como en instancias de poder que en el pasado le fueran negadas.
- ❑ Cuando, como en el caso colombiano, se espera que la descentralización sirva como medio para reducir los gastos del gobierno central, la experiencia indica que a través de los mecanismos de descentralización este objetivo no se puede alcanzar.
- ❑ En casi todas las experiencias actuales la descentralización significa la transferencia o devolución (de acuerdo con las circunstancias) de servicios del gobierno central a las regiones y localidades. En este sentido, a pesar de partir de perspectivas y realidades diferentes, la mayor parte de los países en proceso de descentralización están siguiendo una evolución que acerca crecientemente sus respectivas estructuras de administración pública.
- ❑ En la práctica, las finanzas públicas intergubernamentales de los países descentralizados se organizan con una combinación de federalismo fiscal avanzado y del modelo distributivista.
- ❑ Es vital la existencia de un sistema tributario para generar las señales o revelar las preferencias de las comunidades ante los gobiernos. Igualmente existe la necesidad de que los diversos niveles gubernamentales posean autoridades electas que sean sensibles a esas señales. Si estas autoridades tienen competencias fiscales plenas, lo que significa capacidad de decisión sobre las tarifas y tasas de los impuestos así como sobre el gasto público, la sensibilidad ante las preferencias de sus electores será muy alta. A su vez, cuanto menos autonomía fiscal tengan estas autoridades sobre los ingresos y los gastos, menos sensibilidad mostrarán ante las preferencias de sus electores y menos eficiente será la asignación de recursos del sector público.

- Es interesante observar cómo el concepto de desarrollo rural cobra diferentes significados para los distintos autores y por ende diversos marcos de referencia. Ellos deben estar referidos, probablemente, a las condiciones actuales del sector agrícola y rural de cada país frente a sus condiciones generales de desarrollo.
- Para una España integrada a la Unión Europea y donde la población rural es una proporción muy baja de la total, su concepto de integralidad del desarrollo rural incluye o considera aspectos que para la Colombia de hoy son sólo una parte de un concepto mucho más amplio, como lo expresa Vargas en su ponencia.
- Debe anotarse que el concepto de *desarrollo rural* cambia no sólo en su concepción sino también en su aplicación. Así lo hacen notar Reig y Arnalte en su trabajo, al indicar que aún en la Europa de los años setenta la política de desarrollo rural se entendía de una manera diferente a la que hoy se concibe. Hoy por hoy se habla de *desarrollo integral* de las zonas rurales, en donde la aparición de actividades no específicamente agrícolas constituye la novedad y donde la intervención de los entes locales es mucho mejor.
- El menor énfasis que ahora recibe el aumento de producción frente a una concepción de desarrollo integral parece ser una característica común del desarrollo rural en los distintos países del mundo, no sólo de los europeos.
- La descentralización permite que los habitantes de las comunidades rurales, al participar más abiertamente en la identificación de los proyectos de desarrollo rural, garanticen la adecuada ejecución de los mismos.
- La descentralización, aunque permite que el problema del desarrollo rural se mire más allá de la productividad agrícola, no siempre se sale del marco de proyectos muy específicos en los cuales predominan los de construcción (vías, puentes, salones de clase, etc.). Por este motivo es de gran interés que, a través de mecanismos de cofinanciación, las autoridades nacionales aseguren que otros proyectos de prestación de servicios se ejecuten a nivel local.

- La descentralización permite que en aquellas regiones donde predominan la población rural y los intereses agropecuarios, éstos se vean favorecidos con las ejecutorias. Es una buena manera de contraponer las políticas nacionales más dirigidas a los sectores urbanos.
- Los proyectos de desarrollo rural tienen la ventaja de que alrededor de los mismos se puede conseguir mayor apoyo no sólo de los actores regionales y locales, sino muy especialmente del nivel nacional.

Aunque con la descentralización, de estar debidamente balanceada regionalmente y dotada de suficientes recursos, se logra que las zonas rurales terminen siendo mejor atendidas, es necesario fortalecer los mecanismos que consigan que los recursos locales fluyan efectivamente hacia las zonas rurales, en la medida de sus necesidades.

- A pesar que los programas de desarrollo rural tienen un impacto local muy importante, no es posible esperar que los mismos estén en capacidad de contrarrestar los efectos antirurales de las políticas nacionales.
- Si es difícil arbitrar nuevos recursos para los municipios, resultará aún más complejo el apoyo a los programas de desarrollo rural.
- La agricultura europea ha sufrido una gran evolución en los últimos 35 años. Esta evolución se traduce, especialmente, en una diversificación cada vez más marcada de las producciones y paralelamente en una integración cada vez más fuerte de las tecnologías. Esto implica que para poder dirigir las acciones pertinentes, el poder público debe estar en capacidad de intervenir a un nivel suficientemente cercano, para aplicar las acciones correspondientes a esta diversificación de las producciones y, a largo plazo, para mantener un equilibrio global del territorio. El nivel regional ofrece esta garantía, unánimemente reconocida como resultado de este tipo de acción.

- **La agricultura española se ha visto recientemente afectada por dos procesos paralelos: descentralización e integración. Aunque estas experiencias han determinado el comportamiento de algunas variables sectoriales, su principal impacto lo han tenido en la estructura de la administración agraria española. Esto ha significado que el Ministerio de Agricultura haya visto disminuidas sus funciones y su planta de personal.**

ALGUNAS PUBLICACIONES DE LOS AUTORES

RAFAEL DE LA CRUZ

Tecnología y poder. Editorial Siglo XXI de México (1987).

Venezuela en busca de un nuevo pacto social. Editorial Alfadil, Caracas (1988).

La descentralización: una oportunidad para la democracia (coordinador y coautor), Copre, Caracas (1989).

Descentralización, gobernabilidad, democracia (coordinador y coautor). Editorial Nueva Sociedad, PNUD y Copre, Caracas (1992).

Federalismo fiscal, Nueva Sociedad, PNUD y Copre (1994).

La ruta a la eficiencia: la descentralización de los servicios sociales, (coordinador y coautor) IESA-FEGS (1995).

JAMES GILMORE MANOR

Nehru to the Nineties: The Changing Office of Prime Minister in India. (Londres, Vancouver y Nueva Delhi, 1994).

Power, Poverty and Poison: Disaster and Response in an Indian City. (Londres, Nueva Delhi y Newbury Park, CA, 1993)

Con Christopher Colclough. States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate (Oxford, 1991)

Rethinking Third World Politics (Londres y New York, 1991)

The Expedient Utopian: Bandaranaike and Ceylon. (Cambridge y New York, 1989)

Sri Lanka in Change and Crisis (Londres, New York y Sidney, 1984)

con P. Lyon. Transfer and Transformation: Political Institutions in the New Commonwealth (Leicester y Salem, NH, 1983)

Potential and Criterion for Target Areas: An Assessment of Indian Conditions, in The Indo-Swedish Development Cooperation Programme, Sharing Challenges, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs, 1996, pp.128-160.

Ethnicity and Politics in India, International Affairs, Vol.72, No.3, (July 1996), pp. 459-75.

Descentralización en el Agro

Regional Parties in Federal Systems: India in Comparative Perspective, in B. Arora and D.V. Verney (eds.). *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*. (Konark Publishers, New Delhi, 1995), pp. 107-135.

ERNEST REIG MARTINEZ

Economía de la Unión Europea. (coautor). Editorial Civitas, 1994.

Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa. (coautor). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1993.

España economía. (coautor). Editorial Espasa-Calpe, 1993.

Estructura económica de la Comunidad Valenciana. (coautor y codirector). Editorial Espasa-Calpe, 1992.

RICARDO VARGAS DEL VALLE

Pbest Asesores. Evaluación de las Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria-Umata. Estudio elaborado para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias e IICA (Ricardo Vargas del Valles, Director). Mimeo sin publicar. Tres volúmenes. Santafé de Bogotá, mayo de 1996.

Lineamientos de una propuesta para la Fase IV del Fondo DRI (1997-2000), en Seminario 20 años de Desarrollo Rural en Colombia y sus perspectivas (junio 26-28 de 1996), organizado por el Fondo DRI de Colombia, pp.217-253, Santafé de Bogotá, noviembre de 1996.

La Institucionalidad para el Desarrollo Rural en Colombia, en *Una Mirada Social al Campo: Compilación de la Cumbre Social Rural* (mayo 20-22 de 1996), organizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, pp. 127-143, Santafé de Bogotá, octubre de 1996.

El Desarrollo Rural en Colombia (1961-1993): apuntes y notas para una historia del Fondo DRI, en *El Agro y la Cuestión Social*, Absalón Machado, compilador. Publicación de Tercer Mundo Editores, Caja Agraria y Finagro con motivo de los 80 años del Ministerio de Agricultura, pp. 269-287. Santafé de Bogotá, 1994.

El Desarrollo Rural en Colombia hacia el Siglo XXI. en *El Desarrollo Rural en América Latina hacia el siglo XXI: Memorias del Seminario Internacional* (Santafé de Bogotá, junio 8-10 de 1994) Tomo I: Ponencias, pp 14-163. Pontificia Universidad Javeriana. Sin fecha.

LUZ AMPARO FONSECA PRADA

Lineamientos, obstáculos y perspectivas de la política de desarrollo rural campesino. *La Institucionalidad para el Desarrollo Rural en Colombia*, en *Una Mirada Social al Campo: Compilación de la Cumbre Social Rural* (mayo 20-22 de 1996), organizada por el Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, pp. 241- 254, Santafé de Bogotá, octubre de 1996.

Contexto internacional, apertura económica y sector agropecuario en Colombia. Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural, Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 1993.

Reflexión sobre la experiencia de metodologías participativas en el análisis y evaluación de programas estatales dirigidos a comunidades campesinas minifundistas. Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural, Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 1993.

Las investigaciones sobre empleo, pobreza y movimientos sociales en Colombia. Coautor Ulpiano Ayala. La problemática urbana hoy en Colombia, CINEP, 1982.

Los paros cívicos en Colombia. Revista Desarrollo y Sociedad, Cuaderno 3; CEDE Universidad de los Andes, 1982.

JUAN JOSE PERFETTI DEL CORRAL

Política de modernización agropecuaria y rural (1994-1998). Cuadernos de Economía, No. 22, Sem- 1995.

Desarrollo social rural: el reto al final del siglo XX. El sector agropecuario en Colombia y el mundo: presente y futuro, Mingricultura, 1994.

Los beneficiarios y la distribución del subsidio de los programas sociales en las áreas rurales. El agro y la cuestión social, Mingricultura - TM Editores, 1994.

Estructura y evolución del sector agropecuario, 1970-1990. Gran Enciclopedia e Colombia Temática. Vol. VIII Economía, Círculo de Lectores, 1994.

La agricultura en el marco de la apertura: transformaciones y retos. Economía Colombiana. No.242, Mayo-Junio, 1993.

Modelos de desarrollo, sector agropecuario y desarrollo rural: hacia un nuevo paradigma. Desarrollo rural y apertura económica. Fondo DRI- IICA, noviembre, 1992.

"En el sector agropecuario el desarrollo de la descentralización ha sido incipiente. El interés sobre el tema se ha concentrado en la creación y puesta en marcha de las Umata y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Con ello se ha presentado un énfasis municipalista (...) o se elude el asunto más importante: el de la descentralización efectiva de la prestación de los servicios agropecuarios.

Rafael Echeverri P. - Colombia.

El dilema de la descentralización y la regionalización es si puede efectivamente transformarse en motor de "modelo de desarrollo" en su fase superior o vuelve a transformarse en administradora de los conflictos territoriales que se han generado crecientemente, asumiendo el papel de guardián de la pureza de la política económica en su sentido estrictamente neoclásico.

Esteban Marinovic P. - Chile

Las regiones se encuentran en el corazón mismo del dispositivo europeo, ya que es a este nivel en donde deben emerger los proyectos que serán negociados y cofinanciados por el Estado y la Comunidad Europea.

Gilles Roulland - Francia

