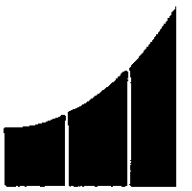
INFORME

"DRI 1976-1986"

Dario Fajardo
María Errázuriz
Fernando Balcazar

Bogotá, Septiembre de 1987

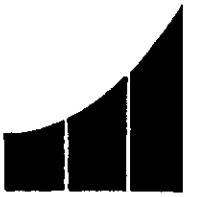


PRESENTACION

El crecimiento y diversificación de la economía colombiana ha tenido en la producción y oferta de alimentos una zona problemática examinada algunas veces desde las limitaciones de su estructura productiva y otras desde la perspectiva de la demanda y de las caracterísstica de la distribución del ingreso.

Un componente del problema alimentario lo constituye sin duda la participación que tienen en él las economías campesinas. Esta participación, como es de esperarse, ha variado en el tiempo y también es flexible, de acuerdo con los contextos regionales. Tales hechos, a pesar de ser obvios para los grandes especialistas no constituyen un "principio práctico" en la aplicación de las políticas que el Estado ha dirigido hacia este sector de la sociedad colombiana.

Dentro de estas políticas el Programa de Desarrollo Rural Integrado -DRI, establecido en 1976 ha constituido la intervención de mayores alcances hasta la fecha, a pesar de las limitaciones que la han afectado. El estudio que se presenta a continuación, contratado por la Dirección General DRI con FEDESARROLLO explora entonces estas dos dimensiones: el impacto del Programa según los distintos ejercicios de evaluación y su ejecutoria en el decenio concluído en 1986.



El momento en el que se realiza este estudio es de gran significado para el DRI por cuanto compromete su futuro dentro del proceso de la descentralización. Por este motivo, se exploran con particular interés en este trabajo los alcances regionales del Programa y se ofrecen recomendaciones dirigidas por el propósito de un mayor arraigo del DRI en las sociedades campesinas, para las cuales ha constituido en muchos casos una mas amable visión del Estado.

El documento que se presenta a continuación contempla los siguientes aspectos: la ubicación del Programa dentro de las políticas dirigidas al sector agropecuario, las ejecuciones físicas y financieras del DRI en los niveles nacional y regional, los resultados del Programa según los distintos ejercicios de evaluación, así, como los aspectos teóricos y conceptuales de dichas evaluaciones, las perspectivas del DRI dentro del proceso de descentralización y finalmente, las concluciones y recomendaciones que se desprenden del estudio.

Bogotá, Septiembre 1987

CAPITULO I

AGRICULTURA Y POLITICA AGROPECUARIA EN LA DECADA 1976-1986

En este capítulo se pretende ubicar el programa DRI dentro del contexto general de la agricultura colombiana, durante el periodo 1976-1986. El énfasis será puesto en los siguientes aspectos objeto de los diferentes puntos que constituyen el capítulo.

En primer lugar, se pone de presente la gran diversidad de la agricultura colombiana la cual se refleja en una fuerte diferenciación regional de las zonas agrícolas que hace indispensable la introducción de especificaciones de carácter regional a la intervención del Estado y a las políticas diseñadas para el sector con el fin de responder adecuadamente a los problemas de desarrollo.

En segundo lugar, se describe brevemente la diferenciación social del campo colombiano en la actualidad, resultante de las transformaciones económicas del sector y de las diferentes oportunidades de acceder al desarrollo que han tenido las diversas clases sociales del agro nacional y de cuyas diferencias se originan, sin duda, una buena parte de los problemas sociales que aquejan a la sociedad rural.

En el tercer punto, nos adentramos en el comentario de algunas cifras sobre la magnitud de la población rural del país y sobre algunos indicadores socio-económicos que ratifican su retardo en el desarrollo con relación a otros núcleos poblacionales.

El cuarto punto plantea algunas reflexiones sobre las modalidades de integración de la agricultura al conjunto del sistema económico.

En el quinto se describen a grandes rasgos las formas de intervención del Estado en la agricultura en los frentes de la política agraria y sus vaivenes y el comportamiento de la inversión pública que ha sido muy desfavorable durante el período que aquí nos interesa.

Por último, dentro de este contexto general descrito en los puntos anteriores se ubica el DRI, como un instrumento de acción estatal para ciertos grupos del campesinado y cuya filosofía recoge dos aspectos esenciales de la problemática identificada para este sector, a saber : la necesidad de una acción integrada que actúe simultáneamente sobre diversas variables de la situación campesina y la especificidad regional de las acciones emprendidas, materializada en la organización del programa en base a conjuntos de municipios previamente identificados, denominados distritos.

1. Una agricultura diversificada

La agricultura colombiana de la década de los ochenta ofrece un panomara muy diversificado. Ello es el reflejo de las intensas transformaciones que esta actividad ha sufrido desde los inicios de la década de los 50' 1/.

En efecto, las condiciones del desarrollo económico nacional, asi como los instrumentos de política puestos en marcha durante estos últimos 30 años contribuyeron sin duda a que se configurara en el país una estructura de producción agropecuaria fuertemente diferenciada en la que se destaca por una parte un sector moderno de productores especializados orientados exclusivamente hacia el mercado: Aquí se encuentran los productores de materias primas, para la industria (algodón, sorgo, oleaginosas, caña de azúcar, arroz, etc.) ubicados en las tierras fértiles y planes de los valles de los ríos Magdalena y Cauca y las llanuras del Atlántico, los productores de leche y de la Sabana de Bogotá; los productores de banano y flores para los mercados externos en la zona del Urabá Antioqueño y la Sabana de Bogotá respectivamente. Los grandes productores cafeteros de los departamentos de la colonización antioqueña etc.

1/ Sobre el análisis de esta transformación ver ...Kalmanovitz, Salomón, El desarrollo de la Agricultura en Colombia, 2da. Edición, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1982.

Por la otra, un sector llamado tradicional objeto del presente trabajo, ubicado de manera predominante en las laderas y piedemontes cordilleranos, en los que se encuentran variados modos de explotación y sistemas de producción de alimentos y algunos bienes para el mercado con diversos niveles de integración a los mercados de productos, de insumos, de consumo y de fuerza de trabajo.

De esta manera, Tellez N. y Uribe J.I. 2/ en un trabajo sobre tipificación de las economías campesinas reconocen basados en los sistemas de producción dominantes y los procesos de trabajo, numerosos tipos regionales de economías campesinas:

1) Zonas de elevada migración, cultivos temporales y procesos tecnificados de trabajo, como es el caso de zonas productoras de arroz en Córdoba y Sucre;

2) Economías campesinas en zonas de expansión de la frontera agrícola y de colonización. (En la Costa Atlántica en zona de expansión bananera y de Palma Africana, en los Llanos Orientales, Caquetá etc., donde predominan cultivos de plátano y yuca).

2/ Tellez Neftali, Uribe G. José Ignacio, Hacia una tipología regional de economías campesinas, con referencia a Colombia. Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 3 No. 3, Sept.-Dic., 1980, p. 283-316.

3) Economías campesinas consolidadas de las zonas cafeteras. Aquí es posible distinguir aquellas localizadas en los departamentos de la Cordillera Central, Viejo Caldas, Antioquia, Tolima y Valle situadas en las zonas óptimas para la producción del grano, de aquellas de los departamentos productores menores y de las zonas marginales donde el café se combina de manera frecuente con otros productos tales como caña panalera, plátano, etc.

4) Economías campesinas integradas en cultivos temporales y producción pecuaria, como es el caso de algunas zonas lecheras del altiplano cundi-boyacense (La Calera), de zonas fruteras del Tolima, zonas tabacaleras de Santander, (San Gil, provincia de Garcia Rovira), zonas de producción de fique, etc.

5) Economías campesinas dedicadas a la producción de alimentos para el abastecimiento de los mercados urbanos (Cáqueza y Fómeque en Cundinamarca, Rionegro en Antioquia, Villarrica en el Valle del Cauca, etc.).

6) Zonas campesinas tradicionales del piso frío andino integradas al mercado (zona cebollera de Tota y sonas paperas de los páramos cordilleranos por ejemplo) y del piso templado (Santander).

7) Economias campesinas indigenas, del Cáuca, Nariño y Sierra Nevada de Santa Marta.

Por lo tanto, el paisaje agricola nacional es el reflejo de una trama productiva diversificada y compleja en la que se funden diversos sistemas de explotación: plantaciones y haciendas, latifundios ganaderos, propiedades familiares, pequeñas parcelas y minifundios campesinos, resguardos indigenas y empresas de producción agroindustrial... que hacen de la sociedad rural un conjunto muy diversificado de grupos sociales e intereses y que confieren a la identificacción regional de las diversas realidades agrarias observadas un orden de primera importancia en el tratamiento de los problemas del sector.

2. La Sociedad Rural

El proceso de desarrollo económico del país, así como la modernización de la agricultura han generado un proceso de transformación de las clases sociales y de la sociedad rural en su conjunto. Sobre las modalidades de este proceso se han elaborado numerosas interpretaciones 3/, la mayoria de las cuales insisten sobre el carácter dominante de la descomposición de las

---

3/ Ver: Fajardo, Dario, Haciendas campesinas y Politicas Agrarias en Colombia, 1920-1980, Bogotá, 1983. Fals Borda, Orlando, Historia de la cuestión Agraria en Colombia, Bogotá, 1975. Kalmanovitz, Salomón, El Desarrollo de la Agricultura en Colombia, 2 Edición. Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1982. Palacios, M., El Café en Colombia, Bogotá, 1979. Machado, A., Problemas Agrarios Colombianos, Bogotá, 1986.

unidades campesinas, que lleva en la mayoría de los casos a la migración urbana y a la proletarización de sus miembros, y la concentración de la producción y de la tierra. Sin embargo, existen algunas zonas y regiones, poco numerosas hay que decirlo, donde estos procesos han generado la conservación y hasta el fortalecimiento de núcleos campesinos. De manera suscinta se pueden individualizar hoy en el agro los siguientes grupos o clases sociales:

Los trabajadores asalariados.

Según los datos censales, existe evidencia que desde los años 50 los trabajadores asalariados constituyen el grupo mayoritario de la población trabajadora rural (entre el 45 y el 50%).

El trabajo asalariado es la relación laboral dominante en las zonas donde predomina la agricultura comercial. Este tipo de producción ha dado lugar al asentamiento urbano y semi-urbano de los trabajadores rurales y sus familas en muy diversas zonas del país. Tal es el caso de los trabajadores de la caña de azúcar en el Valle del Cauca, de los obreros bananeros de Urabá, de los trabajadores urbanos de las flores en la Sabana de Bogotá y de los recolectores de algodón del Cesar. En las zonas de producción de café se ha observado también este proceso de asentamiento

urbano de los jornaleros en las cabeceras de los principales municipios productores del grano.

La situación social de este grupo se caracteriza por la inestabilidad de los puestos de trabajo inherente a las variaciones de la demanda a lo largo del año agrícola, la cual genera subempleo; los bajos ingresos y la escasa cobertura de los servicios de seguridad social. De otra parte, la mayoría de estos trabajadores tienen un bajo nivel educativo y en las condiciones actuales de la agricultura muy pocas posibilidades de convertirse algún día en propietarios rurales. En la actualidad su nivel de organización sindical es también reducido.

El campesinado pobre

Una fracción importante de la producción del campesino pobre esta aún hoy destinada al autoconsumo. El dinero que consigue de la parte comercializada de su producción le permite dificilmente satisfacer sus modestas necesidades monetarias. Para el desarrollo de su producción este sector del campesinado carece de equipamiento técnico y ha logrado incorporar muy pocos insumos modernos (abonos, plaguicidas, herbicidas, semillas mejoradas) en el proceso productivo. Ante esta situación la venta regular de fuerza de trabajo del jefe del hogar o de alguno de sus miembros es la práctica más frecuente para mejorar el ingreso. Un trabajo

reciente 4/ sobre la distribución del ingreso en el sector rural colombiano realizado en base a una encuesta de campo aporta evidencias contundentes al respecto. Según este informe: "más de las dos terceras partes del ingreso de los hogares rurales proviene del pago al factor trabajo, lo cual indica, por una parte, un desarrollo de la producción cuyas características tecnológicas demanda la utilización de este factor y, por otra, un desplazamiento de la fuerza de trabajo de las actividades agropecuarias tradicionales del sector hacia el trabajo asalariado. No obstante ello, la estructura encontrada de la composición de los ingresos rurales, muestra, que una gran parte de los habitantes del sector necesitan de fuentes adicionales de renta para complementar su subsistencia" 5/. Por otra parte, este mismo informe al analizar la concentración del ingreso en el sector rural encuentra que "mientras los tres deciles más pobres de la población apenas si cuentan con algo más del 2% del ingreso total, en ellos la participación del ingreso agropecuario es de algo más del 50%" 6/.

Buscando cuantificar al campesinado pobre, los indicadores de concentración de la tierra son una forma de aproximación;

4/ Aguilar, Luis Ignacio, Distribución del Ingreso y Educación en el Sector Rural Colombiano, FEDESARROLLO, Bogotá, 1986.

5/ Ibid. p. VIII.8.

6/ Ibid, p. VIII.10.

según ellos, entre 1970 y 1984, el 64.0% y el 62.4% de los propietarios rurales del país, con propiedades de 0 a 5 hectáreas 7/ detenían aproximadamente el 5% de la superficie total en propiedad. Con lo cual es factible suponer, que los campesinos pobres constituyen hoy en día una parte muy significativa de la población rural del país.

En esta situación se encuentran los campesinos-indígenas de zonas como el Cauca, Nariño, La Sierra Nevada de Santa Marta, núcleos amplios de campesinos del piedemonte amazónico de la Cordillera Oriental y de las zonas de colonización del Oriente Colombiano, del Magdalena Medio, del sur de Bolivar, del sur del Atlántico etc.

Adicionalmente hay que incluir en este grupo los productores-aparceros, ya que la "aparcería persiste como una típica forma de tenencia con mayor concentración en las regiones predominantemente minifundista o de pequeña propiedad como son Boyacá, Nariño, el sur-oriente antioqueño y la provincia de Garcia Rovira en Santander, además en zonas de colonización como la franja cercana a la frontera agrícola en el nor-oriente de Santander y en zonas de latifundio como en algunas partes de la Costa Atlántica (con núcleos en Bolívar, Atlántico y Magdalena);

7/ Lorente, J. et.al. Distribución de la propiedad rural en Colombia, CEGA, Bogotá, 1985.

y en tercer lugar, ya con menor intensidad en la zona cafetera del Tolima, Valle y Viejo Caldas...

Por otra parte,...las fincas que actualmente se trabajan en aparcería son de muy reducido tamaño: de 3 a 4 has. cuando se trata de aparcería sola, y de 1 a 2 has. ccuando forman parte de unidades de explotación con tenencia mixta, en las cuales la aparcería cumple la función de actividad complementaria dedicada muchas veces al cultivo de pancoger. La aparcería es, definitivamente, una forma de tenencia para actividades agrícolas, y sólo esporádicamente para pecuarias. Además, está relacionada con unos cultivos bien definidos: el tabaco, la caña para panela y el fríjol son los mas típicos, ya que por lo menos una tercera parte de las fincas sembradas con estos cultivos son explotadas bajo la forma de aparcería, el maíz, la yuca, la papa y el café complementan la serie de los "7 cultivos principales de la aparcería" 8/.

El "Campesinado Mercantil"

Se agrupan aquí, lo sectores campesinos medios y ricos que colocan lo esencial de su producción en los mercados. Han incorporado todavía relativamente pocos bienes de origen

---

8/ Meertens Donny, la Aparcería en Colombia: Formas condiciones e incidencia actual, en Cuadernos de Agricultura y Economía Rural. No. 14-15 1o. y 2o. semestre de 1985, Bogotá, Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Económicas, p.42

industrial en la producción (abonos, plaguicidas, semillas mejoradas, etc.), pero sobre todo su utilización no es aún sistemática y dependen más bien del éxito de cada cosecha. La gran mayoría de ellos son usuarios regulares del credito agricola en la Caja Agraria y entre los préstamistas particulares.

Estos grupos campesinos, tienen hoy en día patrimonios de tierras viables económicamente desde el punto de vista de su tamaño. En Colombia se ha observado empiricamente que estos son generalmente propietarios de predios situados entre las 5 y 20 hectáreas. Según el Estudio sobre Distribución de la Propiedad Rural en Colombia realizado por CEGA en 1985 9/ estos propietarios constituían en 1984 el 21.3% de los propietarios rurales, los cuales a su vez detenían el 11.5% de la superficie en propiedad en el país. Desde el punto de vista de su evolución a lo largo del tiempo, según este estudio se observa para este grupo una gran estabilidad, lo cual impide pensar que entre 1960 y el presente se halla dado una recomposición significativa de este tipo de propietarios. De otra parte, el tamaño de la propiedad de estos campesinos presentan grandes variaciones según las zonas del país y obviamente su significado económico puede ser muy diferente (por ejemplo si se compara una propiedad en la zona cafetera central o en una zona de colonización, por citar los extremos del espectro).

9/ Lorente, Luis, et.al. op.cit, 1985.

Las relaciones sociales

Los trabajadores del agro, los campesinos pobres y en una menor medida los campesinos medios y ricos, estan todavia hoy, a mediados de la década de los ochenta, sometidos a relaciones de dominación atrasadas que constituyen la base y el origen de muchas de las tensiones existentes en la sociedad rural colombiana.

En primer lugar, los asalariados y los campesinos pobres estan sometidos a relaciones laborales tremendamente precarias e inestables, desprovistos de las garantias a las cuales tendrian derecho y a menudo con niveles de remuneración inferiores al salario minimo legal, a pesar de su homogeneización con el urbano.

En segundo lugar, la propiedad de la tierra extrae siempre un tributo considerable en las situaciones de aparceria y compañía que son todavia numerosas en muchas regiones 11/. Pero, lo peor, es que estas situaciones laborales tienen a menudo formas de dominación ideológica y politicas muy fuertes, que impiden a los campesinos pobres sometidas a ellas, introducir cambios significativos en la explotación agricola y los hacen más bien parecerse a simples obreros ejecutores de las órdenes del propietario de la tierra.

11/ Meertens, Donny, op.cit, 1985.

La estructura familiar juega un papel esencial dentro de este tipo de explotaciones, que se puede resumir en mujeres que trabajan en el ámbito doméstico, asegurando la reproducción de la fuerza de trabajo familiar y colaboradora en numerosas tareas de la explotación agrícola y un cierto número de hijos que colaboran con el jefe a la producción. En estas explotaciones es frecuente la utilización de uno o dos asalariados que completan el grupo de trabajo familiar y que a menudo realizan las tareas más duras del proceso de producción, adicionalmente, en los momentos de mayor demanda de trabajo la contratación temporal de trabajadores asalariados es frecuente.

La combinación en este tipo de unidades de producción, de fuerza de trabajo familiar con fuerza de trabajo asalariada ha llevado a algunos autores a afirmar que "sin el mercado capitalista de trabajo no puede hablarse de una efectiva viabilidad económica de estas unidades de producción 10/.

En fin, todos estos productores son de origen campesino y siempre han estado vinculados a la vida rural, y para los más solventes y más jóvenes entre ellos es frecuente la diversificación de sus actividades, en transporte de productos y personas, tiendas rurales etc.

10/ Archetti, E., "Estructura agraria y diferenciacion campesina en la Sierra Ecuatoriana" en Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 9. No. 1, Enero-Abril 1986. p. 17-42.

Los terratenientes.

Estos son los grandes propietarios rurales tradicionales, que poseen de vieja data grandes cantidades de tierra y que constituyen los "notables municipales" en las zonas rurales. Estos propietarios, no tienen por lo general otros ingresos, no viven en la explotación y un administrador y varios aparceros son los trabajadores permanentes de este tipo de explotación, manejada en base al trabajo remunerado, pero donde esta última forma de contrato es muy frecuente.

Desde el punto de vista de su sistema de producción, estas explotaciones son a menudo diversificadas, con niveles de desarrollo tecnológico intermedio y poseen grandes reservas de tierras. Este tipo de unidad de producción se encuentra en numerosas regiones del país y es talvez en las zonas planas de la agricultura comercial donde han sido más desplazados.

Los capitalistas agrarios.

Es un grupo estratificado y diversificado desde el punto de vista de sus recursos y de su origen. Coexiten pequeños, medianos y grandes empresarios con consorcios o grupos de capital agroindustrial que también realizan operaciones de producción. Son generalmente de origen social urbano mixto o aunque a menudo no tienen nexos con las viejas familias de notables

locales. Sus hijos e hijas no trabajan, ni trabajaran la tierra ya que estos son completamente urbanos y sus nexos con las áreas rurales son cuasi-inexistentes.

Para caracterizarlos se puede decir que son todos productores capitalistas modernistas y modernizantes que organizan sus explotaciones con criterios de rentabilidad y ganancia. Son propietarios ausentistas y sus explotaciones funcionan exclusivamente en base al trabajo asalariado y se observa una división del trabajo relativamente desarrollada, son altamente especializados y tienen capacidad económica y empresarial para mantenerse al tanto de las innovaciones tecnológicas e introducirlas de manera sistemática. Participan la mayor parte del tiempo de los diversos gremios de la producción y sus vínculos sociales y políticos les permiten aprovechar de la mejor manera posible las redes institucionales de asistencia a la producción (crédito bancario, de fomento, asistencia técnica, etc.).

Dadas las condiciones del desarrollo agrícola colombiano, este tipo de productor agrícola se ha consolidado en numerosos sectores de la producción: son predominantes en los cultivos comerciales, en la producción de azúcar, de flores y banano de exportación. Muy numerosos en la ganaderia lechera de la sabana y de engorde de los llanos, en la producción cafetera tecnificada, etc.

Sin embargo, lo esencial de las relaciones de dominación se organiza alrededor de la usura y los abusos en la comercialización.

Si bien es cierto que el crédito de fomento y el credito institucional le permite a los campesinos ricos y a los empresarios agricolas equiparse y financiar la producción, este permanece aún practicamente inalcanzables para amplios sectores de campesinos medios y pobres, confinados al crédito usurero por parte de los comerciantes y prestamistas locales, manteniéndose así las formas más arcaicas de crédito en el campo.

Estas formas arcaicas se conservan en muchos sectores de la producción y estas prácticas estan asociadas a la comercialización de las cosechas que constituyen la garantía de los créditos otorgados, encadenando de manera insoluble el productor campesino a sus prestamistas-compradores, a pesar de la existencia de las cooperativas de compra. Que hay que decirlo, no han alcanzado en el pais un nivel de desarrollo adecuado, ya que solamente se han desarrollado satisfactoriamente en el sector cafetero.

El comercio rural juega entonces frente al productor un papel de verdadero monopolio de compra: los productores tienen la mayoria de las veces, dificultades para el transporte de sus

productos y los compradores mejores posibilidades de información y concertación de los precios.

Sin embargo, no se trata de ninguan manera de un monopolio en el sentido moderno del término. El rasgo dominante de este tipo de relación comercial es la ausencia de definición de las normas fijadas para apreciar las características de la mercancia. La elaboración de estas normas constituyen el objeto mismo de las negociaciones en el momento de cada intercambio. El regateo esta así al centro mismo de este sistema de venta y el arte de la palabra juega un papel primordial, siendo en este sentido desfavorecido el campesino en relación con el comerciante, el cual conoce además los requerimientos de calidad de los productos solicitados por las demás esferas de la comercialización.

Adicionalmente, esta relación de dominación está a su vez confortada y enmascarada por las relaciones personales que el comerciante establece con el campesino y su familia, haciendo más difícil aún cualquier reivindicación por parte del productor cuando este se siente engañado.

Todas estas relaciones sociales, que se organizan en el campo en torno a la usura, el abuso a los intercambios de servicios versus trabajo se caracterizan por un rasgo comun. Ellas se enlazan a través del establecimiento de lazos personales y locales.

Ellas se oponen a la transparencia de las relaciones económicas que exigen al contrario una información precisa y ampliamente difundida entre las partes sobre las condiciones de los intercambios económicos. Estas relaciones de dominación atrasadas, de las cuales son victimas los campesinos pobres y los trabajadores del agro, les limitan seriamente sus posibilidades de generación de excedentes y se oponen a la transparencia de las relaciones económicas, frenando las diversas tentativas de modernización de la producción agrícola emprendida por y para estos grupos, a pesar de que en algunos aspectos, dentro de este tipo de relaciones se den técnicas de producción eficaces y eficientes como lo aseguran algunos autores 12/

2. Los indicadores del Sector Rural

Demografía, empleo, concentración de la tierra e indicadores sociales.

Durante la décadas del setenta y del ochenta el proceso de despoblamiento del campo colombiano ha continuado, aunque en relación con lo sucedido durante las dos décadas anteriores, su ritmo ha decrecido significativamente (ver Cuadro No. 1). Según el censo de 1985, el 32.7% de la población colombiana residía en zonas rurales (9.132 millones). Sin embargo, si se le compara con otros países de América Latina, Colombia mantiene una proporción

---

12/ Bernal Castillo, Fernando. El DRI y el Avance de la Economía Campesina un Balance 1975-1986. Bogotá, mayo de 1987.

CUADRO No.1
EVOLUCION DE LA POBLACION AGRICOLA

	1964	1973	1978*	1985
Poblacion Total (en miles)	17.49[illegible]	22.915	-	27.867
Poblacion Rural (en miles)	8.391	9.335		9.132
% de poblacion rural	47.9	40.7		32.7
Poblacion Agricola activa Rural (en miles)	2.501	2.540	2.963	3.505
Tasa bruta de participacion (% PEA Agricola/Pob.total agric.)	29.8	27.2		38.4
% Patronos	12.8	-	6.4	6.2
% Asalariados (obreros, jornaleros, empleados, servicio domestico)	45.0	-	45.6	52.7
% trabajadores independientes	28.7	-	29.1	21.8
% trabajadores familiares sin remuneracion	14.3	-	18.9	14.3

FUENTES: 1964,1973,1985. Censos de poblacion DANE. Las cifras sobre posicion ocupacional del censo de 1985 fueron calculadas por el DANE a partir de la muestra del 1%.

* 1978, Etapa No. 19, Encuesta Nacional de Hogares, DANE

de población rural y de fuerza de trabajo empleada en la agricultura intermedia, bastante similar a la situación de países como Perú, México y Brasil donde todavía alrededor del 30% de la población se encuentra empleada en este sector (Cuadro No. 2).

Desde 1964, se observan diferentes fases de la participación laboral en el campo. La tasa de participación global (PEA Agrícola/Población Total Agrícola) disminuyó entre el censo de 1964 y 1973 y, posteriormente, entre 1973 y 1985, se registró un incremento muy significativo de la participación laboral, pasando de 27.2% a 38.4% entre estas dos fechas. Este aumento de la participación laboral también se observó para las áreas urbanas del país durante el mismo período,, aunque la mayor información disponible para estas áreas permite captar en detalle las fases y el ritmo de este proceso. Los cambios socio-demográficos ocurridos en la estructura de la población rural colombiana, en la estructura de edades en particular, como consecuencia de la transición demográfica explican esta tendencia al incremento de la participación laboral.

Pero, son los cambios ocurridos en la estructura ocupacional del campo, los más sobresalientes y los que ratifican ampliamente los cambios cualitativos observados en las estructuras sociales. En este sentido las cifras del censo de población de 1985, representan en relación a algunas categorías ocupacionales una aceleración sin precedentes de las tendencias históricas

CUADRO No.2

COMPARACION DE LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION
Y DE LA FUERZA DE TRABAJO EMPLEADA EN LA AGRICULTURA
EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

	Porcentaje de poblacion rural/ poblacion total		Porcentaje de de la fuerza de trabajo empleada en agricultura	
	1965	1984	1965	1980
Paises de ingresos medianos bajos				
Bolivia	60	57	54	46
Peru	48	32	50	40
Ecuador	63	53	55	39
Colombia	46	33	45	34
Paises de ingresos medianos/altos				
Chile	28	17	27	16
Mexico	45	31	50	37
Venezuela	28	15	30	16
Brasil	49	28	48	31

FUENTE: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986.

observadas, que merecerían una investigación adicional de los resultados censales (ver Cuadro No. 1.).

Según esta fuente, la categoría de los patronos se mantiene estable entre 1978 y 1985. Para el resto, los cambios son tan fuertes que es necesario hacer algunos comentarios : en el Cuadro No.1 hemos agrupado a todos los asalariados para facilitar su lectura, se encuentran por lo tanto, incluidos allí : los obreros/jornaleros, los empleados y el servicio doméstico. Estas categorías son las únicas que registran incrementos, pasando globalmente de 45.6% en 1978 a 52.7% en 1985; en detrimento de las categorías trabajadores independientes, la cual disminuye de 29.1% a 21.8%, y trabajadores familiares sin remuneración, de 18.9% a 14.3%. Ante estos resultados se pueden avanzar algunas hipótesis : Por una parte, el incremento de los asalariados observado también en la encuesta SER [13]/ ya citada, permite pensar que el recurso fuerza de trabajo es altamente utilizado en la producción agrícola nacional de tipo de moderno, a pesar de la mecanización, la cual como bien se sabe se ha generalizado de manera más bien lenta en el país [14]/. De otra parte, este incremento de los asalariados asociado a la disminución de los trabajadores independientes y de los trabajadores familiares sin

---

[13]/ Aguilar, Luis Ignacio, op.cit, FEDESARROLLO, Bogotá, 1986.

[14]/ Balcázar, A. Cambio técnico en la Agricultura en : Machado A. (Coordinador), Problemas Agrarios Colombianos, CEGA, Siglo XXI, Bogotá, 1986, p. 215.

remuneración, además de evidenciar la persistencia de los procesos de debilitamiento y descomposición de las economías campesinas indican, una vez más, la falta de tierra para vastos sectores de la población trabajadora del agro, confirmada adicionalmente por las cifras sobre concentración de la propiedad rural en el país que aparecen en el Cuadro No. 3.

Aunque es difícil apreciar la magnitud del problema económico asociado a la propiedad a través de la sola unidad predial registrada por el catastro 15/, el trabajo sobre distribución de la propiedad rural realizado por CEGA 16/ y que cubre el período 1960-1984 corrobora de manera contundente la gran concentración de la propiedad rural en Colombia e indirectamente aporta elementos para entender los resultados censales comentados.

Desde los años sesenta los propietarios de predios inferiores a 20 hectáreas han representado entre el 84 y el 87% del total de propietarios rurales, pero sólo han poseído entre un 16 y 18% de la tierra. Al otro extremo, entre un 3 y 4% de los

---

15/ El concepto "predio" es una noción jurídica que se refiere a una unidad catastral. Mientras que el concepto "explotación" se refiere a una unidad económica de uso de la tierra, que puede darse bajo diversas formas de tenencia y que puede corresponder a 1 ó más predios.

16/ Lorente Luis, et al, Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, Bogotá, 1985.

CUADRO No. 3

CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA 1960-1984

Area predios (ha)	1960		1970		1984	
	% Propietarios	% Superficie	% Propietarios	% Superficie	% Propietarios	% Superficie
0-5	67.7	6.0	64.0	5.0	62.4	5.2
5-20	20.4	11.9	20.7	10.6	11.5	11.5
20-100	9.7	22.9	11.5	23.9	28.5	28.5
100-500	2.8	30.3	3.3	31.4	31.5	31.5
mas de 500	0.4	29.0	0.5	29.1	23.3	23.3

FUENTE: Lorente Luis et.al, Distribucion de la Propiedad Rural en Colombia, CEGA, Bogota, 1985.

propietarios han concentrado entre un 55 y un 60% de la propiedad rural.

Paralelamente a este proceso de concentración de la tierra, hay que tener en cuenta otro aspecto fundamental en el análisis de la cuestión de la tierra que es la extensión de la frontera agrícola, puesto que en Colombia simultáneamente al proceso de disminución de la población rural se ha producido la colonización de nuevos espacios rurales, entre los cuales se destacan las llanuras orientales, el piedemonte amazónico de la Cordillera Oriental y zonas interiores como el Valle del Magdalena Medio y algunas otras de menor importancia como Urabá, la Costa Pacífica y el Catatumbo. Los protagonistas de esta colonización han sido en su gran mayoría colonos provenientes de las capas pobres rurales, predominantemente pequeños propietarios, aparceros, semi-proletarios y marginalmente habitantes de las ciudades, conformando una activa corriente migratoria inter-rural 17/.

El INCORA ha estimado que entre 1960 y 1980 fueron colonizadas alrededor de 3.4 millones de hectáreas y para 1979 se calculó en 1.120.000 personas el total de la población existente en territorios de colonización, los que constituyen el 24% del área agrícola del país.

17/ Jimeno M, "La descomposición de la colonización campesina en Colombia" en Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 6, No. 1, Enero-Abril de 1983.

Los indicadores sociales, analizados en una publicación reciente del Ministerio de Agricultura [18]/ y en el estudio del DANE sobre la magnitud de la pobreza en Colombia [19]/ como contribución al conocimiento de las causas del malestar social y del conflicto armado que se vive en muchas zonas rurales permiten concluir que los habitantes del campo colombiano se encuentran, en promedio 15 años atrás con respecto a los que viven en las ciudades.

Esto significa : mayor mortalidad general y mayor mortalidad infantil en todas las zonas rurales; para 1982, en el primer caso el promedio nacional es de 5.8 por mil, mientras que en las áreas rurales alcanza el 11 por mil y para el segundo, la Tasa de Mortalidad Infantil era en 1983 de 80 por mil, mientras que el promedio nacional se siúa cerca del 60 por mil. La esperanza de vida al nacer en las áreas rurales era en 1981 de 58.5 años, mientras que en la áreas urbanas alcanzaba los 63.8 años.

Las bajas condiciones se salubridad, explicadas en gran parte por las dificultades de acceso de las zonas ruales a los servicios básicos, en particular agua potable y alcantarillado, y la desnutrición infantil, cuya tasa es casi del doble a la

---

[18]/ García C. y Campillo F., Situación social de la población rural colombiana, 1970-1983, Bogotá, Minagricultura, 1984.

[19]/ DANE, Magnitud de la Pobreza en Colombia, Boletín de Estadística, Bogotá, No. 411, Junio de 1987.

CUADRO No. 4

INDICADORES SOCIALES EN LAS ZONAS RURALES

ESPERANZA DE VIDA AL NACER

ANOS	Total		Hombres		Mujeres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1966	59.4	56.5	57.7	54.3	61.3	57.8
1971	60.9	56.5	59.1	54.8	62.8	58.3
1976	62.5	57.4	60.6	55.7	64.4	59.2
1981	63.8	58.5	62.0	56.6	65.8	60.2

FUENTE: Minsalud.

TASA DE ANALFABETISMO/SEGUN LOS CENSOS DE POBLACION

Censo	Cabecera	Resto
1938	25.0	53.0
1951	22.5	53.0
1964	14.9	42.1
1973	9.9	31.1
1985	5.8	23.6

FUENTE: DANE, Division de Estudios Sociales, Grupo Indicadores Sociales, Censo 1985.

registrada en las zonas urbanas son los responsables directos de los indicadores preocupantes.

En el año de la educación, a pesar de los progresos registrados en los últimos años, persisten dos problemas fundamentales: una tasa de analfabetismo similar a la que prevalecia en la áreas urbanas colombianas entre 1938 y 1951, y un altisimo nivel de primaria incompleta, ya que en las zonas rurales sólo 17 de cada 100 escolares completa el primer ciclo de educación, mientras que en el sector urbano esta proporción alcanza el 60%. Por otra parte según la Encuesta de Hogares de 1978, el 31.6% de los habitantes del campo carecen de instrucción, proporción que soloy es de 9.6% en las ciudades. En el área de la seguridad social, el subsidio familiar campesino "no ha desempeñado ningún papel como mecanismo redistributivo y de Seguridad social" (Min. Agricultura, 1984) y en los últimos años se ha registrado una disminución de los aportes patronales por este concepto, en 1976 13.933 patronos cumplieron este requisito legal, en 1983 solamente 9.414 patronos cumplieron con sus aportes (-33%), cuando según el Censo de 1985, estos serían 171.000 aproximadamente.

Los indicadores de pobreza elaborados por el DANE con base en la información sobre población y vivienda del Censo de 1985 (ver Caudro No. 5), sañalan tanto a nivel de personas como de viviendas una situación de pobreza generalizada en las áreas

CUADRO No. 5

LA POBREZA RURAL

Personas	Total Personas	Personas con necesidades basicas Satisfechas	Insatisfechas	Personas en la miseria
Total	26.570.060	56.79	43.21	21.35
Cabecera	18.597.610	68.47	31.53	12.24
Resto	7.972.450	29.54	70.46	42.62

Viviendas	Total	Personas con necesidades basicas Satisfechas	Insatisfechas	Viviendas en miseria
Total	5.249.970	61.86	38.14	17.57
Cabecera	3.632.320	74.32	25.68	9.29
Resto	1.617.650	33.89	66.11	36.17

FUENTE: Dane, Magnitud de la pobreza en Colombia Boletin de estadistica, 411 junio 1987.

CUADRO No. 6

LA POBREZA RURAL EN LOS DEPARTAMENTOS
(Porcentaje de viviendas con necesidades basicas insatisfechas respecto al total de viviendas en el resto de cada seccion del pais).

% de viviendas con N.B.I.	Departamentos
+del 90%	Sucre
entre 80 y 90%	Bolivar, Cordoba Orinoquia, Choco
entre 70 y 80%	Boyaca, Cesar Magdalena,Caqueta Norte de Santander
entre 60 y 70%	Narino, Santander Cauca, Meta Tolima, Atlantico Cundinamarca
entre 50 y 60%	Huila, Antioquia La Guajira
entre 40 y 50%	Caldas, Valle Risaralda
inferior al 30%	Quindio

FUENTE: DANE, Censo de 1985, muestra del 1%. Excluye censo indigena.
Boletin de Estadistica, 411, junio 1987.

rurales del país. En efecto en estas zonas al 70.46% de las personas y el 66.11% de las viviendas presentan necesidades básicas insatisfechas 20/, y el 42.6% de personas y el 36.17% de las viviendas se encuentran en situación de miseria 21/.

Desde el punto de vista nacional, los mayores porcentajes de viviendas con necesidades básicas insatisfechas se encuentran en los departamentos de Sucre, Bolivar, Córdoba y Chocó, y en la intendencia de la Orinoquia, donde dicha proporción es superior al 80%.

En un segundo grupo, entre 60 y 80% se encuentran los departamentos de amplia población campesina como Boyacá, Norte de Santander, Nariño, Cauca, Tolima y Cundinamarca. Los departamentos del Cesar, Magdalena, Atlántico, Metá, Caqueta y Amazonia.

En fin, en una relativa mejor situación se encuentran Huila,

20/ "Viviendas con Necesidades Básicas insatisfechas (NBI): es la vivienda en la cual se encontró al menos uno de los indicadores simples; características físicas inadecuadas hacinamiento crítico, sin servicios básicos, alta dependencia económica o niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Las viviendas con NBI no corresponden a la sumatoria de las viviendas con cada uno de los indicadores, ya que hay viviendas con dos o más indicadores simples simultáneamente"

21/ "Viviendas en Miseria: son las que tienen dos o más de los indicadors simples". DANE, Boletín de Estadística 411, junio de 1847 pag. 348.

la Guajira, Valle y los departamentos de fuerte tradición cafetera como Antioquia y los que componen el viejo Caldas.

En conclusión afirma el DANE, "la situación de la población campesina con respecto a los problemas sociales más críticos, no ha variado mucho a lo largo de esta década" 22/

4. La integración de la Agricultura

Desde 1950, la economía colombiana en su conjunto ha logrado un crecimiento rápido de la producción y del empleo. Aún posteriormente a 1970, e inclusive hasta comienzos de los 80´,, el PIB creció a una tasa del 4-5% anual, mientras que en numerosos países de la región se presentaban descensos significativos.

Durante la primera mitad de la década de los 70 el país gozó de un fuerte superavit en al balanza de pagos consecuencia de la bonanza cafetera y de la expansión vertiginosa del comercio ilegal de drogas. En el plano interno, durante este período se dió un crecimiento del empleo y de los salarios acompañado de una expansión de la producción y de las exportaciones. El crecimiento en la demanda agregada tuvo impacto inmediato en la producción agrícola diferente al café, lo que representó dos tercios del crecimiento en la producción agrícola de la década 1970-1981.

22/ Ibid, p. 194.

Este fue además un período de crecimiento sostenido del índice de precios agrícolas, lo que combinado con los incrementos en los rendimientos, produjo aumentos en la rentabilidad de la producción agrícola.

En la primera mitad de la presente década, el país ha experimentado una recesión económica severa, la más prolongada desde la posguerra; donde se ha registrado una reducción sustancial del crecimeinto del PIB (2.2%) y de los sectores agropecuario y manufacturero, acompañado de déficit fiscal y desempleo que llevaron a las políticas de ajuste iniciadas desde 1983-1984.

Durante este lapso, el crecimiento de la producción agropecuaria se estancó prácticamente, llegando a experimentar tasas de crecimiento negativas en 1982, colocándose luego en niveles apenas superiores al 2% anual. Esta situación ha tenido como consecuencia un incremento de los precios al consumidor, el deterioro de los niveles de nutrición de amplias capas de la población y un encarecimiento de los costos de producción de los agricultores, aunado a una baja de la rentabilidad.

En 1986, el sector experimentó una relativa mejoría gracias al aumento de los precios del café y a una relativa recuperación de la producción debida a unas buenas condiciones climatológicas. Sin embargo, todavía no se vislumbra una clara recuperación, para

consolidar estos logros se hace necesario el diseño de políticas decididas para el sector agropecuario que tiendan a corregir los errores del pasado.

En este contexto, a pesar de la disminución secular de la participación del sector agrícola dentro del PIB, consistente con la transformación económica del país durante los últimos 50 años, la contribución de este sector al crecimiento económico y al desarrollo nacional ha sido considerable : la agricultura en la actualidad explica entre una quinta y una cuarta parte del PIB, alrededor de las dos terceras partes de los ingresos por exportaciones y una tercera parte del empleo total de la economía.

Sin embargo, la diferenciación de la agricultura colombiana, en términos regionales y sociales refleja claramente las modalidades de integración desigual de los diversos sectores agrícolas al sistema económico en su conjunto. De otra parte, como consecuencia de esta heterogeneidad se puede afirmar que, tanto los efectos de los vaivenes del ciclo económico, como los beneficios del crecimiento han sido muy desiguales.

Para el sector productor de bienes comerciables (exportables e importables) que constituyen, incluyendo el café, el 70% del producto sectorial, es indiscutible que a pesar de la crisis

estos han sido los sectores más beneficiados del crecimiento del sector agropecuario.

- El proceso de modernización agraria los ha fortalecido como grupo, incrementándose su participación en los mercados externos e internos durante estos últimos 15 años.
- Se han consolidado en numerosos productos grupos importantes de empresarios modernos cuyas explotaciones alcanzan niveles muy elevados de capitalización y de desarrollo tecnológico.

Las causas del retroceso de este sector de la agricultura colombiana son múltiples, pero entre ellas se deben destacar principalmente : El deterioro de los mercados internacionales por los grandes excedentes de los mercados mundiales de materias primas y las medidas proteccionistas de los paises desarrollados.

De otra parte, se ha registrado un importante incremento de los costos de producción asociado a la elevación de los precios de los abonos, insumos químicos (herbicidas y plaguicidas) y demás insumos de origen petroquímico que aumentaron dramáticamente durante la década del 70. Adicionalmente la maquinaria agrícola se encareció por el alza de sus precios y medidas arancelarias desfavorables generando un verdadero retroceso de la mecanización agrícola con sus indeseables efectos sobre la productividad.

Para terminar, algunas variables de la politica macroeconómica como la sobrevaloración cambiaria, el marchitamiento del crédito de fomento y la caída de la inversión pública han sido muy desfavorables al desarrollo del sector agropecuario en su conjunto.

Para el sector de productos no comerciables que constituyen el 30% del producto sectorial y donde se desempeña la cuasi totalidad de los agricultores campesinos o tradicionales (36% de la población económicamente activa rural) se observan resultados por productos terriblemente disimiles que dependen de la participación de este sector en la producción, como se puede apreciar en los Cuadros Nos.7 y 8.

En el plano regional también se registran resultados diferenciados, ya que es posible identificar :

- Zonas de economía campesina en situación critica que se degradan como es el caso de las zonas indígenas del país (Cauca, Sierra Nevada), de algunas regiones de colonización con graves problemas de comunicación, de zonas de economía campesina de la Costa Atlántica (Sur de Bolivar y del Atlántico).
- Zonas que se mantienen sin gran dinamismo pero sin descomposición significativa.

CUADRO No. 7

PRODUCCION PECUARIA PROVENIENTE DE LA ECONOMIA CAMPESINA EN COLOMBIA, 1981

Productos	Produccion Total (000 ton.)	Produccion Economia Campesina Minimo %	Produccion Economia Campesina Maximo %
Carne de vacunos	636.2	15.0	20.0
carne de cerdo	81.0	65.0	70.0
Aves	111.6	7.6	10.0
Huevos	188.6	15.0	20.0
Leche liquida	2.321.0	40.0	50.0
Total	3.432.3	34.9	43.2

Metodologia: Utilizando informacion de autoconsumo de 1981 y credito Caja Agraria y FFAP

FUENTE: Machado, A. 1985.

CUADRO No. 9

PRODUCCION AGRICOLA PROVENIENTE DE LA ECONOMIA CAMPESINA
EN COLOMBIA, 1981

	Produccion Min-Agricultura (000. ton.)	Produccion Economia Campesina Minimo %	Produccion Economia Campesina Ajustada Maximo %
1. Alimentos de consumo humano directo	12.205.5	27.4	42.0
2. Materias primas industria	2.409.6	19.3	22.8
Agricola	11.6	28.7	74.2
Algodon	366.3	6.8	6.8
Cebada	56.4	10.1	85.1
Palma africana	79.9	-	-
Sorgo	532.0	7.3	7.3
Soya	89.0	7.6	8.1
Fique	35.0	100.0	100.0
Tabaco negro	41.4	100.0	100.0
Tabaco rubio	9.0	-	-
Cacao	38.3	11.0	70.0
Cafe (verde) 1/	796.7	29.9	29.9
Total	17.255.4	26.4	39.7

Metodologia: Los calculos fueron elaborados tomando en cuenta el autoconsumo de la encuesta DANE-DNP-DRI-PAN 1981. Al autoconsumo se sumo la produccion financiada por la Caja Agraria en 1981 (recursos ordinarios) para obtener el minimo. Para obtener el se ajustaron las estimaciones segun credito otorgado por el Fondo Financiero Agropecuario y Caja Agraria.
En los casos en que esta financiacion no fue importante, como en papa, yuca, platano, frutales, panela y cacao se supusieron porcentajes arbitrarios

1/ Produccion tradicional del censo cafetero de 1980

FUENTE: Machado, Absalon (1985,p.65)

- Zonas donde se han dado procesos muy significativos de avances de la producción. Estas son regiones en las cuales han venido ocurriendo a lo largo de estos últimos 15 años cambios sustanciales tanto, en la especialización de la producción como en la productividad de la misma.

Los cultivos de papa, maiz, frijol, caña panelera, yuca, ñame y sus diferentes arreglos, maiz en asocio con ñame intercalado con yuca en la Costa y en el interior del país, los arreglos de maiz en asocio con frijol, intercalado con papa y con caña panelera son los que han presentado los cambios más significativos.

En cultivos como las hortalizas, caso de la cebolla bulba, tomate, el cultivo de la habichuela se han presentado cambios tecnológicos sustanciales y predominan en formaciones sociales campesinas.

Además, la pequeña producción ganadera de leche también ha presentado cambios significativos. En el caso de la ganaderia de leche, especialmente en la región de Pasto (Nariño) y del oriente antioqueño, mejores razas, pastos, control de parásitos y enfermedades han permitido estos avances. La mayoría de estos logros se han registrado en áreas de ejecución del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que constituye un esfuerzo

significativo por parte del Estado a través de crédito, asistencia técnica y adecuación de infraestructura.

Pero, de manera general la situación de este sector, durante la última década se caracterizó por :

- La profundización de las brechas urbano-rurales en cuanto a las condiciones de vida de la población como testimonian de manera preocupante los indicadores socio-económicos comentados.

- El deterioro de los términos de intercambio entre la producción campesina y los productos manufacturados.

- Aumento del malestar social resultante de los desequilibrios generados por la estructura de la inversión pública y de las relaciones politicas que subyacen en la misma.

En este sentido, hay que anotar que la politica monetaria aplicada en los procesos de estabilización y ajuste en los últimos años afectaron más al sector campesino. Por ejemplo, el crédito del FFAP, al cual no tienen acceso los agricultores campesinos descendió a una tasa del 0.7% en términos reales entre 1975 y 1984 y el área financiada bajó de 769.100 a 720.100 hectáreas, mientras que el área cubierta por la Caja Agraria,

destinada especificamente a este sector, disminuyó a una tasa del 7.6% anual entre 1975 y 1985 23/.

De otra parte, el gasto público total en el sector agropecuario comenzó a descender en términos reales a tasas que fluctúan entre el 5 y 6%. Su participación en el gasto público total bajó del 13.6% en 1970 a menos del 6.0% en la actualidad 24/.

Pero, dentro de este contexto "los recursos de las instituciones volcadas a sostener la expansión del subsector comercial agrícola, el HIMAT y el ICA, crecieron mucho más que los del INCORA por ejemplo, dedicado a atender la economía campesina, hecho que revela una vez más el sesgo de la política de gasto en favor de la agricultura comercial y la producción para la exportación" 25/

- El corolario de esta degradación ha sido la agudización de los conflictos entre el Estado Central y las regiones evidenciado por la generalización de los movimientos de

---

23/ Montes Gabriel, "Elementos prioritarios de un programa de desarrollo agropecuario, 1986-1990, Revista Nacional de Agricultura, SAC, No. 876, Bogotá, Septiembre de 1986, p. 46.

24/ Ibid, p. 46.

25/ Martínez Astrid, Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario en Colombia, Bogotá, Diciembre 1986, p.41.

reivindicación y protesta que se han incrementado durante el último año. En fin, la crisis del sector es también una crisis social.

5. El Estado y la Política Agrícola

Desde 1950, la política implementada por el Estado colombiano para el sector agropecuario ha buscado responder a dos tipos de objetivos para cada uno de los cuales se han diseñado con mayor o menor éxito políticas específicas :

Las políticas de modernización de integración económica de la agricultura.

En primer lugar, se trataba desde la posguerra de modernizar el aparato productivo, para que el sector agrícola respondiese a los nuevos requerimientos del desarrollo económico. La agricultura colombiana entra así en la modernidad, la productividad del trabajo aumenta, se registra una expansión de numerosos cultivos y se incorporan elementos tecnológicos modernos (insumos químicos, semillas mejoradas y maquinaria) a los procesos productivos del agro.

Estos objetivos quedan plasmados en dos tipos de políticas : la sustitución de importaciones implementada desde 1950 hasta 1967 a través de instrumentos como :

- La consolidación del sistema de credito de fomento (Ley 26 de 1957).
- Fortalecimiento de la inversión estatal en adecuación de tierras e investigación.

Posteriormente entre 1964 y 1974 se desarrolló una estrategia de promoción de exportaciones y de apetura gradual del comercio exterior. Esta evolución de la política favoreció al sector agrícola donde el 60% de la producción podría considerarse como exportable. Durante este período se dieron evoluciones favorables en productos como la caña de azúcar, el banano, el arroz y el café, debido, estos dos últimos, a la incorporación de importantes cambios tecnológicos. Los principales instrumentos de esta política fueron :

- El incremento en la tasa real efectiva de cambio para las exportaciones a través de la devalución gradual.

- El diseño de diversos instrumentos de estímulo como el CAT, el fortalecimiento del Plan Vallejo y el crédito de PROEXPO.

Entre 1975 y 1979, la bonanza cafetera constituyó el episodio central de la vida económica nacional y durante este período toda la política macroeconómica estuvo dominada por las medidas destinadas a manejar los efectos de esta situación, supeditando a ella todas las políticas sectoriales. Según G.

Montes, vocero de la SAC, "El sector agropecuario debió soportar la mayor parte del peso de los procesos de estabilización en términos de sobrevaloración cambiaria, altas tasas de interés y disminución del crédito y la inversión pública" 28/. En una palabra...quedaban reunidas las condiciones que provocarían durante los años siguientes el estancamiento del sector.

Las políticas para el campesinado

En segundo lugar, la vía escogida para la modernización agrícola en el país, favoreció prioritariamente a los sectores más solventes del agro y generó grandes desequilibrios estructurales en el campo que se tradujeron en grandes corrientes migratorias rural-urbanas que incrementaron el desempleo urbano y en la agravación sostenida de las tensiones sociales, como consecuencia de la pobreza y el atraso de la mayoría de los habitantes rurales. Para corregir estos desequilibrios se hizo necesario enfrentarse a un problema fundamental : El acceso del campesinado a la tierra y al progreso técnico. Para este propósito el instrumento principal fue la ley de Reforma Agraria (leyes 135 de 1961 y 1o. de 1968).

Esta iniciativa del presidente liberal Carlos Lleras Restrepo participaba de todo un movimiento latinoamericano

---

26/ Montes G., Modelos de Desarrollo y crecimiento agropecuario, en Revista Nacional de Agricultura, No. 876, SAC, Bogotá, Septiembre de 1986, p. 61.

materializado en las directrices de la Alianza para el Progreso a través de la cual se pretendía responder al ascenso de los conflictos sociales en latinoamérica a través de políticas de carácter redistributivo.

En esta ley es posible distinguir objetivos de distribución de la tierra, de fomento a la adecuada explotación de las propiedades rurales y al incremento de la producción y de reglamentación de las relaciones de trabajo en el campo.

Con ella se buscaba crear condiciones de mejores garantías para los arrendatarios y aparceros, así como para los asalariados del campo, con el propósito de que éstos tengan mayores facilidades de acceso a la tierra. Y, en últimas elevar el nivel de vida de la población campesina. En el ritmo de aplicación de esta Ley es posible distinguir tres grandes períodos : entre 1962 y 1967, la acción se centra en la organización administrativa de las instituciones, el apoyo a la producción, a las obras de infraestructura y al programa de crédito supervisado para pequeños campesinos.

En el período 1968-1972, se intensifica su aplicación, pero también la oposición política de la misma, junto con un ascenso muy grande de las organizaciones campesinas a través de la ANUC. El proceso se orienta rapidamente hacia el desalojo de arrendatarios y aparceros, aumentando la migración rural hacia

la ciudad y paralelamente a la radicalización del movimiento campesino, que liderado por la ANUC intensifica las invasiones de tierra y los enfrentamientos con terratenientes y con el propio gobierno.

En el período siguiente, que se inicia en 1973, cambia fundamentalmente la orientación de la política y el Acuerdo Político de Chicoral marca una nueva etapa de la política agraria. Este frena la Reforma Agraria, asfixia la actividad institucional y significa el abandono de la política de tierras para el sector campesino.

Después del Acuerdo de Chicoral, las acciones de la Reforma Agraria se restringen solamente a zonas donde surjan conflictos sociales graves y se desmembra el INCORA, dejando todas las acciones de inversión y manejo de los distritos de riego al HIMAT (Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, creado en 1976).

Después de caracterizar brevemente las etapas de la aplicación de la reforma agraria, conviene evocar algunos indicadores del proceso. En el Fondo Nacional Agrario, constituido por las tierras que ingresan al INCORA por compra, expropiación o cesión entraron, entre 1962 y 1982, 839.793 Has., de las cuales el 75%, 615.354 Has aproximadamente lo hicieron antes de 1973, cuando el desmonte de la reforma era una realidad.

La modalidad predominante de ingreso de tierras fue el acuerdo entre propietarios y la institución, ya que el 92.6% de la tierra ingresó por compra y cesión y sólo un 7.4% por expropiación. Las tierras ingresadas por extinción del derecho de dominio (tierras que siendo de propiedad privada, su dueño pierde el derecho de propiedad por no explotarlas en el tiempo establecido por la Ley) y que se convierten en baldíos al pasar a poder de la nación, constituyen por su volumen una de las actividades más importantes del INCORA. Por este concepto ingresaron al Instituto entre 1962 y 1982, 3.621.289 hectáreas que representan el 81.2% del total de tierras ingresadas al instituto durante todo el período.

Según trabajos recientes 27/, este ingreso de tierras a pesar de ser tan significativo, no afectó en nada la producción, pues se trataba en general de tierras no trabajadas por sus propietarios. Además, dadas las características mismas de estas tierras, alejadas de los centros de consumo y con serios limitantes para la producción, su contribución al proceso de modernización agrícola y a la oferta de alimentos fue insignificante.

A través de su acción, el INCORA dotó de tierras a 62.851 familias campesinas, 34.918 con tierras del Fondo Nacional

---

27/ Machado A., Reforma Agraria : Una mirada retrospectiva, en Economía Colombiana, Nos. 160-161, Agosto-Septiembre de 1984.

Agrario (55.5% del total de familias dotadas) y 27.933 con tierras ingresadas por extinción de dominio (44.5%). El tamaño promedio de las tierras distribuido entre el primer grupo fue de 18.5 has y entre el segundo grupo alcanzó 75.5 hectáreas, lo que indica el bajo potencial productivo de estas tierras.

La distribución geográfica de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario y adjudicadas a familias campesinas fue la siguiente : el 51.3% de las tierras se encontraban en la Zona Andina, el 37.7% en la Costa Atlántica y el 11% restante en Meta, Caquetá, Casanare y la Costa Pacífica. De las tierras ingresadas por extinción de dominio, el 31.8% se otorgó en la Costa Atlántica, el 39% en la Zona Andina y el 29.2% restante en el Meta, Casanare y Costa Pacífica.

Según estimativos de los funcionarios del INCORA, de las tierras entregadas por el Fondo Nacional Agrario el 15% se utilizan en agricultura, el 65% en ganadería y el 20% restante en bosques, reservas e instalaciones. Según Machado A, [28]/ el censo de 1970, estimaba en 800.000 las familias campesinas sin tierras; lo que indicaría que la Reforma Agraria sólo benefició al 4.36% de las familias potenciales y al 7.9% si se considera la titulación por extinción de dominio.

---

[28]/ Ibid, pag. 61.

La acción de titulación de tierras baldías, en el período 1962-1982 cubrió 6.534.472 hectáreas y se otorgaron 225.125 títulos, 5.4 veces más que las adjudicados por el Fondo Nacional Agrario, lo que demuestra que esta actividad de titulación fue mucho más importante que la misma Reforma Agraria. Si se compara lo entregado por el FNA, con la titulación de baldíos se tiene : hasta 1972, el 90% de las tierras entregadas lo fueron por titulación de baldíos en áreas de colonización básicamente; entre 1973-79 el 85% y entre 1979-1982 más del 90%. Esto significa en realidad que sólo un 7.9% en promedio de las tierras adjudicadas por el INCORA correspondieron a acciones de redistribución de la propiedad dentro de la frontera agrícola y que su acción fundamental estuvo orientada a la colonización.

Los programas destinados a arrendatarios y aparceros, emprendidos por el INCORA, a partir de la Ley 1a. de 1968 y tendientes a dotar de tierras a estos agricultores tuvieron muy poco alcance y produjeron mas bien desalojos masivos de los campesinos por temor de los dueños a perder sus propiedades. Solamente el 20.5% de la tierra inscrita en este programa logró ser adquirida por el INCORA y cubrió el 12% de los aspirantes.

La adecuación de tierras fue, tanto, por las inversiones emprendidas como por la amplitud de los proyectos, una de las acciones más importantes del INCORA. Entre 1961 y 1971, el INCORA adecuó 178.369 hectáreas de las cuales 110.194 estaban equipadas

con estructuras de riego y drenaje y 68.202 tenían únicamente estructuras de drenaje. A partir de 1975, el área beneficiada no ha tenido variaciones significativas. Según el HIMAT 11.577 usuarios se benefician de estas obras, de los cuales solamente el 35% son beneficiarios de la reforma agraria, el 50% son minifundistas privados y el 15% propietarios medianos o grandes.

Las evaluaciones que se han hecho sobre los distritos de riego, señalan en sus críticas, el poco alcance de su labor de redistribución de la propiedad en su interior, la carencia de un sistema contable y estadístico uniforme que permite conocer el costo de las operaciones y las descoordinación entre las distintas fases de realización de los proyectos como los principales obstáculos de esta labor.

A partir de 1969, se implementó en el INCORA la creación de empresas comunitarias como una alternativa al poco éxito de las asignaciones de predios a los pequeños propietarios familiares. Entre 1970 y 1976 se crearon 1.349 empresas, con 14.093 familias y 278.599 hectáreas que representaron el 45% del total de familias asentadas y el 35% de la tierra adjudicada.

Desde 1976, se observa un proceso de disolución de estas formas asociativas y en 1983 sólo representaban el 27% de las familias asentadas y el 35% de la superficie adjudicada. La suerte de las cooperativas, que nacieron paralelamente con el

programa de crédito supervisado tampoco ha sido mejor, ya que se observa una disminución del 61% de sus socios entre 1972 y 1982.

Con el Acuerdo Político de Chicoral, en enero de 1972 se inicia el desmonte de la Reforma Agraria y cambia fundamentalmente la orientación de la política agraria. Los instrumentos de esta nueva política fueron las Leyes 4a y 5a de 1973 y Ley 6a de 1975. La Ley 4a, que es en realidad la expresión legal de los Acuerdos de Chicoral, introdujo modificaciones a la legislación agraria en puntos esenciales, a través de los decretos sobre la renta presuntiva, el derecho de exclusión y la fijación de niveles mínimos de productividad. Con ello se hizo más difícil el proceso de expropiación y el instrumento de los mínimos de productividad dió lugar a que los terratenientes y agricultores ineficientes tuvieran a la mano una serie de argumentos que les permitían escapar a todo riesgo de expropiación.

El complemento a esta Ley fue la Ley 5a del mismo año, que creó el Fondo Financiero Agropecuario. Esta nueva entidad centralizó los recursos crediticios al sector, sumando los provenientes de la Ley 26 y los del FFA. Este nuevo sistema de crédito, dispuesto como crédito de fomento, amplió su radio de acción a cultivos anuales, semipermanentes y ganadería, además de atar su concesión a la contratación de asistencia técnica, con miras a lograr el uso eficiente de estos recursos, adecuando de

esta manera, y una vez más, el aparato crediticio al aumento de la productividad del agro y beneficiando prioritariamente a los productores comerciales.

La Ley 6a o Ley de aparcería de 1975 completa el paquete de reformas para el desmonte de la reforma agraria. Esta ley, que algunos autores han comparado con la Ley 100 de 1944 29/, tanto por su espíritu como por sus efectos, eliminó la ambiguedad que existía en la Ley de 1961 sobre la posibilidad que tenía el aparcero o asimilados, a reclamar ante la ley la propiedad de las mejoras realizadas por éste.

Después de las leyes que resultaron del Acuerdo de Chicoral y de la parálisis de la Reforma Agraria, se planteaba nuevamente la necesidad de una política para la producción campesina, cada día más rezagada del proceso de innovación tecnológica y base fundamental para lograr una oferta de alimentos abundante y barata.

Surge así, desde el gobierno de Pastrana Borrero una política específica de acción estatal hacia el campesinado en el marco de los proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI), proyectos que junto con el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) se convertirían en los puntales de la acción estatal durante el gobierno de López Michelsen y que se plantearon como una

---

29/ Kalmanovitz S., op cit., 1982.

alternativa de la acción redistributiva del Estado a la Reforma Agraria. Las características de estos programas se analizan en el último punto de este capitulo después de ver lo que ha sido la política de todo el sector en lo que va de la década del ochenta.

Las Políticas frente a la Crisis del Sector Agropecuario 1980-1987

Desde finales de la bonanza cafetera y sus problemas bien conocidos, todos los planes de desarrollo 30/ han coincidido en enfatizar la importancia del sector agropecuario y paradójicamente, a lo que se asiste desde esta misma época es al desdibujamiento de las políticas para el sector, en un contexto general marcado por el manejo predominantemente coyuntural de la política económica global, con resultados, hay que decirlo, bastante pobres en relación con lo esperado y desfavorables para el sector agropecuario.

La década del ochenta se inicia con un panorama económico poco favorable, tanto para la economía en su conjunto como para el sector agropecuario, que van a determinar en buena medida la política agropecuaria.

30/ Plan de Integración Nacional, 1978-1982, DNP, Cambio con Equidad 1982-1986, DNP.

- En primer lugar, la política de estabilización seguida al final de la bonanza cafetera contempló la reducción del crédito al sector privado y elevó las tasas de interés encareciendo este recurso para los agricultores.

- En segundo lugar, la sobrevaloración cambiaria de estos años produjo un incremento de costos de producción para la agricultura vía el incremento de los mismos en el componente importado de los insumos; asociado inevitablemente a una baja de la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional resultante de estos factores.

- En fin, el déficit fiscal, acompañado de una ampliación de la liberación de importaciones, del final de la Administración Turbay agravaron considerablemente la delicada situación y acabaron de aportar elementos perturbadores para el desempeño del sector agropecuario.

Frente a esta situación, la estrategia del plan de desarrollo Cambio con Equidad, contemplaba simultáneamente objetivos de política destinados a estimular la producción de alimentos para el mercado interno y a promover nuevamente las exportaciones agrícolas diferentes al café que venían deteriorándose. Los instrumentos escogidos para lograr tales objetivos fueron :

- La recuperación del nivel de inversión pública para tecnología y adecuación de tierras.

- La implantación de una política de insumos de bajo costo que contemplara medidas arancelarias, de producción nacional y de distribución.

- La dinamización del crédito de fomento a través del incremento de los recursos y una baja de las tasas de interés.

- Medidas de comercio exterior, tales como manejo de la tasa de cambio, crédito de PROEXPO, etc.

- Por último, los objetivos de carácter social y redistributivo destinados al campesinado y a la población rural serían manejados a través del Plan Nacional de Rehabilitación y del Programa DRI-PAN.

Si bien se puede pensar que, tanto los objetivos como los instrumentos de política planteados, correspondían a una justa identificación de las causas de la crisis del sector, la revisión de las acciones y medidas emprendidas durante estos años 1982-1986, permiten observar un desfase considerable en todos los frentes, lo que contribuyó a la permanencia de la crisis.

Antes de abordar la politica sectorial hay que destacar que durante todo el período ésta fue supeditada a las medidas ligadas al proceso de ajuste económico interno, las cuales se contradecían totalmente entre sí.

- La política de crédito adoptada, que contemplaba la limitación del cupo de crédito con el cual el Banco de la República provee al gobierno central y el desmonte del crédito subsidiado, se tradujeron en un aumento de las tasas reales de interés pagadas por los usuarios. De otra parte, la indexación de las tasas de interés establecida porla Resolución 90 de la Junta Monetaria aumentó los intereses nominales para el crédito al sector. Adicionalmente, la crisis financiera de la Caja Agraria provocó una disminución del crédito otorgado del 15.3% 31/, afectando primordialmente a los productores campesinos.

- La Ley 50 de 1984, que decretó el incremento de 8 puntos en los gravámenes arancelarios de las importaciones de materias primas para el sector (plaguicidas, herbicidas y fungicidas) asi como la aplicación del IVA a la importación de bienes de capital, maquinaria y equipos agravaron aún más la presión de costos para la agricultura.

- En el frente de la promoción de exportaciones, la crisis de los mercados mundiales y el colapso de los mercados de

---

31/ Prieto G, Sarmiento A, Perez A, La politica agropecuaria, 1982-1986, en Economia Colombiana, No. 184-185, Agosto-Septiembre 1986, p. 66.

los paises vecinos (Venezuela en particular), dominaron el escenario y restringieron de manera significativa el alcance de las medidas adoptadas.

- Pero, es sin duda, el manejo del gasto público sectorial, el factor que más limitó la política agropecuaria. En efecto, la caída permanente de la inversión pública durante todo el período frustró la consecución de las metas referentes a la investigación y transferencia de tecnología, adecuación de tierras y obviamente los objetivos de carácter social y redistributivo contemplados en el PNR y el DRI-PAN que vieron sus recursos diezmados como veremos en el segundo capítulo de este informe.

De otra parte, esta crítica situación financiera de los organismos estatales encargados del diseño y la ejecución de la política sectorial llevó a su deterioro institucional plasmado en la debilidad del sistema de información sectorial que alimenta la planificación y la debilidad técnica del Ministerio y sus entidades adscritas [32/].

32/ Analistas de muy diversas escuelas están de acuerdo sobre esta apreciación : Ver : SAC, Elementos prioritarios de un Programa de Desarrollo Agropecuario, Revista Nacional de Agricultura, No. 876, Bogotá, Septiembre de 1986, p. 55; Thomas V., Macroeconomía y Política Agropecuaria. La experiencia colombiana, Banco de la República, Bogotá, 1986; Fajardo D, El Sector Agropecuario : Su Administración y Gestión Técnica, 1975-1986, en Informe Financiero, Separata de la Revista Economía Colombiana, Bogotá, Mayo de 1986, p. 70.

El nuevo gobierno del Presidente Barco, ha tomado una serie de medidas que responden a las demandas de algunos sectores de la producción : Ellas se orientan hasta el momento en tres direcciones principales :

- La protección de la producción nacional a través del estímulo a la sustitución de importaciones y la fijación de precios de sustentación a través del IDEMA, que han causado traumatismos en los sectores más dependientes de los productos importados, como es el caso de la industria avícola.

- En el plano financiero se procedió a una redistribución de los usuarios entre la Caja Agraria y el FFAP, abriendo la primera a los productores comerciales con el fin de mejorar la situación financiera de esta entidad y destinando también un cupo mínimo a los productores campesinos en FFAP.

- Con la liberación de importaciones, la mayor disponibilidad de divisas, la agilización de trámites de importación-exportación y la extensión del Plan Vallejo se pretende activar de manera significativa las exportaciones agropecuarias.

- En el plano social nuevamente el DRI y el PNR, dentro del Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta, son los

instrumentos prioritarios, junto con un proyecto de ley de Reforma Agraria que se encuentra en el Congreso de la República.

En definitiva para el período 1980-1987 es difícil definir cuáles han sido las prioridades fijadas para la política agropecuaria, ya que por una parte, se han tomado medidas destinadas a muy diversos propósitos y por la otra, el sector agropecuario no logra ni salir de su estancamiento, ni mejorar de manera sustancial la situación de los habitantes rurales que contribuya a la reducción de las tensiones sociales.

Respecto a lo que debe ser la política futura, las propuestas recogen nuevamente viejas recetas, retomando opciones como la promoción de exportaciones y la protección a la producción nacional, como se puede apreciar a través de la diversas opiniones presentadas a continuación, sin que se vislumbre lo que podría ser un modelo de desarrollo diferente para el agro nacional, que contribuya a la solución de los problemas de carácter estructural comentados en este capítulo.

Para Vinod Thomas, consultor del Banco Mundial, las recomendaciones se orientan hacia la promoción de exportaciones : "El gobierno debería también implementar una estrategia más vigorosa de promoción a las exportaciones. Aparte de la obvia importancia de las exportaciones para la balanza de pagos, el sector exportador es muy importante desde el punto de vista del

producto bruto y el empleo. Una expansión significativa de la producción agrícola tendrá necesariamente que ser dirigida hacia los mercados externos. En este sentido, la promoción de exportaciones es una herramienta vital. Esa estrategia debería incluir un sistema general y adecuado de incentivos para que las exportaciones no cafeteras recuperen su capacidad competitiva, una reducción gradual del nivel y dispersión de la protección entre sectores, y garantizar a los exportadores el acceso rápido a las divisas y a las importaciones necesarias para producir bienes exportables 33/.

Para la Contraloría General de la República, al revisar el desempeño del sector y considerar las perspectivas de exportación afirma : "Al examinar las posibilidades según productos para Colombia, no son muchas las opciones posibles; en algunos productos se identifica claramente un estancamiento de sus importaciones como son el caso del azúcar y el algodón; en otros se prevé una pequeña expansión del mercado, o bien los altos costos o los bajos rendimientos, están lejos de permitir su competencia en los mercados externos, por lo menos en el mediano plazo. Pensar, entonces, en aumentar las exportaciones agrícolas no parece una politica aterrizada. Las posibilidades son

---

33/ Thomas V., op cit, pp. 42-43.

restringidas y en el caso de lograrlo no serian volúmenes significativos" 34/.

Y, más adelante : "En conjunto, la tasa de penetración, definida como la relación entre las importaciones y el consumo aparente, se ha incrementado en productos como cebada, sorgo, soya, trigo, maiz y frijol. Es claro, entonces, la urgencia de lograr por lo menos, la meta de autoabastecimiento" 35/. Lo que significa unos objetivos de politica mas bien orientadoos hacia el mercado interno.

La SAC se inclina también nuevamente hacia la promoción de exportaciones : "La mayoria de los modelos de planificación han sido formulados en el contexto de una economia cerrada o semi-abierta en la cual se supone que el crecimiento del sector agropecuario está limitado por el avance de la demanda doméstica por alimentos, la cual se asume cada vez menor debido a la baja elasticidad ingreso de estos últimos. De otra parte, se agrega un pesimismo sobre la posibilidad de colocar exportaciones en el mercado internacional o se abrigan temores sobre la influencia desestabilizadora del mercado mundial en la economia doméstica.

34/ Contraloria General de la República, La Economía Colombiana en 1986, Informe Financiero, Separata de la Revista Economía Colombiana, Diciembre de 1986, p. 106.

35/ Ibid, p. 106.

...Esta visión se opone fundamentalmente a la que se obtendría en el contexto de una economía abierta, en la cual el crecimiento del sector agropecuario no estaría limitado por la evolución de la demanda doméstica y en la cual según el concepto de ventaja comparativa, la especialización de la economía y el flujo de recursos bien podría presentarse en sentido inverso al supuesto por nuestros planificadores : es decir, hacia el sector agropecuario" 36/.

6. El Programa DRI, Principal Instrumento de Acción Estatal Para el Campesinado durante la Década

El Programa DRI-PAN, ha sido, en la última década, el instrumento fundamental de política utilizado por el Estado colombiano para enfrentar y buscar soluciones a la problemática campesina.

Con el desarrollo de este instrumento se abandona por parte del Estado la opción de distribución de tierras a los sectores campesinos que había sido el fundamento de la política estatal para el campesinado durante la década del sesenta y las opciones se orientan a afectar al productor campesino de manera integral, en los aspectos productivos, comercialización, etc. y en los relacionados con el bienestar de su población, sin tocar el problema de la tierra.

36/ Montes G., op.cit., p. 63.

En sus orígenes, el programa surgió en 1975 dentro de los programas sociales adelantados por el gobierno del Presidente López Michelsen. El Consejo de Política Económica y Social aprobó inicialmente el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición-PAN orientado a enfrentar en una forma integral el problema de la desnutrición del sector más pobre de la población colombiana, haciendo énfasis en la población urbana. Requería este propósito, toda una estrategia de desarrollo agrícola que garantizara en buena medida la producción de los bienes necesarios para llevar a cabo dicho programa. Según el Plan de Desarrollo 37/ en el cual fueron inicialmente concebidos estos programas, el llamado sector tradicional, presenta grandes ventajas para el logro de estos propósitos dado que "es el que origina mayor parte de los alimentos de consumo directo" 38/ y el que se a su vez presenta una gran potencialidad productiva, toda vez que, según el Plan, el uso de una tecnología no necesariamente compleja, muy probablemente duplicaría de manera inmediata los actuales rendimientos" 39/.

Estas apreciaciones llevaron a reconsiderar en cierta forma las políticas elaboradas hasta ese entonces (en realidad escasas)

37/ D.N.P. Para cerrar la Brecha. 1975-1978.

38/ Idem. pag.. 112.

39/ Idem. pag. 112.

para afectar el sector de la pequeña producción campesina las cuales evidentemente no habían logrado afectarlo positivamente.

De actividades aisladas y puramente coyunturales se pasó al diseño de una serie de acciones en distintos sectores y áreas que se plasmaron en un conjunto integral de políticas de producción, infraestructura y comercialización, orientadas al mejoramiento del empleo y el ingreso rural, a través fundamentalmente del Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, en adelante el instrumento central de la política agropecuaria para el sector tradicional. De esta forma y dentro de ésta nueva concepción, el Estado entra a canalizar a través del DRI las actividades que tuvieran relación, la producción (crédito y tecnología), la comercialización y la atención básica al pequeño productor (infraestructura y servicios sociales).

Estos planteamientos, que no son originales a Colombia, surgieron dentro de una reflexión llevada a cabo en varios países latinoamericanos y centros de investigación sobre el fracaso de la generalización de la "revolución verde", en los países del "Tercer Mundo" y apropiado en los inicios de la década del setenta por los funcionarios de las organizaciones financieras internacionales que se apoyaban en este tipo de estrategia para el logro de sus objetivos sobre producción de alimentos.

Para los funcionarios del Banco Mundial, que lideraron estos proyectos en países de latinoamérica, Africa y Asia, se trataba de transformar las sociedades rurales, atrasadas, en sociedades orientadas hacia el mercado bajo la racionalidad capitalista de la búsqueda de la ganancia. El Estado debía mejorar el acceso de estas economías a recursos productivos que les permitieran mejorar su eficiencia económica y entrar a competir en el mercado. No era un problema de explotación en el mercado, sino más bien, de exclusión de éste. Esta vía se consideraba un camino aceptable para la modernización y el progreso, sin alterar la estructura social, económica y política de las sociedades objeto de los programas.

Según D. Fajardo 40/ "El descubrimiento del campesinado, de sus peculiaridades en cuanto a organización productiva, 'racionalidad económica' etc., el dimensionamiento de su peso cuantitativo dentro de la población del 'Tercer Mundo' y también dentro de la producción de alimentos, eran motivos poderosos para su inclusión dentro de las estrategias del capital financiero internacional.

Administrativamente las Direcciones Generales de los Programas PAN y DRI se crearon mediante los Decretos 2057 y 1269 de 1976 respectivamente. En una primera etapa (1976-1981) el DRI y el PAN, que funcionaban en forma separada,fueron asignados a

---

40/ Fajardo D, op. cit, 1984.

Planeación Nacional, en razón de que su "estrategia conlleva como condición fundamental, la coordinación multisectorial e interinstitucional" 41/, y dicha entidad la garantizaba en buena parte.

En 1981 se decidió la unificación de las Direcciones mediante el Decreto 1965 de ese año, con el argumento de que "algunas áreas ~~obtenidas~~ a y por el PAN y por el DRI eran comunes y se identificaban a nivel de campo las acciones de las entidades coordinadas por las dos Direcciones".

En 1982, con el inicio de la Administración Betancur, se reconoció a los Programas PAN y DRI como uno solo: el Programa DRI-PAN;p visto como el instrumento de acción hacia el sector campesino minifundista, asignándose su dirección, coordinación y evaluación al Ministerio de Agricultura (Decreto 2867 del 13 de octubre de 1983).

En 1985 por medio de la Ley 47 se creó el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, dotándosele de esta manera en mejores condiciones para desarrollar su acción.

Estas acciones del programa, sin embargo, no son ejecutadas directamente por el DRI, sino contratadas con entidades

---

41/ Dirección General. Fondo DRI. 1986.

especializadas en su respectivo campo (p.ejem. el ICA en Desarrollo Tecnológico),dejando al DRI la coordinación general de la prestación de todos los servicios.

Las características fundamentales del modelo DRI, se enmarcan entonces en dos aspectos principales: por una parte la realización de acciones interdependientes sobre producción, comercialización, dotación de infraestructura física y social y capacitación, y por otra la coordinación interinstitucional, con base en la especialización de diferentes entidades en la ejecución de las acciones. Existe un tercer aspecto que podría relievarse dentro del esquema DRI, pero que sin embargo no ha operado a satisfación, el cual tiene que ver con la participación de la comunidad en aquellas medidas y acciones de política de carácter regional, aspecto al que nos referimos con mayor detalle en un capítulo posterior.

Estructura del Programa

El DRI se propone cuatro objetivos fundamentales que determinan su estructura. Ellos son :

1. Incrementar la producción agropecuaria, especialmente de alimentos de consumo masivo, disminuir las importaciones y contribuir al propósito de estabilidad de precios.

2. Elevar el nivel de vida de los campesinos, a través de la prestación de servicios básicos de salud, educación, nutrición, mejoramiento de viviendas y suministro de agua potable.

3. Coordinar la presencia del Estado, a fin de que éste se presente en forma armónica en las áreas rurales, con los beneficios que se derivan de tal coordinación.

4. Facilitar el acceso a los mercados de productos y servicios, mediante construcción de vías de penetración y mejoramiento de los sistemas de comercialización.

Para su operatividad, de definieron cuatro áreas de actividad:

1. Area de Producción.

En esta área el DRI adelanta acciones en tres campos específicos: desarrollo tecnológico, crédito agropecuario, y recursos naturales.

En el primero de ellos se busca que la generación de los paquetes tcnológicos obedezca a las condiciones técnicas y económicas de la producción campesina en cada una de las regiones. Para esto las acciones descanzan fundamentalmente en el desarrollo de procesos experimentales de tipo local. Esos

paquetes son posteriormente transferidos a los usuarios por medio de planes distritales de comunicación y asistencia técnica.

El crédito se presta en condiciones relativamente favorables para el usuario DRI: tasas de interés menores a las del mercado (aprox. 21%), no necesidad de fiador, y control técnico de su planificación e inversión. En recursos naturales se adelantan actividades en materia de establecimiento de proyectos piscicolas, conservación de micro-cuentas y reforestación, con un doble propósito, la conservación del medio ambiente y la generación de ingresos. Se adelantan igualmente actividades en proyectos de mejoramiento de la vivienda rural y el desarrollo de la mujer campesina, encaminadas a promover el mejoramiento del nivel de vida de las familias rurales.

Las entidades ejecutoras en el área de producción son ICA, Caja Agraria, Secretarías de Agricultura, INDERENA, INCORA, FEDECAFE y algunas corporaciones regionales.

2. Area de Comercialización.

El DRI en ésta área tiene como objetivo del promover la organización de los productores para su intervención en los mercados, así como el atender a organizaciones consolidadas en las áreas de asitencia técnica y crédito asociativo. Se hace énfasis igualmente en las actividades de transformacion

agroindustrial de los productos con miras a asegurar una mayor apropiación por parte del productor, del valor agregado obtenido.

Las entidades coordinadas por el DRI para la ejecución de estas acciones son FINANCIACOP, CORFAS y CECORA.

3. Area de Infraestructura.

Las acciones en ésta área están encaminadas a mejorar el ingreso y la calidad de vida en la áreas de economía campesina, dando apoyo a las acciones DRI de producción y comercialización. Las actividades especificas tienen que ver con construcción de vías, redes de electrificación, suministro de agua, salud y educación. Las entidades ejecutoras son el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, ICEL, CORELCA, INS, Servicios Seccionales de Salud, Ministerio de Educación e ICCE, así como los Comités de Cafeteros.

4. Area de Desarrollo Comunitario y Estatal.

El propósito básico del DRI en este campo es el de mejorar los niveles educativos de sus beneficiarios, así como el de promover el desarrollo autogestionario de las comunidades rurales atendidas, consolidando a su vez una estructura institucional que garantice su operación eficiente. Las tareas se adelantan promoviendo la organización de grupos y comités asociativos en las comunidades rurales, lo mismo que a través de cursos de

formación y asesoria en técnicas de producción, administración y mercadeo a campesinos benenficiarios y grupos asociativos.

La entidad encargada de la ejecución de estas actividades es el SENA.

Cobertura Geográfica.

En el desarrollo operativo del DRI se han dado dos etapas. Una primera denominada fase I que culmina en 1981 y en la cual se realizaron acciones en 8 departamentos que emprendian 213 municipios agrupados en 21 Distritos. La segunda etapa denominada fase II, se inició en 1982 ampliando su cobertura territorial a 12 nuevos Distritos ubicados en otros 9 departamentos. Al finalizar 1986 el DRI venian operando en 41 Distritos, localizados en 19 departamentos y una intendencia, cubriendo un total de 343 municipios (Ver Cuadro No. 9).

Los recursos del DRI

Los recursos financieros del DRI provienen fundamentalmente de tres fuentes:

Recursos ordinarios de Presupuesto Nacional, recursos de créditos externos y recursos propios de las entidades encargadas de ejecutar las respectivas acciones.

CUADRO NO.9

COBERTURA GEOGRAFICA DEL DRI

FASE	DEPARTAMENTOS	Distritos			Municipios		
		1981	1982	1985	1981	1982	1985
I	Narino	2		2	25		31
	Cauca	2		3	17		19
	Antioquia	2		3	23		28
	Cundinamarca	4		3	21		19
	Boyaca	5		5	50		50
	Santander	3		3	43		47
	Cordoba	2		1	15		13
	Sucre	1		1	9		9
II	Caldas		3	3		6	11
	Huila		1	2		7	12
	Meta		2	2		4	9
	Tolima		1	2		7	15
	Atlantico		1	2		6	12
	Bolivar		1	2		5	13
	Magdalena		1	2		2	11
	N. de Santander		1	2		5	15
	Risaralda		-	1		-	7
	Valle		-	1		-	8
	Int. del Putumayo		-	1		-	4
	Cesar		1	*		5	*
	TOTAL	21	33	41	213	260	343

* Se realizan acciones en la actualidad en Astrea, Arjona y el Paso.

FUENTE: Tomado de: Fondo DRI. Direccion General. 1986

El crédito externo para la primera fase (fase I) del DRI y el Programa Pan, según áreas especificas. De esta forma, el credito BIRF cubrió en ésta fase los departamentos de Nariño, Cauca, Cundinamarca y Antioquia con recursos por valor de 52 millones de dólares; el BID los departamentos de Boyacá y Santander con US$64 millones y la ACDI los departamentos de Córdoba y Sucre por US$13.5 millones. El Programa PAN por su parte obtuvo un crédito BIRF por US$25 millones (Cuadro No. 10).

Es importante anotar que la financiación externa se contrata previa definición del Proyecto, quedando establecido tanto las contrapartidas nacionales como las metas y tiempos de ejecución.

De otra parte en estos momentos se están adelantando negociaciones para conseguir financiación de otra etapa del DRI en los departamentos de Boyacá y Santander asi como para el cubrimiento de otros (departamentos) que aún no cuentan con financiación externa asegurada.

CUADRO No. 10

RECURSOS EXTERNOS DEL PROGRAMA DRI

Entidad	Valor (US$ millones)	Departamentos
FASE I		
BIRF	52.0	Narino, Cauca, Cundinamarca y Antioquia
BID	64.0	Boyaca y Santander
ACDI	13.5	Cordoba y Sucre
BIRF-PAN	25.0	
FASE II		
BIRF	53.0	Meta, Huila, Tolima y Caldas
BID	64.6	Atlantico, Bolivar, Magdalena y N.Santander

FUENTE: Fondo DRI. Direccion General. 1986

CAPITULO II

LA EJECUCION FISICA Y FINANCIERA DEL DRI 1976-1986

El comportamiento del Programa ha estado muy relacionado desde su iniciación, con el comportamiento de los recursos externos, con la evolución de las concepciones sobre politica macroeconómica y sobre politica social y, particularmente, con la asignación de recursos para el sector agropecuario. En consecuencia, la ejecución de los recursos del DRI, que alcanzó a $55.363.0 millones de pesos de 1985 durante el decenio y el cumplimiento de sus metas, han estado caracterizados por una marcada inestabilidad.

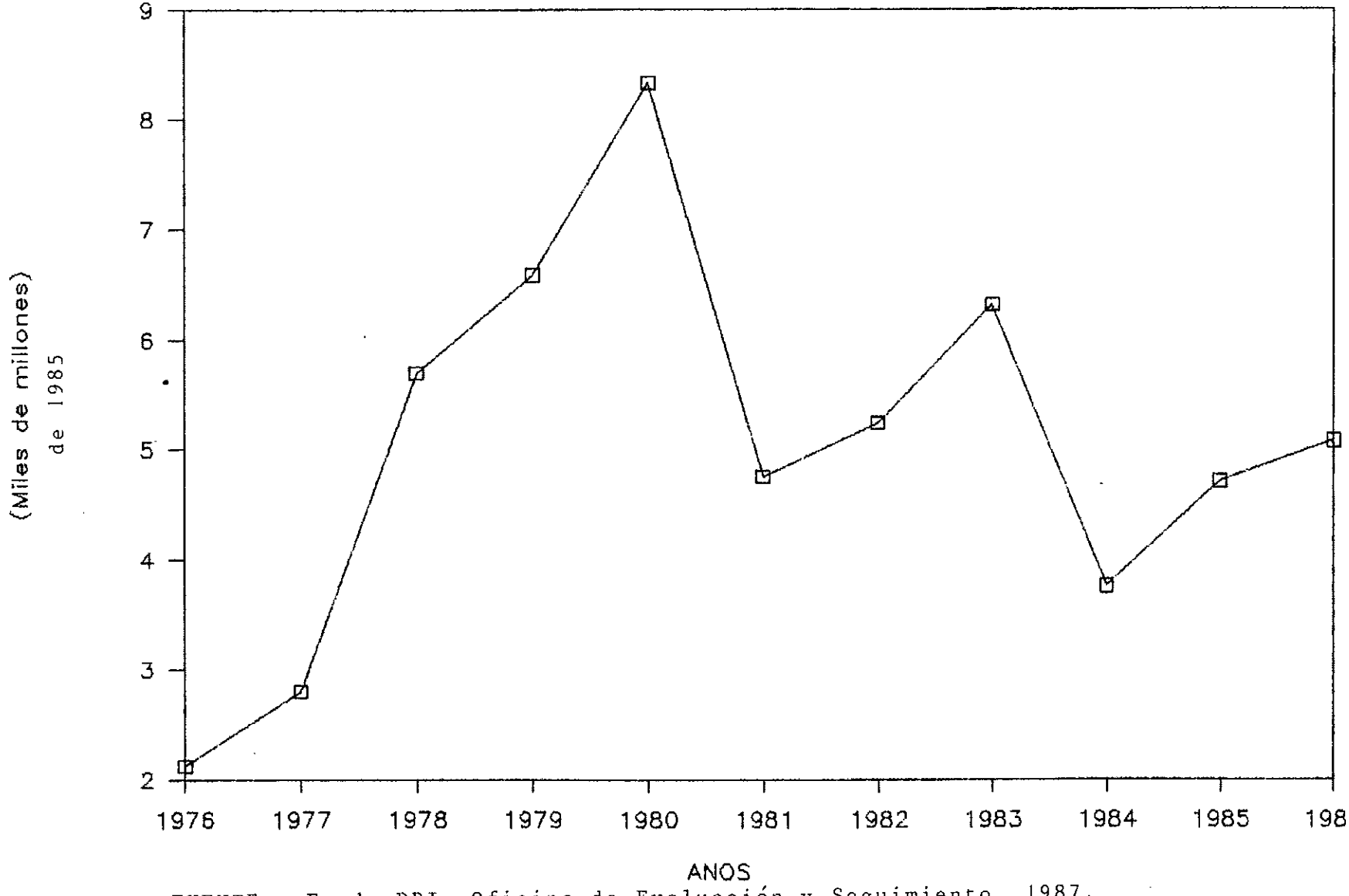
Visto el conjunto de desempeño, pueden apreciarse dos momentos claramente discernibles: el primero, ascendente, desde la iniciación del Programa en 1976, hasta 1980; el segundo, descendente, con algunas recuperaciones, desde ese último año hasta 1985. Durante la primera etapa la ejecución de recurssos ascendió de $2.118 millones en 1976 a $8.325 en 1980 1/; en 1985, en contraste, se ejecutaron $4.707 millones (ver Gráfico 1 y Cuadro No. 11) con leves incrementos en 1981 y 1983, pero cayendo en los años siguientes.

1/ Pesos de 1985.

GRAFICO 1

PROGRAMA DRI. EJECUCION PRESUPUESTAL

Y APORTE ENTIDADES



FUENTE : Fondo DRI. Oficina de Evaluación y Seguimiento. 1987.

En términos del desempeño regional del Programa, se advierte cómo el mayor nivel de ejecución lo muestran los distritos correspondientes a los departamentos de la "FASE I", dentro de la cual se ubica la mayor participación de las economias campesinas, según fue consignado en la documentación que sirvió de base a la programación inicial del DRI 2/. En estos departamentos se concentró cerca del 60% de los recursos ajustados por el Programa durante el periodo de estudio; esta mayor absorción de recursos y acciones se dió también como resultado de la disponibilidad de recursos provenientes de crédito externo -BIRF, BID- (ver Gráficas 2A, 3A). No obstante las caracteristicas de estos departamentos, al iniciarse la "FASE II" del Programa, mediante la cual se incorporaron otros 9 departamentos al DRI, se acentuó la disminución de recursos para la FASE I: asi, como lo muestran los gráficos (4A, en particular), la tendencia general de ejecución presupuestal de los departamentos de FASE II fue ascendente, en detrimento de los de la FASE I.

Asociada con estas tendencias ocurrió una disminución de las intervenciones que se venian adelantando con éxito en los departamentos de esta última fase, asi como también una aplicación incierta de las estrategias. A este respecto es importante señalar que la iniciación de la FASE II priorizó a los municipios sobre los Distritos, conllevando una pérdida de la

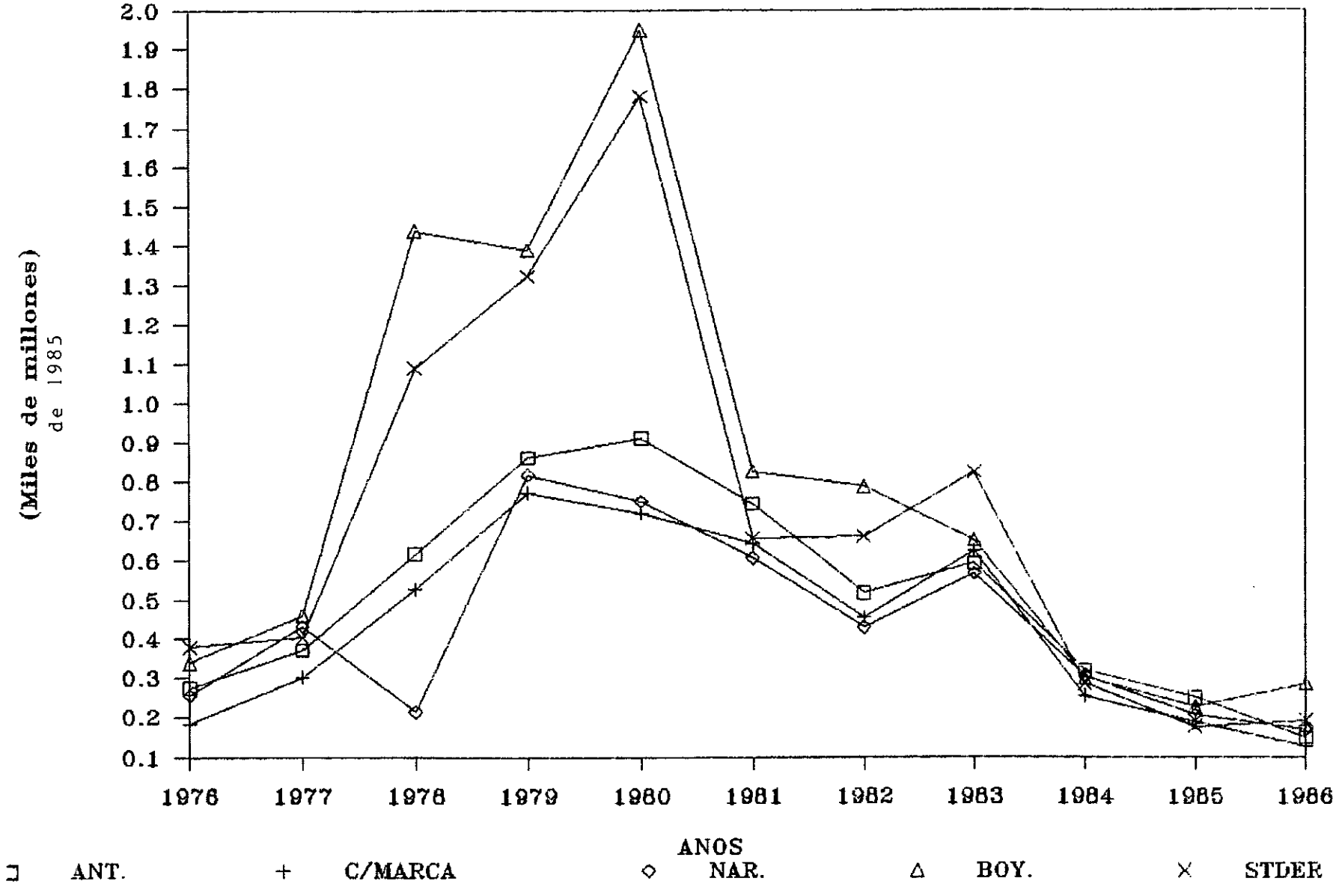
---

2/ FAO-BIRF, Informe. Misión de Identificación, Proyecto Desarrollo Rural Integrado, DRI, 1974.

GRAFICO 2

PROGRAMA DRI. EJECUCION PRESUPUESTAL

POR DEPARTAMENTOS

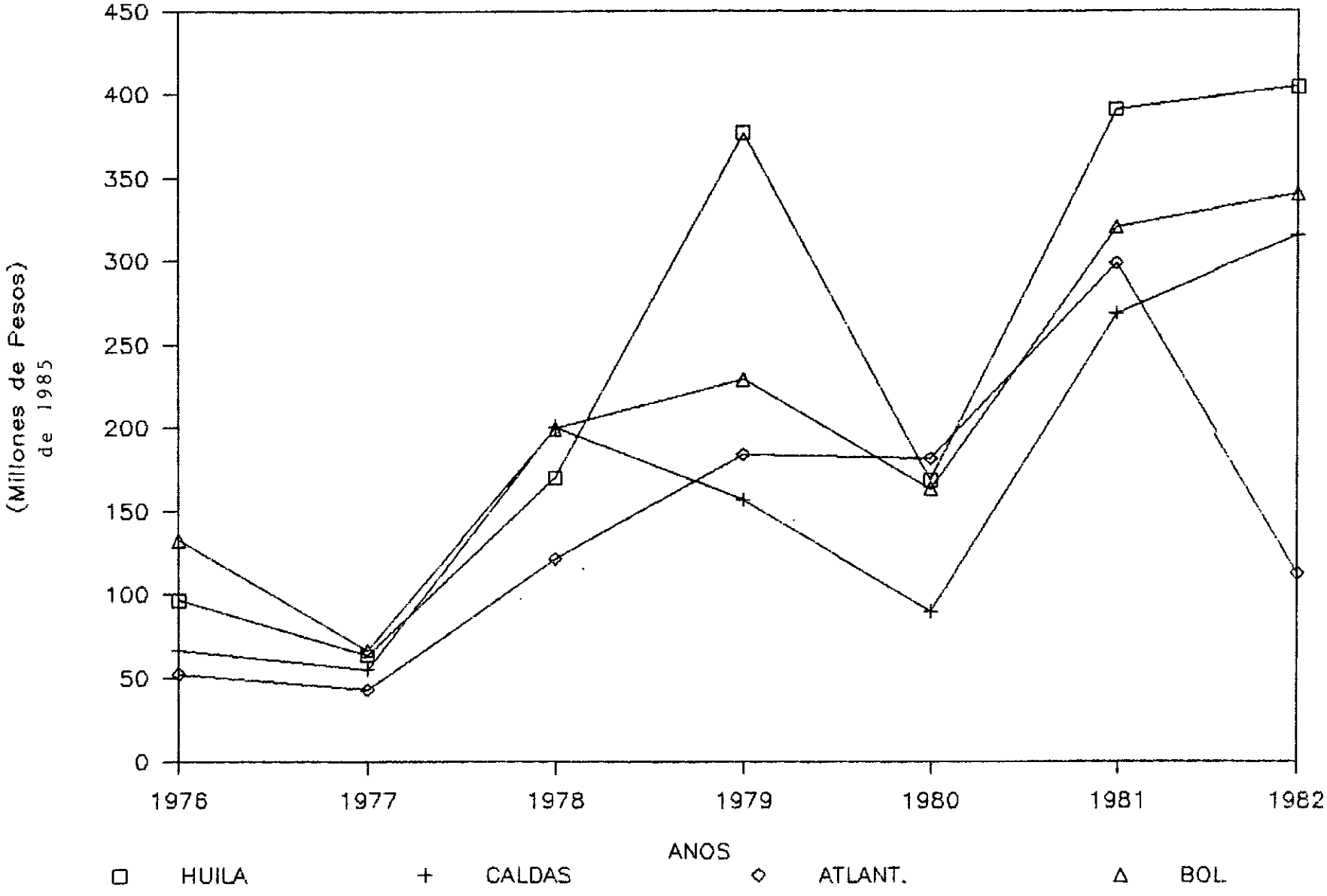


FUENTE : Fondo DRI. Oficina de Evaluación y Seguimiento, 1987.

GRAFICO 3

PROGRAMA DRI. EJECUCION PRESUPUESTAL

POR DEPARTAMENTOS

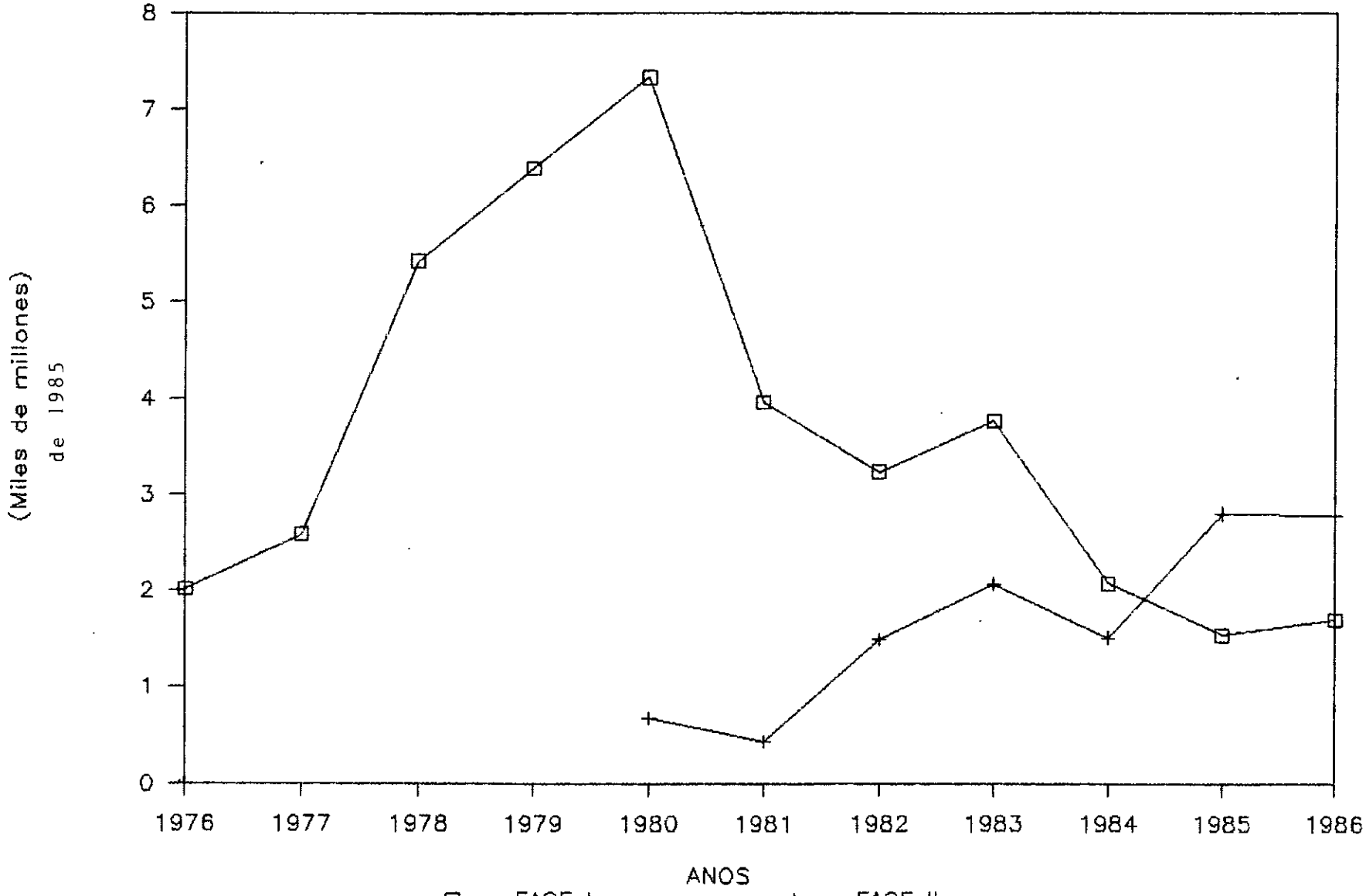


FUENTE : Fondo DRI. Oficina de Evaluación y Seguimiento. 1987.

GRAFICO 4

PROGRAMA DRI. EJECUCION PRESUPUESTAL

Y APORTE ENTIDADES



FUENTE : Fondo DRI. Oficina de Evaluación y Seguimiento, 1987.

perspectiva regional, indispensable para la estrategia de comercialización que supuestamente habrian de reforzarse en esta etapa del Programa.

Ejecución Fisica y Financiera por Componentes y Subprogramas.

En términos absolutos, los componentes màs importantes han sido PRODUCCION e INFRAESTRUCTURA FISICA. Estos dos conjuntos representan aproximadamente el 85% del total de recursos ejecutados por el Programa durante todo el periodo. Por su parte, COMERCIALIZACION y SOCIALES (o DESARROLLO DE LA COMUNIDAD, como se denominó posteriormente), muestran ejecuciones más modestas, acordes con los recursos asignados (ver Gráfico 5A).

A continuación se expone un análisis del comportamiento de cada uno de los componentes y sub-programas, en términos financieros y de sus realizaciones, tratando de ilustrar el alcance del DRI y la intensidad de sus intervenciones.

Componente de Producción

Bajo este rubro se ejecutó durante el periodo un total de $18.346 millones de pesos (de 1985), siguiendo una tendencia similar a la que se aprecia en el conjunto del Programa; vale decir afectada por notorias oscilaciones. A partir de 1980, año

CUADRO 11

FONDO DRI
EJECUCION PRESUPUESTAL Y APORTE ENTIDADES 1976-1986

SUBPROGRAMAS	COMPONENTES	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Produc.	Trans.tecnologica	464.562	426.379	761.174	1.202.005	1.063.069	867.236	1.203.568	805.261	1.093.952	440.159	365.009
	Credito		79.788	773.148	677.237	2.477.155	993.808	744.526	767.268	721.755	517.291	733.116
	Recursos Naturales		146.027	92.244	288.325	337.849	146.243	213.926	201.522	162.912	164.317	80.483
	Lagos y Riegos										40.000	47.749
	SUBTOTAL	464.562	652.194	1.631.566	2.167.567	3.878.073	2.007.287	2.162.021	1.774.051	1.978.619	1.270.107	1.226.357
Comerc.	Comercializacion	139.395	123.152	158.110	170.118	376.652	183.402	300.043	525.349	368.447	278.636	279.148
	PMA-ICBF	6.076	70.272	77.986	105.150	169.704	50.209	88.464	20.251	25.448	57.100	71.523
	Capacitacion mercadeo										94.568	95.520
	SUBTOTAL	145.471	193.404	236.096	275.268	546.356	233.611	388.507	545.600	393.895	430.304	446.191
Infr.	Vias	273.855	483.747	879.966	1.302.292	1.752.361	791.772	327.504	1.425.127	337.723	1.084.520	1.181.458
	Electrificacion	320.160	245.964	457.537	754.623	400.780	313.950	421.995	443.652	144.224	235.042	309.465
	Acueductos	210.206	245.358	611.233	672.803	392.847	290.161	521.547	517.443	426.395	266.539	324.902
	Salud	362.484	474.534	637.227	607.074	628.227	634.114	647.813	819.915	131.335	275.430	262.875
	Educacion	231.086	299.314	817.153	394.273	246.650	89.492	112.863	154.329	65.876	128.816	286.049
	SUBTOTAL	1.397.791	1.748.917	3.403.416	3.731.065	3.420.865	2.119.519	2.031.722	3.385.466	1.106.553	2.490.347	2.363.749
Des. de la comunidad	Desarrollo comunitario	110.267	142.344	214.857	327.373	452.270	267.104	329.219	511.330	220.092	383.685	157.707
	Des. mujer campesina										74.500	61.138
	Vivienda Rural										33.840	71.509
	SUBTOTAL		142.344	214.857	327.373	452.270	267.104	329.219	511.330	220.092	492.025	291.354
Eval. y sgto										17.133	5.205	9.339
admon coord. y control			62.493	89.280	85.644	117.134	116.940	100.737	16.033	16.148	128.081	301.876
TOTAL DRI		2.118.081	2.799.351	5.575.216	6.586.937	8.414.729	4.744.461	5.012.205	6.232.480	3.732.439	4.707.729	4.638.866

FUENTE: Fondo DRI. Oficina Evaluacion y Seguimiento. 1987.

Cuadro No. 12
FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO (DRI)
EJECUCION PRESUPUESTAL Y APORTES ENTIDADES
PROGRAMAS DRI PAN 1976 - 1985

Miles Pesos de 1985

DEPARTAMENTOS	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	TOTAL
CALDAS	0	0	0	66240	54954	200442	156499	89806	268420	315369	1151729
HUILA	0	0	0	96600	63782	169932	376654	168275	390922	404320	1160485
TOLIMA	0	0	0	99360	6621	205021	331281	173587	341039	519631	1676540
META	0	0	0	24840	23174	91035	210834	107261	285229	264387	1006759
SUBTOTAL	0	0	0	287040	148531	666430	1075267	538929	1285610	1503707	5505513
ATLANTICO	0	0	0	52440	42595	121352	183773	181496	298744	112276	992676
BOLIVAR	0	0	0	132480	66431	199201	228805	163052	320192	340175	1450336
MAGDALENA	0	0	0	52446	31761	137072	248698	229227	296363	177870	1173451
SANTANDER	0	0	0	102120	65548	162036	265098	206823	362513	148924	1313061
SUBTOTAL	0	0	0	339480	206355	619661	926374	780597	1277812	779245	4929524
NARALDA	0	0	0	0	0	0	0	11378	45398	42353	99129
LE	0	0	0	0	0	0	8242	7386	32303	35199	83130
TA	0	0	0	0	0	50313	57044	0	54593	n.d.	161949
CIONAL	0	0	0	0	0	0	0	167954	104805	420327	693086
TOTAL	0	0	0	41400	78040	65452	2705	0	0	1024	188620
	0	0	0	41400	78040	115764	67990	186718	237099	498903	1225914
FASE II	0	0	0	667920	432925	1491855	2069631	1506244	2800521	2781855	11660952
IA	371981	615648	859932	910254	742825	515786	591761	318915	249325	147316	5594091
ARCA	135645	195514	223143	174592	89359	63229	69278	201119	203617	139889	1716052
1	313086	525618	770082	719297	642180	454864	624359	254870	187604	127219	4801913
2	433148	213093	815911	747770	604528	428804	566493	306475	240999	166933	5280164
	0	4486	353	41505	78095	16793	0	0	0	519385	660617
92	1253859	2054360	2669481	2593417	2156967	1479476	1851891	1081379	881545	1100742	18052836
33	461079	1438087	1383895	1948599	824315	785931	651124	300336	224380	284696	8677289
37	404046	1089238	1322375	1780070	654205	660021	824805	286175	175281	190944	7770285
75	865125	2527325	2706271	3728669	1482519	1440952	1475929	586510	399661	475640	16447574
221	288279	514280	587584	603528	184073	183253	251745	233708	151592	54320	3273861
101	171048	323752	423773	398044	133879	129191	185539	168576	104811	63163	2204220
523	459326	838031	1011357	10001571	317951	313044	437283	402284	256403	117483	5478081
2012	2578310	5419716	6387048	7323657	3957438	3233472	3765104	2070173	1537609	1693865	39978492
1059	221042	277897	198023	334029	653822	599596	478410	182377	369599	602804	3723579
21180	2799351	5697611	6585071	8325606	4744185	5234922	6313145	3758794	4707729	5078524	55363023
	2584351	2538013	3242625	4708474	5075350	2716186	2042066	1029030	815748	-	-
21180	5383703	8235625	9327695	3034091	9819534	7951708	8355211	4787825	5523477	5078524	-

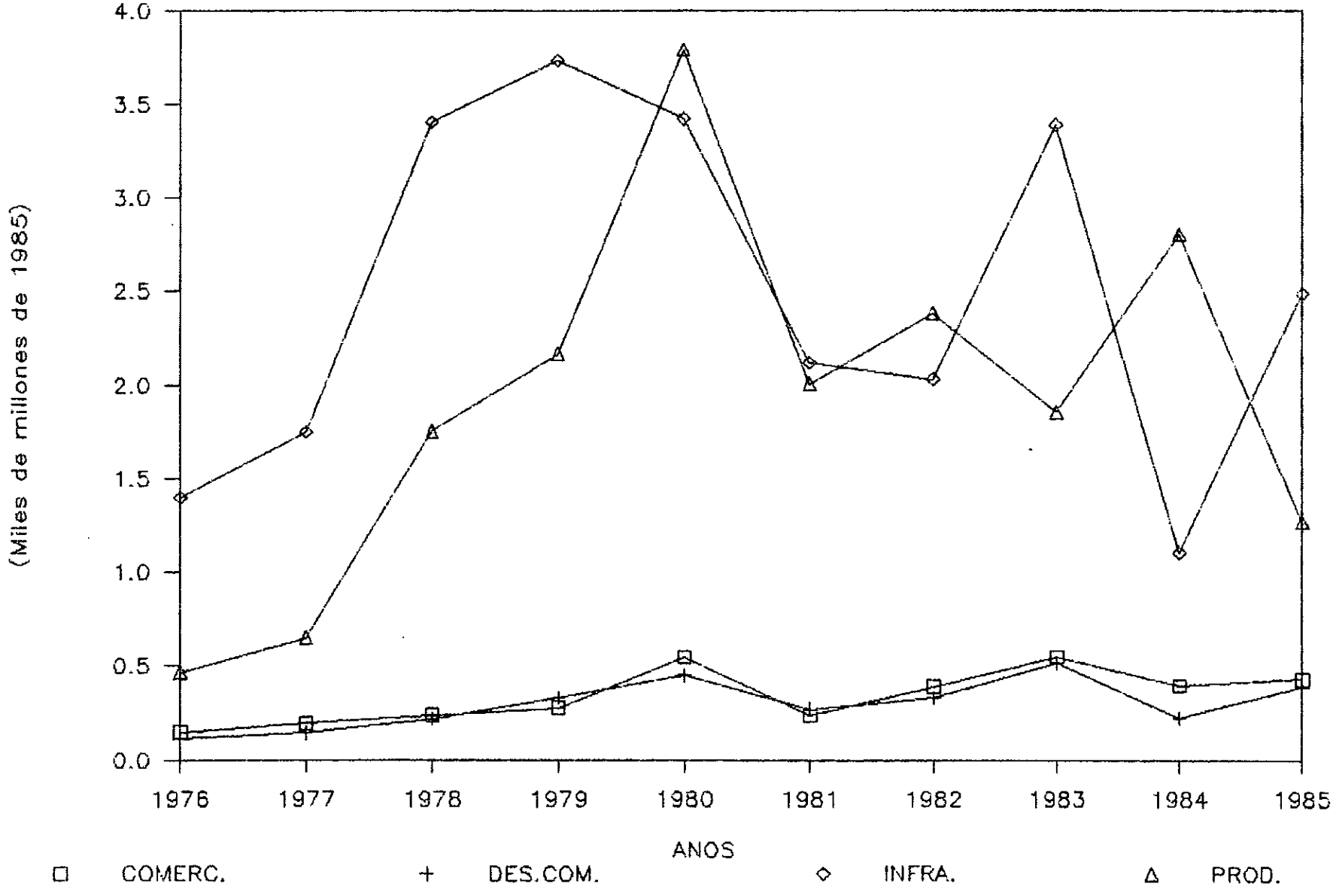
División Evaluacion y Seguimiento.

millones el Caqueta y 3.5 millones del Quindio.

GRAFICO 5

PROGRAMA DRI. EJECUCION PRESUPUESTAL

Y APORTES ENTIDADES POR SUBPROGRAMAS



FUENTE : Fondo DRI. Oficina de Evaluación y Seguimiento, 1987.

"tope" en aplicación efectiva de recursos, cuando se ejecutaron $3.788 millones, se observa un decrecimiento paulatino hasta llegar a 1985 cuando el nivel equivale a solamente un 33.5% de lo ejecutado en 1980 (ver Cuadro No.12 y Gráfico 5A). En el interior del componente, los subprogramas de Crédito y Desarrollo Tecnológico son los de mayor peso, localizándose en ellos aproximadamente el 90% de la totalidad de recursos de todo el Programa: 8.113 y 8.327 millones de pesos, respectivamente [3]/. El subprograma de Recursos Naturales, siguiente en importancia, ejecutó durante el periodo un total de 1.758 millones, en un comportamiento regular, sin grandes oscilaciones.

Subprograma de Crédito.

El subprograma de crédito, adelantado por la Caja Agraria, ha estado orientado fundamentalmente hacia la producción agrícola y pecuaria, con aplicaciones menores en mejoramiento de vivienda. De acuerdo con los delineamientos del Programa DRI, el otorgamiento del crédito está precedido por una planificación guiada por los criterios de la estrategia de producción y realizada por las entidades extensionistas de la asistencia

---

[3]/ Desde la formulación inicial del Programa los recursos para este componente contaban con una elevada participación estimada en el 60% del total. Ver Dirección Regional DRI Antioquia, El Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI en Antioquia 1976-1978, Dirección General DRI (s.f.).

técnica: ICA, INCORA, y Secretarias de Agricultura. A su vez están contempladas dos modalidades en el crédito DRI: individual y asociativo.

El primero de ellos se refiere al otorgado a personas naturales para financiar en forma integral las actividades agropecuarias; actualmente la màxima cuantia financiable asciende a $1.500.000. Esta suma ha sido objeto de reajustes sucesivos pero generalmente sufre rezagos con respecto a los incrementos de los costos de la producción.

El crédito asociativo constituye un apoyo financiero proporcionado a cualquier forma de asociación de pequeños productores encaminada hacia propósitos económicos o hacia la realización de obras que incidan en el desarrollo de la comunidad. Actualmente su cuantia màxima financiable se determina multiplicando el número de usuarios del grupo por el valor de la màxima cuantia del crédito individual ($1.500.000), y sin que exceda a 18 millones de pesos.

Las tasas de interés son cobradas actualmente de acuerdo con el patrimonio del beneficiario, si bien está en consideración la unificación de las mismas. Para los usuarios con patrimonio bruto (activos) menor de $300.000 se aplica el 18% y para aquellos que excedan esta suma hasta 6 millones de pesos, que son la mayoria, corresponde el 21%. Los intereses son cobrados por periodos

vencidos (trimestre, semestre o año), sin tener en cuenta la cuantia o clase de inversiòn. A partir de junio de 1983 y de acuerdo con las Resoluciones nùmeros 28 y 31 de la Junta Monetaria, se eximió a los usuarios del crédito del requisito de fiadores.

La Caja Agraria, entidad ejecutora de este sub-programa, dispone de una planta de personal, a nivel central y regional, encargada de adelantar las actividades reespectivas; este costo de financiamiento actualmente es cubierto en su totalidad con recursos DRI. Igualmente, el diferencial de intereses existente entre la tasa del crédito ordinario del 24 - 29% y la tasa aplicada a los beneficiarios del Programa, es asumido por el DRI, el cual reconoce a la entidad crediticia los intereses dejados de cobrar por parte de esta al usuario, segùn convenio entre las dos instituciones. Estos compromisos plantean al DRI dos tipos de exigencias presupuestales por parte del subprograma: la primera, causada por los costos de funcionamiento del mismo y la segunda por el diferencial de intereses.

Los recursos, ordinarios y externos, dedicados por el DRI a estos compromisos ascendian en 1986 a $10.177.9 millones de pesos de ese año, equivalentes aproximadamente al 43% del total ejecutado por el componente de Producciòn durante todo el periodo (1976-1986) y al 15% del total de recursos aplicados por el DRI durante este decenio.

Por otra parte, la relación "Recurssos de Crédito DRI vs. valor de las colocaciones es decreciente (ver Cuadro No. 13). lo cual evidencia, en primera instancia, que los recursos dedicaddos por el DRI al manejo y aplicación del subprograma de crédito son proporcionalmente cada vez menores en relación con el valor de las colocaciones. Ello podria significar que hay una reducción de costos efectiva, ya que sin en 1983 por cada peso colocado el DRI invertia aproximadamente 12 centavos, en 1985-1986 esta inversión fue de 8 y 9 centavos respectivamente. Esta reducción es significativa si se tiene en cuenta que el valor total de las colocaciones de crédito a usuarios DRI para produccion durante todo el periodo estudiado fue de 56.352 millones de pesos (de 1986) - Ver Cuadro No. 14.

El comportamiento de este subprograma presentó un crecimiento significativo entre 1976 y 1986 el valor de las colocaciones se incrementó en un 717.4% en términos absolutos, al pasar de 1.168.7 millones a 9.554.6 millones de pesos de 1986, lo cual no ocurrió con las restantes lineas de crédito importantes del sector agropecuario.

La participación en el crédito DRI, según renglones de actividad, es mas o menos equitativa entre agricultura y ganaderia, durante todo el periodo con excepción de los años

CUADRO No. 13

DRI. SUBPROGRAMA DE CREDITO. VALOR DE LAS COLOCACIONES Y RECURSOS DRI

Miles de Pesos de 1986

AND	(A) COLOCACIONES	(B) RECURSOS ORDINARIOS	(C) RECURSOS EXTERNOS	(A+C)	(B/A)
1976	1168789	-	-	1168789	-
1977	1518750	-	-	1518750	-
1978	3363754	-	940211	4303965	-
1979	4676935	-	882555	5559490	-
1980	5692595	-	3006256	8698851	-
1981	5267494	-	1208409	6475903	-
1982	5009213	166839	739207	5748420	3.33
1983	6019617	742660	190254	6209871	12.34
1984	6315556	440000	437853	6753409	6.97
1985	7765450	629308	-	7765450	8.10
1986	9554660	854347	-	9554660	8.94
				63757558	

FUENTE : A: Caja Agraria, Division Credito, CART. 0540.1987.

B y C : Fondo DRI. Oficina de Presupuesto. 1987.

Deflactado por el IPC. Calculos Fedesarrollo.

CUADRO No. 14

VALOR CREDITO (COLOCACIONES) FFAP, CAJA AGRARIA Y DRI PARA A

Miles de Pesos Constantes de 1986

(1976 - 1986)

AND	(A) FFAP 1/	(B) CAJA AGRARIA 2/	(C) DRI 3/	(D) TOTAL	(E) DRI (unic mente agr
1976	39288398	28484375	1168789	68941562	n.d.
1977	39355595	30999405	1518750	71873750	n.d.
1978	34748201	26581910	3363754	64693865	1678834
1979	40573482	29074089	4676935	74324506	2272656
1980	42505498	26281230	5692595	74479323	3303411
1981	42280781	27456041	5267494	75004316	3326195
1982	44575120	26332438	5009213	75916771	3182521
1983	51297499	24192998	6019617	81510114	3638839
1984	58249446	14560539	6315556	79125541	3125071
1985	51059075	14829389	7765450	73653914	3805625
1986	50929607	21997725	9554660	82481992	4522109
TOTAL	494862702	270790139	56352813		28857261

FUENTE : 1/ y 2/ Estudio CEGA, op.cit.

3/ Caja Agraria (incluye ganaderia, agricultur

Deflactar IPC.

1981, 1982 y 1983 en los cuales es evidente la mayor orientación de recursos hacia la actividad agrícola (Cuadro 15).

Las colocaciones de crédito en agricultura (cultivos mas obras de adecuación) ascendieron durante el periodo 1978-1986 a 28.857.2 millones de pesos (constantes de 1986), cifra que representó en 1986 cerca del 6% del crédito global otorgado por las principales lineas a la agricultura en el pais (FFAP, Caja Agraria y DRI). (Cuadro 16).

En este mismo cuadro se puede observar como el crédito DRI ha ido ganando participación dentro del crédito otorgado a la agricultura al pasar de 2.7% en 1978 a 5.8% en 1986 4/. Su tasa de crecimiento entre 1978 y 1986 (absoluta) de 169.3% es muy superior a la observada por el conjunto de crédito FFAP y Caja Agraria (en términos reales) que para el mismo periodo crece 18.9%.

Sin embargo lo que podria verse como una "bonanza" en materia de financiamiento hacia la pequeña producción campesina en este periodo, resulta neutralizada por la perdida de participación de los pequeños productores en el total de créditos con recursos ordinarios ortogados por la Caja Agraria, en beneficio de los productores grandes.

4/ Considerando al FFAP y Caja Agraria.

CUADRO No. 15
DRI. COLOCACIONES CREDITO. PARTICIPACION SEGUN ACTIVIDAD

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
AGRICULTURA	N.D.	N.D.	49.9	48.6	58.1	63.1	63.5	60.4	49.5	49.0	47.3
GANADERIA Y OTROS	N.D.	N.D.	50.1	51.4	41.9	36.9	36.5	36.5	39.6	50.5	52.7
TOTAL	N.D.	N.D.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE : Caja Agraria. Oficina de Credito. CART. 0540. 1987.

CUADRO No. 16

VALOR CREDITO FFAP + CAJA AGRARIA VS DRI * (AGRICUL

Miles de Pesos Constantes de 1986

AÑO	(A) FFAP + CAJA AGRARIA	(B) DRI	(C) TOTAL	(B/C)
1976	67772773	n.d.	67772773	n.d.
1977	70355000	n.d.	70355000	n.d.
1978	61330111	1678834	63008945	2.7
1979	69647571	2272656	71920227	3.2
1980	68786728	3305411	72092139	4.6
1981	69736822	3326195	73963017	4.6
1982	70907558	3182521	74090079	4.3
1983	75490497	3638839	79129336	4.6
1984	72809985	3125071	75935056	4.1
1985	65888464	3805625	69694089	5.5
1986	72927332	4522109	77449441	5.8
TOTAL	765652841	28857261	7.9E+08	3.6

* Colocaciones agricultura exclusivamente.

FUENTE: A. Cega
B. Caja Agraria, 1987

La Ejecución Regional del Subprograma de Crédito

Ahora bien, a nivel regional, la ejecución del subprograma muestra algunos hechos interesantes: La gran concentración inicial del crédito en unos pocos departamentos (Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, Nariño y Santander) que en 1983 (operaba ya la Fase II) era de cerca de un 80%, tiende durante los años siguientes a ser menor, siendo ya en 1986 (tres años después) de apenas un 61.3%.

Se observa al mismo tiempo como ganan en participación relativa del crédito otorgado, departamentos como Tolima, que pasa de un 4.1% de los recursos globales (en 1983) a un 10.2% en 1986; Bolivar (de 0.9% a 4.3%) o Magdalena (de 0.4% a 1.7%). Cuadro 17.

Paradójicamente en departamentos en donde el DRI ha mostrado resultados relativamente satisfactorios, como es el caso de Antioquia, el crédito (colocaciones) ha presentado un comportamiento decreciente en términos de su valor. Al contrario, departamentos como Boyacá en donde las evaluaciones realizadas han mostrado resultados no satisfactorios, el nivel del crédito se ha mantenido con pocas variaciones.

CUADRO No. 17
PROGRAMA DRI. VALOR CREDITO SEGUN DEPARTAMENTOS
Miles de Pesos Corrientes

DEPTO	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%
ANTIOQUIA	423371	12.1	369234	8.7	436359	6.8	671398	7.0
BOYACA	1162760	33.3	1428796	33.5	1742401	27.3	2561226	26.8
CAUCA	90690	2.6	110102	2.6	284181	4.5	359468	3.8
CORDOBA	87152	2.5	124327	2.9	210350	3.3	276532	2.9
C/MARCA	304019	8.7	363227	8.5	479655	7.5	713253	7.5
NARINO	379639	10.8	430446	10.1	788846	12.4	1004738	10.5
SANTANDER	456970	13.1	480628	11.3	743348	11.6	907748	9.5
SUCRE	48650	1.4	57393	1.3	115255	1.8	221138	2.3
TOLIMA	141555	4.1	280286	6.6	582197	9.1	976607	10.2
ATLANTICO	40096	1.2	77444	1.8	128277	2.0	146388	1.6
BOLIVAR	31089	0.9	45349	1.1	83327	1.3	411711	4.3
CALDAS	39528	1.1	42475	1.0	64840	1.0	124213	1.3
CESAR	463	0.1	-		1850	-	3380	0.0
HUILA	72232	2.1	91479	2.1	136310	2.1	263668	2.8
MAGDALENA	52107	1.5	72442	1.7	98956	1.6	161881	1.7

FUENTE: Fondo DRI. Division Produccion 1987

A su vez las cifras sobre áreas financiadas 5/, alcanzan durante el período un total de 417.091 has., de las cuales Boyacá concentró un poco mas del 20% del total. Santander un 13.2% y Córdoba un 11.3%. Dentro de los departamentos que conforman la Fase II (a partir de 1982), el Tolima presenta el mayor número de hectáreas financiadas y uno de los mayores promedios anuales de todo el período (6.621 has.), siendo superior a él unicamente el departamento de Boyacá (9.279 has.). (Cuadro 19).

Por su parte (y esto no se corresponde ciertamente con las cifras de crédito otorgado) el número de hectáreas financiadas anualmente presenta un comportamiento bastante irregular, particularmente en el caso de los departamentos más grandes y pertenecientes a la FASE II.

En Boyacá por ejemplo, fueron financiadas en 1977 cerca de 13.500 hectáreas; en 1978, esta cifra fue de 8.718 has.; en 1980 alcanzó un total de 46.259 has., para caer en 1982 y 1983 a 5.382 y 5.130 has. respectivamente.

Lo mismo ocurre en departamentos como Santander y Antioquia en donde el número de hectáreas que reciben financiamiento por parte del DRI presenta grandes oscilaciones en el período. Los

---

5/ Fondo DRI. Oficina de Evaluación y Seguimiento. " Revisión de la información histórica 1977-1985 sobre la ejecución física del DRI. Bogotá, 1986.

Cuadro No. 19

FONDO DRI
EJECUCION 1977 - 1985

DEPARTAMENTOS	DESARROLLO TECNOLOGICO Y CREDITO					
	No. de Familias Nuevas Incorpor.	No. de Familias Nuevas y Antiguas Atendidas	Area Inc. Has.Finan Agricola y Pecuar.	Total Area Financiad Has. Acumulad	No. de Ensayos	No. de Parcelas
ANTIOQUIA	9262			40792.0	811	1588
CAUCA	10909			40028.0	703	447
CUNDINAMARCA	9437			32131.0	542	1025
NARINO	12615			48588.0	1059	476
SUBTOTAL	42223	0	0.0	161539.0	3115	3536
BOYACA	26923			83513.0	940	1892
SANTANDER	16774			55203.0	1050	4212
SUBTOTAL	43697	0	0.0	138716.0	1990	6104
CORDOBA	5719			47157.0	197	321
SUCRE	3681			13843.0	208	231
SUBTOTAL	9400	0	0.0	61.000.0	405	552
CALDAS	2199			1699.0	238	210
HUILA	2000			3378.0	151	178
META	1660			7738.0	73	142
TOLIMA	3477			26486.0	82	132
SUBTOTAL	9336	0	0.0	39301.0	544	662
ATLANTICO	1744			3927.0	71	17
BOLIVAR	857			335.0	76	47
MAGDALENA	1544			3416.0	296	227
NORTE SANTANDER	2310			3475.0	304	425
SUBTOTAL	6455	0	0.0	14197.0	747	716
RISARALDA	1161			2109.0		
PUTUMAYO	265			229.0		
SUBTOTAL	1426	0	0.0	2338.0		
TOTAL	112537	0	0.0	417091.0	6801	11570

FUENTE: Fondo DRI Oficina de Evaluacion y Seguimiento 1986.

departamentos de la Fase II que en general recibieron un menor nivel de financiamiento, observaron comportamientos o tendencias mas estables en el número de hectáreas financiadas durante el periodo (inclusive al ascenso).

Finalmente al comparar el número de hectáreas DRI financiadas, con el número de hectáreas financiadas por el FFAP o la Caja Agraria, se tiene que las primeras (DRI) solo representan el 6.9% de las financiadas por el FFAP en 1985 y el 4.8% de las financiadas por la Caja Agraria en 1982 (Cuadro No. 18). Estas relaciones se mantienen mas o menos en forma invariable durante todo el periodo, como puede verse en el Cuadro 18.

Subprograma de Desarrollo Tecnológico.

El componente de Desarrollo Tecnológico, orientado básicamente a incrementar la producción y la productividad de las pequeñas explotaciones agropecuarias, se adelantó con el concurso del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, apoyado en la actividad extensionista por las Secretarias de Agricultura Departamentales. La ejecución total del componente durante el periodo, en pesos de 1985, fué de $8.327 millones, constituyéndose de esta forma en el segundo renglón (después de Vias) de mayor ejecución del Programa DRI.

CUADRO No. 18
SUPERFICIE FINANCIADA FFAP, CAJA AGRARIA Y DRI. HAS.
(1976 - 1986)

AND	SEMESTRE	FFAP 1/			CAJA AGRARIA 2/	DRI 2/
		Cultivos Semestrales	Cultivos Restantes	TOTAL FFAP		
1976	A	320236	31699	779206	1215578	-
	B	472271				
1977	A	331053	44381	905056	1226873	45271
	B	529622				
1978	A	353472	39959	793815	1041381	30118
	B	400384				
1979	A	368786	42066	828303	1245470	41983
	B	417451				
1980	A	387565	61253	836518	949034	56616
	B	387700				
1981	A	374176	74285	816576	836576	42705
	B	367656				
1982	A	379919	72813	775091	851634	40736
	B	322359				
1983	A	360841	129737	825832		47452
	B	335254				
1984	A	329509	163637	883712		49071
	B	390566				
1985	A	379701	141787	916723		63139
	B	395235				
1986	A	329421	155966	837713		
	B	352326				

FUENTES :1. Banco de la Republica. Compendio Estadistico 197

Al igual que los subprogramas de mayor peso dentro del DRI, Desarrollo Tecnológico presentó un comportamiento irregular en su ejecución presupuestal durante el periodo, aunque ciertamente no tan pronunciado como en el caso de Vías (componente éste que analizaremos mas adelante). (Gráfico 4 A y Cuadro 2). Los años de mayor ejecución presupuestal del componente fueron 1979 y 1982 ($1.202 y $1.203 millones de pesos constantes de 1986 respectivamente) coincidiendo en cierta forma con la que podría denominarse la época estable en términos financieros del DRI. Por su parte los peores años (de Desarrollo Tecnológico) fueron 1977 y 1985, año éste en que la ejecución fué tan solo de 440 millones de pesos. En 1984 sin embargo se destaca un hecho en el sentido de que es el único componente, que en medio de la caida abrupta y generalizada de recursos, presenta una vigorosa recuperación (pasa de $805 a $1094 millones), aunque valga decirlo, por ese solo año.

A manera de síntesis de esta primera parte del análisis, podría decirse que en medio de las grandes fluctuaciones y la tendencia irregular que caracterizó la ejecución de los restantes grandes subprogramas (Crédito, Vías y Salud), Desarrollo Tecnológico presentó hasta 1984 un comportamiento mas o menos estable, situación que tuvo que reflejarse en alguna forma en el buen éxito relativo que alcanzó en algunas regiones. Hasta 1985, dentro del subprograma de Desarrollo Tecnológico, se había a atendido un total de 112.537 familias. El año en que se

incorporó un mayor número de familias fué 1977, año en que se da inicio efectivo al subprograma (24.067 familias). A su vez el de menor nivel de incorporación de familias fué 1982 con tan solo 8.442, precisamente el año en que la cobertura geográfica del Programa DRI se ampliaba a 9 departamentos más.

Resulta interesante en este sentido, ver cómo durante el período 1977 - 1981 en que el DRI opera directamente en solo ocho departamentos [6]/, el número de familias atendidas (68.631) es mucho mayor que en el período 1982-1985 cuando paradójicamente el área por atender es significativamente mayor (Cuadro 20). El promedio anual del número de familias incorporadas al subprograma en Desarrollo Tecnológico es para el primer período de 13.726 (1977-1981) y para el segundo de 10.976 (1982-1985), aspecto que muestra en forma clara la disminución en el ritmo de incorporación y atención de familias. El principal tipo de acción, tanto en materia de investigación como de transferencia y divulgación, empleado en Desarrollo Tecnológico, tiene que ver básicamente con el establecimiento de parcelas demostrativas, el montaje de ensayos a nivel regional y, en menor medida, labores de divulgación como dias de campo, sonovisos, afiches, etc. Durante todo el período analizado (hasta 1985) se estableció un total de 11.570 parcelas demostrativas, con un promedio anual de

---

[6]/ Antioquia, Cauca, Cundinamarca, Nariño, Boyacá, Santander, Córdoba y Sucre.

Cuadro No. 20

PROGRAMA DRI. DESARROLLO TECNOLOGICO. EJECUCION FISICA
1977 - 1981 FRENTE A 1982 - 1985

VARIABLES	1977	1978	1979	1980	1981	SUB-TOTAL	1982	1983	1984
No. de Ensayos	688	727	911	555	520	3381	792	837	902
No. de Parcelas	622	717	1450	1048	1269	5106	1489	1449	2219
No. de Familias Nuevas incorporadas	24067	10014	10834	14469	68631	68631	8442	9972	10780
No. de Familias Nuevas y Antiguas Atendidas	24067	34081	44915	59384	68631	68631	77073	87046	97825
No. de hectareas financiadas	45271	75389	117372	173988	216693	216693	257429	304881	353952

FUENTE : FONDO DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento. 1985.

1.285, observándose una tendencia a aumentar el número de parcelas anualmente.

A nivel regional el departamento en donde se localizó el mayor número de parcelas demostrativas durante el periodo fuè Santander con un poco más de 4.200 (36% del total), seguido de Boyacá y Antioquia, en donde se localizaron 1.892 y 1.588 parcelas respectivamente. En los restantes departamentos esta actividad presentó una ejecución mas modesta. Por su parte, el número de ensayos realizados a nivel de finca fuè de 6.800, ubicándose la mayoria de ellos en los departamentos de Nariño (16%), Santander (15%), Boyacá (14 %) y Antioquia (12 %). En el resto de departamentos al igual que con la labor de las parcelas demostrativas, el desarrollo de ensayos fuè relativamente menor, aunque en cierta forma acorde con el número de usuarios y el àrea atendida. Durante el periodo las dos actividades (parcelas y ensayos) mostraron una cierta tendencia al aumento en términos globales, a excepción de 1985, cuando en que se presenta una disminución en el ritmo alcanzado previamente (principalmente en lo relacionado con el establecimiento de parcelas). Parece ser que a partir de este último año se ha venido cambiando el énfasis en las labores de transferencia directa e individual, por técnicas grupales de comunicación usuario-entidad. las cuales permiten, por una parte una mayor cobertura (mas usuarios por experto) pero por otra pueden producir pérdida de efectividad de la acción misma.

La concentración de buena parte de las actividades del subprograma de Desarrollo Tecnológico en cuatro o cinco departamentos, como quedó registrado antes, se explica en parte por la ubicación allí de una mayor capacidad de acción por parte de las entidades ejecutoras (ICA y Secretarias de Agricultura) que eventualmente puede sesgar la orientación de los recursos y las acciones, así como por la presencia en estas zonas de una mayor masa de usuarios efectivos y potenciales, que obliga a su vez mayores recursos.

Subprograma de Recursos Naturales

Este subprograma ejecutó durante todo el periodo (1977-1985) un total de 1.758 millones de pesos (de 1985). Ha estado dirigido fundamentalmente a dos tipos de actividades: la reforestación y la piscicultura, buscando, en primera instancia, la protección y el manejo del medio ecológico, así como una fuente alternativa de proteínas que mejore la dieta alimenticia del beneficiario del Programa (al incrementar el recurso íctico). La entidad encargada de su ejecución es el INDERENA. Hasta 1985 había un total de 11.239 usuarios de las acciones en de reforestación y 1.692 de las de piscicultura. A su vez se había instalado un total de 1.868 estanques con cerca de 1.720.000 alevinos distribuídos. Para reforestación, en este último año se contaba conn solo 13 viveros en funcionamiento y se había producido un total de 24.4

millones de plàntulas, de las cuales fueron distribuidas 17.2 millones.

Al analizar la distribuciòn regional de los usuarios de reforestaciòn, se nota en tèrminos generales cierta concentraciòn relativa en cuatro departamentos (Santander, Cundinamarca, Nariño y Boyacà), ubicàndose en estos cerca del 80% del total de usuarios. (Cuadro 21).

El porcentaje general de usuarios de las acciones de reforestaciòn con crèdito respecto del total fuè, durante el periodo de 23.5%; sin embargo en los departamentos con mayor nùmero de usuarios este porcentaje (de usuarios con crèdito) fuè relativamente menor (19.7%). De la misma forma el nùmero de plàntulas distribuidas fuè mayor en los departamentos citados (mayor nùmero de usuarios), aunque se observa igualmente que el nùmero de plàntulas distribuidas por usuario es en promedio mayor en los departamentos en donde la actividad fuè en tèrminos absolutos menos intensa. (Cuadro 21).

Finalmente vale la pena anotar que las acciones practicamente se paralizaron durante 1985, presentàndose una gran disminuciòn en indicadores como incorporaciòn de usuarios, producciòn y distribuciòn de plàntulas y alevinos y nùmero de viveros en funcionamiento (Caudro 22).

Cuadro No. 21

FONDO DRI

EJECUCION 1977 - 1985

RECURSOS NATURALES										
No. de Viveros	No. de Plantulas Producida	No. de Plantulas Distribui	USUARIOS DE REFORESTACION			USUARIOS DE PISCICULTURA			No. de Estanques Instalado	No. de Usuarios Pesca Artesanal
			TOTAL	Con Credito	Con Rec. Prop.	TOTAL	Con Credito	Con Rec. Prop.		
	1802.0	1620.0	432	151	281	173	49	124	162	
	1775.0	1285.0	959	365	594	386	184	202	411	
	4337.0	2338.0	2391	473	1918	27	9	18	27	
	5749.0	4742.0	2360	616	1744	90	49	41	141	
0	13663.0	9986.0	6142	1605	4537	676	291	385	741	0
	6166.0	4199.0	1585	354	1231	208	88	120	289	
	2238.0	1811.0	2703	343	2360	362	237	125	362	
0	8404.0	6010.0	4288	697	3591	570	325	245	651	0
	412.0	62.0	42	11	31	36	10	26	35	
	837.0	310.0	47	43	4	58	15	43	58	
0	1249.0	372.0	89	54	35	94	25	69	93	0
	10.0	14.0	18	3	15	13	1	12	13	
	330.0	384.0	154	132	22	205	97	108	271	
	201.0	121.0	152	80	72	52	44	8	58	
	58.0	2.0	78	36	42	7	7	0	14	
0	599.0	521.0	402	251	151	277	149	128	356	0
	85.0	52.0	31	17	14	27	5	22	5	79
	273.0	98.0	90		90	43		43	9	62
					0			0		216
	148.0	141.0	197	18	179	5	2	3	13	
0	506.0	291.0	318	35	283	75	7	68	27	357
					0			0		
					0			0		
0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	24421.0	17179.0	11239	2642	8597	1692	797	895	1868	357

Oficina de Evaluacion y Seguimiento 1986.

Cuadro No. 22
PROGRAMA DRI. SUBPROGRAMA DE RECURSOS NATURALES

VARIABLES	1977	1978	1979	1980	1981	SUB-TOTAL	1982	1983	1984	1985
No. de usuarios de reforestacion	407	1154	1418	1478	1509	5966	1587	1656	1386	644
No. de viveros en funcionamiento	8	13	15	15	15	15	15	17	20	13
No. de Plantulas distribuidas	176	917	2503	2983	2520	9205	2397	2699	2084	794
No. de usuarios de piscicultura	14	128	127	152	242	663	260	261	363	145
No. de estanques instalados	34	156	149	192	236	767	259	274	346	222
No. de alevinos distribuidos		84	132	155	175	546	216	220	474	264
No. de usuarios asociados Pesca Artesanal						0	35	158	164	

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento 1986.

Según los informes finales elaborados por la Caja Agraria en 1984 para las Areas BIRF, BID y ACDI Fase I, el subprograma de Recursos Naturales presentó durante el periodo una ejecución caracterizada por logros de alguna importancia en varias de sus acciones pero también evidenció carencia casi absoluta de realizaciones en otras. En este sentido, acciones como Reforestación y Protección de Cuencas hidrográficas, construcción y establecimiento de estanques comunitarios, Conservación de Suelos, y en alguna medida, Producción de plántulas y alevinos, presentaban a la fecha del informe, pobres resultados. Las causas de esta situación van (según dicho informe) desde una baja aceptación por parte de los usuarios, como fue el caso de los estanques comunitarios, hasta lo más comunmente aceptados, como es el tardio suministro de recursos tanto fisicos como financieros por parte del Nivel Central al Regional e igualmente por problemas de tipo operativo presentados por la entidad ejecutora (INDERENA) en el desarrollo de estas actividades.

Por su parte, mostraron algún éxito intervenciones tales como el establecimiento de estanques a nivel de fincas (de gran aceptación por parte de los usuarios) y en algunas regiones la acción de reforestación, quedando de éste,como aspecto positivo, el intento por introducir no fortalecer la vocación reforestadora de los productores rurales, al darle participación a la comunidad en estas tareas, lo mismo que el darle alternativas a los usuarios para enriquecer su dieta alimenticia y mejorar sus

niveles de ingreso, mediante el desarrollo de la actividad pisc cola.

A partir de 1985 se da comienzo a una serie de pequeños programas (en términos cuantitativos y dentro del programa de Producción) tales como Desarrollo de la Mujer Campesina, Saneamiento de la Vivienda y Sistemas de Riego en Laderas. En este año la ejecución presupuestal de estos programas alcanzó cerca de los 150 millones de pesos.

Componente de Comercialización.

El total de recursos financieros ejecutados por este componente durante el período (1976-1985) fue de 3.388.5 millones de pesos de 1985. Las principales actividades adelantadas por el programa tienen que ver con el propósito básico de la conformación y consolidación de organizaciones de los productores o el fortalecimiento de las existentes en el área operativa del DRI. Para esto se realizaron labores de promoción cooperativa, educación, mercadeo, asistencia técnica, promoción agroindustrial e información de precios de los mercados.

La entidad encargada de su ejecución, por su estructura organizativa y campo de acción, ha sido la Central de Cooperativas de la Reforma Agrara, CECORA. La puesta en marcha del componente, se dispuso desde su comienzo a través de las Comunidades Campesinas, que dadas sus características

socioeconómicas, presentaban las mejores condiciones para fortalecer las formas asociativa y establecer los llamados Proyectos Especificos de Comercialización, encargados de comercializar toda la producción o parte de ella.

Se determinaron igualmente micro-regiones con frentes de producción definidos (denominados Frentes Especificos de Trabajo, FET), buscando concretar las acciones en aquellas zonas con excedentes importantes de producción comercializables.

Como una forma de facilitar y agilizar el proceso de organización se iniciaron las labores de comercialización con las cooperativas de la Reforma Agraria ya existentes a la par que se estimulaba la creación o conformación de otros grupos asociativos, con el propósito final de anexarlos a las primeras y consolidar por esta via formas asociativas mas avanzadas (FAS).

La estrategia inicial de comercialización buscaba la colocación directa de los productos en los mercados terminales, para lo cual se implementó una serie de acciones orientadas a la dotación de vehiculos.

Los Informes de Proyecto en su mayoria, coinciden en concluir que el componente de Comercialización es quizá el que mayores problemas registró durante su ejecución. En tèrminos de organización para la comercialización se presentó resistencia de

los productores para organizarse, haciendo que finalmente este propòsito fracasara en tèrminos relativos, pues se logrò gestar solo algunas organizaciones campesinas, de las cuales pocas se mantienen. Los proyectos de comercializaciòn mostraron en gran parte resultados negativos, pues algunos aspectos tales como los bajos volùmenes comercializados y la poca experiencia de los beneficiarios los hicieron fracasar.

De la misma forma, otros problemas aspectos como la inoportunidad de los recursos financieros, la falta de dotaciòn institucional, la continua rotaciòn de personal, la falta de capacitaciòn del recurso humano y otros de tipo administrativo, contribuyeron finalmente, segùn los informes, a los resultados mostrados por el componente.

Desafortunadamente entonces las intervenciones en esta àrea no lograron los efectos esperados dentro de la problemàtica de la comercializaciòn,la cual como lo han señalado los expertos constituye una de las grandes limitantes del desarrollo rural.

A continuaciòn se muestran algunas cifras sobre ejecuciòn fisica del componente durante el periodo analizado, asi como un anàlisis sobre costos de comercializaciòn, que da una idea sobre la inoperancia del sistema implementado.

Hasta 1985 se habia mercadeado un total de 169.074 toneladas de productos agricolas a través de las estrategias DRI de comercialización. En tèrminos globales, los departamentos que presentan un mayor volumen comercializado son Antioquia, Boyacá, Nariño y Tolima, estè último con el mayor promedio anual de toneladas comercializadas (en este departamento el componente inició su acción en 1983). Sin embargo y a manera de comparación resulta interesante confrontar las cifras anteriormente citadas sobre volúmenes comercializados dentro de la acción DRI con las cifras sobre producción de bienes agricolas en esos mismos municipios DRI, comparación que en alguna medida puede dar una idea del nivel de cobertura y del impacto relativo de estas intervenciones.

Las cifras para 1986 sobre producción agricola en zonas DRI 7/, muestran para 12 cultivos principales un total de 11.781.631 toneladas. Por cultivos, en frijol se produjeron cerca de 343 mil toneladas, en yuca 2.396.490 toneladas, en papa 4.319.101 y en maiz y plàtano 1.722.000 y 1.413.221 respectivamente, para nombrar solo los de mayor producción.

Al relacionar en forma directa el volumen total comercializado, por el DRI en 1985 (37.049 toneladas) con la

---

7/ Caja Agraria. Unidad de Planeación e Investigación Sectorial. Citado en Fajardo, D. y Bernal, F. "Diferenciación regional, Desarrollo Rural

producción agricola en áreas DRI para un año similar (1986), tenemos que aquel representa solo una infima parte de èsta (producción) y por ende su efecto global es de esperar que no sea muy importante.

Por otra parte, en un informe elaborado por el DNP en 1982 sobre las realizaciones de los Programas DRI-PAN *, se muestran las limitaciones del sistema de comercialización establecido. En primer lugar el costo de atención, según este informe, varia en forma significativa de un departamento a otro, siendo en Antioquia de $3.3 millones y en Santander de $10.6 millones; reflejándose ciertamente con esto una falta de racionalidad en la administración de los gastos a nivel departamental. El costo por usuario en la asistencia presenta igualmente variaciones importantes, entre 47 mil pesos en Boyacá y $365.000 en Còrdoba, siendo el promedio nacional de $106 mil.

Ahora bien, el componente proporciona un subsidio indirecto a la comercialización, que para la època en que fuè calculado representaba un sobrecosto de $5.660 por tonelada, comercializada (cuyo costo promedio era de $20.000). Este 28% resulta muy superior a los costos de comercialización normales (8%) en cualquier producto.

En sintesis, el impacto de este componente fue reducido para la producción agricola de las áreas donde operò el subprograma, y

no fue posible lograr el establecimiento de un sistema adecuado para manejar el problema de la comercializaciòn.

Enseguida y a manera de complemento se dan unas cifras sobre ejecuciòn fisica y financiera del componente.

En tèrminos de usuarios vinculados al subprograma, se tenia en 1985 un total de 9.508. asi como 128 organizaciones comerciales. De estas la mayor parte se encontraban ubicadas en los departamentos de Sucre (19), Antlàntico (13), Magdalena (13), Còrdoba (10) y Nariño, (10). A su vez los departamentos con mayor nùmero de usuarios eran Santander (2.230), Boyacà (1.279), Tolima (973) y Antioquia (957) (Cuadro 23).

El crèdito para comercializaciòn fuè manejado durante el periodo bàsicamente por cuatro entidades : Caja Agraria, BID-FONADE, Financiacoop y CORFAS. La primera (Caja Agraria) con niveles modestos, desde 1977 hasta 1982, colocò en total $115.9 millones. La linea BID-FONADE por su parte colocò recursos entre 1979 y 1982 por valor de $97 millones.

A partir de 1983, el crèdito para comercializaciòn en àreas DRI queda en manos fundamentalmente de FINANCIACOOP que coloca crèditos por $361.4 millones y en menor medida CORFAS, entidad que atiende especificamente algunos proyectos en los

Cuadro No. 23

EJECUCION FISICA DRI
POR DEPARTAMENTOS Y SUBPROGRAMAS
1977 - 1985

	COMERCIALIZACION RURAL								
DEPARTAMENTOS	No. de Organizac Comercial	No. de Socios Vinculado	Volumen Ventas	Valor Ventas	Valor Credito Caja Agraria	Valor Credito BID - FONADE	Valor Credito FINANCIA	Valor Credito CORFAS	TOTAL Valor Credito
ANTIOQUIA	6	957	36797.9		10725.1	4400.0	4950.0		20075.1
CAUCA	5	280	4682.4		15187.1	7150.0	7300.0	5100.0	34737.1
CUNDINAMARCA	4	238	15652.0		6086.5	15183.3		1500.0	22769.8
NARINO	10	333	18292.4		41088.8	26213.5	44800.0	8330.0	120432.3
SUBTOTAL	25	1808	75424.7	0.0	73087.5	52946.8	57050.0	14930.0	198014.3
BOYACA	7	1279	23306.5		13003.1	18864.8	1675.0		33542.9
SANTANDER	9	2230	12456.3		8531.6	6390.0	54072.0	2750.0	71743.6
SUBTOTAL	16	3509	35762.8	0.0	21534.7	25254.8	55747.0	2750.0	105286.5
CORDOBA	10	205	10300.3		7474.0	11182.0	980.0	3418.8	23054.8
SUCRE	19	508	11309.3		13848.0	7661.3		4362.9	25872.2
SUBTOTAL	29	713	21609.6	0.0	21322.0	118843.3	980.0	7781.7	48927.0
CALDAS	2	162	2102.0				14250.0		14250.0
HUILA	3	397	1851.0				14800.0		14800.0
META	6	219	5315.0				48400.0		48400.0
TOLIMA	8	973	16240.0				99032.0		99032.0
SUBTOTAL	19	1751	25518.0	0.0	0.0	0.0	176482.0	0.0	176482.0
ATLANTICO	13	924	4672.7				40590.0	15307.0	55897.0
BOLIVAR	7	166	1576.2				16082.0	2400.0	18482.0
MAGDALENA	13	333	3493.7				6760.0	3723.6	10483.6
NORTE SANTANDER	3	181	1016.4				7730.0		7730.0
SUBTOTAL	36	1604	10759.0	0.0	0.0	0.0	71162.0	121430.6	92592.6
RISARALDA	1	63							0.0
CESAR	2	60							
SUBTOTAL	3	123	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL	128	9508	169074.1	0.0	115944.2	97044.9	361421.0	46892.3	621302.4

FUENTE: Fondo DRI Oficina de Evaluacion y Seguimiento. 1986

departamentos de la Costa y en Nariño, por un valor total de $46.9 millones (Cuadro 24).

De esta forma el total de recursos de crédito dedicados a comercialización durante el periodo asciende a $621.3 millones, siendo Nariño, Tolima, Santander y Atlántico los departamentos hacia los cuales se orientó un mayor nivel de recursos, en especial Tolima que en solo tres años recibió cerca del 16% del total de recursos de crédito colocados para comercialización.

Componente de Infrestructura

Este componente fué, durante el periodo, el principal ejecutor de recursos financieros. Hasta 1985 habia ejecutado un total de 24.835.6 millones de pesos, lo que en términos porcentuales significa el 49.3% del total de recursos presupuestales ejecutados por el Programa DRI (hasta ese año). Ver Cuadro No 1.

Subprograma de Vias.

Su desarrollo ha estado a cargo del Fondo Nacional de Caminos Vecinales - CAVECINALES. Se ha adelantado básicamente con el propósito de "diseñar, construir, terminar y mejorar las carreteras, facilitando el acceso a los mercados de productos y servicios y permitiendo suministrar una infraestructura indispensable para el desarrollo de las zonas rurales, que les proporcione a los campesinos la oportunidad de beneficiarse de

Cuadro No. 24
FONDO DRI. PROGRAMA DE COMERCIALIZACION. EJECUCION FISICA
1977 - 1981 FRENTE A 1982 - 1985

VARIABLES	1977	1978	1979	1980	1981	SUB-TOTAL	1982	1983	1984	1985
No. de Organizaciones Comerciales	56	86	125	113	85	85	80	84	91	128
No. de socios vinculados	4058	5938	6990	5419	4006	4006	5113	8548	6666	9508
Volumen comercializado No.tons	1978.4	6996.5	15476	19352	19571	63344	15054	18412	34214	37049
Valor Credito Caja Agraria	3959.0	9186.8	21298	18073	33529	86045	29899			
Valor Credito Bid-FONADE			17452	19694	28330	65476	31569			
Valor Credito FINANCIACOOP						0	1300	82917	145810	131394
Valor Credito CORFAS						0		7300	26012	13580
TOTAL CREDITO OTORGADO	3959.0	9186.8	38749	37767	61859	151521	62758	90217	172823	144974

NOTA : 1) Ejecucion por departamentos ver "Ejecucion Fisica".
2) Cuadro con datos sobre produccion agricola en areas DRI. (D.Fajardo)
FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento. 1986

los servicios sociales y económicos, regionales y su integración a la economía nacional" [8]/.

De los recursos asignados al componente de infraestructura durante el período cerca del 35% ($8.688.8 millones) fueron dedicados al subprograma de vías, constituyéndose de esta forma, en términos cuantitativos, en la línea de acción mas importante del DRI, junto con Crédito y Desarrollo Tecnológico (del componente de Producción).

Hasta 1985, el Subprograma logró construir o mejorar un total de 2.124.9 kms. de vías de penetración, a un costo promedio por kilómetro construido y/o mejorado de 4.1 millones de pesos de 1985 (Cuadro 25).

A nivel regional y en términos globales, el mayor número de kilómetros construidos y/o mejorados se localizó en los departamentos de Boyacá (476), Antioquia (293), Córdoba (237), Nariño (213) y Santander (171). Sin embargo es importante anotar que en estos departamentos (FASE I) la construcción y el mejoramiento de vías se reduce en los últimos años (a partir de 1982) a niveles mínimos, recuperándose solo en 1984, pero comenzando a mostrar igualmente (en estos años) una mayor dinámica los departamentos de Fase II (Cuadro 26).

---

[8]/ Caja Agraria. Informe Final 1977 - 1984 Area BIRF Fase I. Bogotá, 1985.

Cuadro No. 25
FONDO DRI. SUBPROGRAMA DE VIAS. EJECUCION FISICA
1977 - 1981 FRENTE A 1982 - 1985

VARIABLES	1977	1978	1979	1980	1981	SUB-TOTAL	1982	1983	1984	1985	SUBTOTAL	TOTAL
No.Kms.de obra nueva	61.50	123.10	145.20	261.60	102.60	694.00	114.10	65.90	254.20	-	434.20	1128.10
No.kms.mejorados	81.00	116.20	145.20	112.40	228.90	683.70	86.30	56.40	170.30	-	313.00	996.70
No.de obras mejoradas y/o construidas	21	32	40	51	46	190	31	19	-	-	50	240

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento 1986

Cuadro No. 26
EJECUCION FISICA DRI
POR DEPARTAMENTOS Y SUBPROGRAMAS
1977 - 1985

DEPARTAMENTOS	VIAS (1)		
	Kms. Vias Construc	Kms. Vias Mejorada	No. de Vias Const y/o Mejorada
ANTIOQUIA	161.1	132.3	
CAUCA	44.5	70.0	
CUNDINAMARCA	91.3	47.5	
NARINO	85.0	128.0	
SUBTOTAL	381.9	377.8	0
BOYACA	238.1	238.0	
SANTANDER	99.4	71.5	
SUBTOTAL	337.5	309.5	0
CORDOBA	132.8	104.8	
SUCRE	87.2	67.3	
SUBTOTAL	220.0	172.1	0
CALDAS	9.0	9.0	
HUILA	80.7	4.0	
META	34.0	17.6	
TOLIMA	17.8	12.5	
SUBTOTAL	141.5	43.1	0
ATLANTICO	6.8	4.6	
BOLIVAR	21.9	62.3	
MAGDALENA	10.1	9.0	
NORTE SANTANDER	8.5	18.3	
SUBTOTAL	47.3	94.2	0
TOTAL	1128.2	996.7	0

(2) No incluye ejecucion 1985.

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Segui

La ejecución de obras presentó, durante el periodo y en general en la mayor parte de los departamentos, limitaciones de orden financiero y administrativo que produjeron retardo en el cumplimiento de las metas establecidas así como escalamiento de costos (por suministro tardío de recursos). La falta de un sistema estricto de interventoría, fué detectado en algunos informes de proyecto [9]/ como una causa principal de la deficiente calidad de un buen número de las obras recibidas a los diferentes contratistas.

Finalmente, al no existir garantía de mantenimiento de las vías DRI construidas, el riesgo de deterioro se hizo mayor, acortándose la vida útil de las obras recibidas.

Subprograma de Electrificación.

Sus actividades han estado a cargo del ICEL, el cual ejecutó las acciones a través de las electrificadoras. El subprograma ejecutó durante el periodo un total de 3.738.2 millones de pesos (de 1985), observando una tendencia estable en sus niveles de ejecución hasta 1983, con un promedio anual de $419.8 millones; y un decrecimiento en los años 1984 y 1985 para los cuales el promedio anual de ejecución fué de 189.6 millones de pesos. A diciembre de 1985 se había construido un total de 4.197.7

---

[9]/ Informe final. BIRF Fase I. 1984; Informe final BID Fase I, 1984; Informe final ACDI, 1984. (Caja Agraria).

kilómetros de lineas de distribución y el número de obras terminadas era de 390. De la misma forma se había logrado electrificar hasta este mismo año 34.784 casas campesinas según información del Cuadro 27.

Al igual que otros subprogramas, como ya hemos visto, el nivel de ejecución de obras (en electrificación), es mayor en el periodo 1977-1981, en el que la cobertura era de solo 8 departamentos, que en el comprendido entre 1982 y 1985 que involucra en total 16 departamentos (Fase I mas Fase II).

Sin embargo en términos relativos, el cumplimiento de las metas globales del subprograma se ha venido cumpliendo en forma satisfactoria, según los informes de ejecución consultados. Se presentan, retrasos en la ejecución de algunas obras principalmente por carencia de materiales, debido a que las adquisiciones son realizadas a través de licitaciones internacionales, aspecto que hace que en ocasiones la entrega de estos no sea oportuna.

Un hecho para resaltar es la activa participación de la comunidad en el financiamiento de las obras, que en algunas áreas (p.ej. BIRF I, Antioquia, Cauca, Cundinamarca y Nariño) alcanzó a ser de aproximadamente un 25% del costo de éstas 10/, presionando

---

10/ Ver Informe final BIRF I. Caja Agraria. 1985.

Cuadro No. 27
FONDO DRI. SUBPROGRAMA DE ELECTRIFICACION. EJECUCION FISICA
1977 - 1981 FRENTE A 1982 - 1985

VARIABLES	1977	1978	1979	1980	1981	SUB-TOTAL	1982	1983	1984	1985	SUBTOTAL	TOTAL
No.de Obras terminadas	9	36	25	52	171	283	65	16	13	13	107	390
No.total de kms.construi	25.3	139.1	79.0	707.3	1787.5	2738.2	1135.4	135.6	78.6	109.9	1459.5	4197.7
No.de conexiones	549	3590	251	6214	13513	24117	7131	1785	857	894	10667	34784
No.de obras en ejecucion										69	69	69

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento

incluso una demanda sobre crédito DRI para el financiamiento de obras no programadas.

El mayor número de obras, durante el periodo analizado, se realizó en departamentos de Fase I como Boyacá, Nariño, Cauca y Santander, que concentraron cerca del 80% del total de las acciones. El subprograma a su vez, presentó el ritmo más activo de ejecución durante los años 1980-81 y 82, periodo en el que se realizaron la mayor parte de las obras (Cuadro 28)

Subprograma de Acueductos.

El Instituto Nacional de Salud -INS- dependencia del Ministerio de Salud, fué el organismo responsable de la ejecución del Subprograma, en forma directa o a través de los servicios seccionales de salud.

En total el subprograma ejecutó durante el periodo 1976-1986 un total de 4.154.5 millones de pesos (de 1985). cerca del 8% de los recursos DRI totales ejecutados en el periodo. El número de soluciones veredales a diciembre de 1985 era de 514 para beneficiar un total de 263.762 personas. Así mismo se lograron terminar 291 acueductos y permanecían 91 en ejecución (Cuadro 29).

Cuadro No. 28
EJECUCION FISICA DRI
POR DEPARTAMENTOS Y SUBPROGRAMAS
1977 - 1985

DEPARTAMENTOS	ELECTRIFICACION (1)					
	No. de Obras Terminadas	No. de Conexion Domicil	Kms. Linea AT	Kms. Linea BT	Total Kms. Lineas Construi	No. de Obras en Ejecuc
ANTIOQUIA	10	990			150.4	
CAUCA	78	4413			556.7	8
CUNDINAMARCA	20	1025			232.8	
NARINO	95	8304			684.7	
SUBTOTAL	203	14732	0.0	0.0	1624.6	8
BOYACA	75	9704			1744.6	4
SANTANDER	45	3808			514.5	13
SUBTOTAL	120	13512	0.0	0.0	2259.1	17
CORDOBA	12	2915			48.1	2
SUCRE	35	1698			158.8	1
SUBTOTAL	47	4613	0.0	0.0	206.9	3
CALDAS						
HUILA						
META	2	60			15.4	9
TOLIMA						7
SUBTOTAL	2	60	0.0	0.0	15.4	16
ATLANTICO						1
BOLIVAR	15	1145			48.2	
MAGDALENA						15
NORTE SANTANDER	3	722			43.5	9
SUBTOTAL	18	1867	0.0	0.0	91.7	25
TOTAL	390	34784	0.0	0.0	4197.7	69

(1) La ejecucion 1985 es preliminar, sujeta a revision.
FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento. 1986.

Cuadro No. 29
FONDO DRI. PROGRAMA DE ACUEDUCTOS. EJECUCION FISICA
1977 - 1981 FRENTE A 1982 - 1985

VARIABLES	1977	1978	1979	1980	1981	SUB-TOTAL	1982	1983	1984	1985	SUBTOTAL
No. de Acueductos Terminados	19	23	42	52	48	184	21	18	39	29	107
No. de soluciones veredales	22	32	53	78	77	262	39	37	106	70	252
No.de beneficiarios	9891	20437	31745	43921	39080	145074	16987	23760	42393	35543	118683
No.de obras en ejecùcion						0				91	

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y seguimiento. 1986

Las obras son sistemas que en su mayoría trabajan por gravedad y en la misma forma no disponen de plantas de tratamiento, estando tanto su operación como su mantenimiento a cargo de las comunidades beneficiadas, con la asesoría del INS.

En términos de ejecución física regional, el 96% de los beneficiarios del subprograma se encontraban en departamentos de Fase I, particularmente en Nariño, Boyacá, Antioquia, Cundinamarca y Cauca, lo que muestra una concentración marcada del subprograma en una zona determinada (Cuadro 30).

Por otra parte no existe un comportamiento estable en los niveles de ejecución física del subprograma a través del período. En 1982 el total de beneficiarios solo representó el 38% de los beneficiarios de 1980 (Cuadro 12 A) en un momento en que las acciones cubrían un número mayor de departamentos. Según diferentes informes de ejecución el subprograma de Acueductos presentó problemas en el cumplimiento de las metas físicas debido principalmente a las dificultades económicas de la entidad ejecutora que de esta forma se vió limitda para atender eficientemente las tareas de estudio, diseño y dirección de los trabajos.

Es de resaltar sin embargo, la participación de las comunidades en la ejecución de obras de beneficio común, mediante el aporte de materiales, mano de obra y otros; aspectos que no

Cuadro No. 30
EJECUCION FISICA DRI
POR DEPARTAMENTOS Y SUBPROGRAMAS
1977 - 1985

DEPARTAMENTOS	ACUEDUCTOS (1)			
	No. de Acueducto Terminad	No. de Solucion Veredale	No. de Poblac Benefic	No. de Acueducto en Ejecuc
ANTIOQUIA	36	50	30193	1
CAUCA	50	61	27101	5
CUNDINAMARCA	26	68	28267	4
NARINO	74	284	57454	7
SUBTOTAL	186	284	143454	17
BOYACA	36	103	56655	2
SANTANDER	17	45	24115	6
SUBTOTAL	53	148	80770	8
CORDOBA	23	24	20130	4
SUCRE	11	11	9446	3
SUBTOTAL	34	35	29576	7
CALDAS	3	3	807	11
HUILA	3	15	5440	4
META	1	3	903	9
TOLIMA	3	15	3245	15
SUBTOTAL	10	36	10395	39
ATLANTICO				7
BOLIVAR	3	4		4
MAGDALENA	1	1		4
NORTE SANTANDER	4	6		5
SUBTOTAL	8	11	0	20
TOTAL	291	514	263762	91

(1) La ejecucion 1985 es preliminar, sujeta a revision.

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento. 19

solo disminuyen costos sino que involucran a las poblaciones en un proceso activo de participación en su propio desarrollo.

Subprograma de Salud.

El Ministerio de Salud, tuvo a su cargo las acciones orientadas a mejorar la calidad en la prestación de servicios, concretando sus actividades básicamente en la adecuación, remodelación o mejoramiento de hospitales, puestos y centros de salud, a través de los Servicios Seccionales de Salud, que funcionan en cada departamento.

En pesos de 1985 la ejecución global de este subprograma fue de $5.714.1 millones (11% del total), presentando un comportamiento en cierta forma estable durante el periodo.

Se construyeron 9 hospitales durante el periodo y se remodelaron otros 40. Los centros y puestos de salud construidos fueron 86 y los mejorados 210. Sin embargo, es importante tener en cuenta que se presentaron enormes deficiencias en la construcción de algunos de estos hospitales, que obligaron a no ponerlos en funcionamiento, como sucedió con el Hospital de Sahagún, Córdoba, por fallas técnicas en su construcción 11/. Se presentaron igualmente problemas para llevar a cabo el cumplimiento de la programación, ocasionados principalmente por la lentitud administrativa de los Servicios Seccionales de Salud

---

11/ Ver Informe Final. ACDI. 1984. "Caja Agraria".

y por la falta de coordinación entre dichos servicios y el Ministerio de Salud. La inoportunidad de los recursos necesarios fué otro factor limitante detectado, pues contribuyó tanto al retardo en la entrega de las obras como al incremento de los costos.

Por otra parte, siguiendo casi una constante en el componente de Infraestructura, la mayor parte de las obras se localizó en departamentos de Fase I (en este caso Boyacá, Cauca y Santander principalmente). Se observa igualmente que en materia de dotación y mejoramiento de Puestos y Centros de Salud, la mayor parte se orienta a departamentos de Fase II, especialmente Caldas, Bolivar, Atlántico y Magdalena, en donde las actividades de construcción propiamente dicha, han sido prácticamente inexistentes (Cuadro 31 y 32).

Subprograma de Educación.

El subprograma ejecutó durante el periodo un total de $2.539.8 millones (constantes de 1985), cifra que representó el 5% del total ejecutado por el DRI en el mismo lapso.

El propósito básico del subprograma es la ampliación de la cobertura del servicio educativo mediante la construcción, remodelación y dotación de aulas.

Cuadro No. 31
FONDO DRI. SUBPROGRAMA SALUD. EJECUCION FISICA
1977 - 1981 FRENTE A 1982 - 1985

VARIABLES	1977	1978	1979	1980	1981	SUB-TOTAL	1982	1983	1984	1985	SUBTOTAL	TOTAL
No.de hospitales nuevos construidos			2	2	3	7	2	-	-	-	2	9
No.de hospitales remodelados			8	15	7	30	5	2	3	-	10	40
No.de puestos y centros construidos		4	15	24	17	60	8	10	5	3	26	86
No.de puestos y centros mejorados			18	16	16	50	18	75	44	23	160	210
No.de dotaciones a puestos y centros de salud	15	17	25	63	18	138	33	68	83	24	208	346

FUENTE: Fondo DRI Oficina Evaluacion y Seguimiento. 1986

Cuadro No. 32
EJECUCION FISICA DRI
POR DEPARTAMENTOS Y POR SUBPROGRAMAS (1)
1977 - 1985

	SALUD							
DEPARTAMENTOS	Hospitale Construid	Hospitale Remodelad	Dotacion a Hospitale	Puestos Centros Salud Construid	Puestos Centros Salud Mejorados	Dotacion Puestos Centros Salud	Promotora Capacitac	UPAS Funcionam
ANTIOQUIA	1	4	9	9		7		
CAUCA	2	3	2	8	3	11		
CUNDINAMARCA		5	5	2	19	20		
NARINO		4	4	7	22	22		
SUBTOTAL	3	16	20	26	44	60	0	0
BOYACA	4	2	13	32	4	51		
SANTANDER	1	15	16	8	3	21		
SUBTOTAL	5	17	29	40	7	72	0	0
CORDOBA		2	2	3	10	8		
SUCRE	1	2	2	3	11	24		
SUBTOTAL	1	4	4	6	21	32	0	0
CALDAS		1	1	3	17	43		
HUILA		2	1	4	2	18		
META				1	17	15		
TOLIMA				2	2	10		
SUBTOTAL	0	3	2	10	38	86	0	0
ATLANTICO				4	31	31		
BOLIVAR					25	19		
MAGDALENA					34	27		
NORTE SANTANDER					10	19		
SUBTOTAL	0	0	0	4	100	96	0	0
TOTAL	9	40	55	86	210	346	0	0

(1) La ejecucion 1985 es preliminar, sujeta a revision.

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento. 1986.

La entidad responsable de llevar a cabo las actividades, es el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares -ICCE- a través de sus oficinas regionales, donde cuenta con la capacidad logística y operativa adecuada para adelantar el subprograma.

Se construyeron durante el periodo un total de 913 aulas al tiempo que se realizaban labores de mejoramiento en 219 de ellas. El total de maestros capacitados por el subprograma fué de 9.431, al tiempo que se dotaron aulas con 39.046 pupitres bipersonales (Cuadro 33).

Según diferentes informes de ejecución física y financiera consultadas, el cumplimiento de las metas físicas y financieras programadas ha sido satisfactorio, a pesar del "inoportuno flujo de recursos del nivel central al regional, que persitió a lo largo de la ejecución del proyecto y que influyó en el retardo de la iniciación de las obras 12/ , en algunas áreas.

Al igual que el subprograma anterior (salud), en este es posible observar (Cuadro 34) que las actividades de construcción (de aulas) se concentran básicamente en departamentos de Fase I (Boyacá, Nariño, Cauca y Cundinamarca especialmente) , mientras que las de mejoramiento presentan promedios anuales mayores en los de Fase II (Magdalena, Huila y Caldas, principalmente). LLama igualmente la atención el hecho de

---

12/ Informe BIRF Fase I. 1984. Caja Agraria

Cuadro No. 33
FONDO DRI. SUBPROGRAMA DE EDUCACION. EJECUCION FISICA
1977 - 1981 FRENTE A 1982 - 1985

VARIABLES	1977	1978	1979	1980	1981	SUB-TOTAL	1982	1983	1984	1985	SUBTOTAL	TOTAL
No.de aulas construidas	110	139	113	142	122	626	154	96	37	-	287	913
No.de aulas mejoradas	-	31	24	31	18	104	41	21	53	-	115	219
No.unidades sanitarias construidas y/o mejoradas	12	97	55	51	38	253	46	35	44	-	125	378
No.de maestros capacitados	2309	433	1313	976	1209	6240	967	1548	676	-	3191	9431

FUENTE: Fondo DRI Oficina Evaluacion y Seguimiento. 1986

Cuadro No. 34
EJECUCION FISICA DRI
POR DEPARTAMENTOS Y POR SUBPROGRAMAS (1)
1977 - 1985

	EDUCACION					
DEPARTAMENTOS	Aulas Construid	Aulas Mejoradas	USE Construid y/o Mejoradas	Pupitres Bipersona	Conjuntos Material Didactico	Maestros Capacitad
ANTIOQUIA	32	11	18	4134	1103	1038
CAUCA	132	22	28	4455	691	917
CUNDINAMARCA	80	18	15	4293	564	100
NARINO	169	15	30	10936	967	1453
SUBTOTAL	413	66	91	23818	3325	3508
BOYACA	177	16	96	4665	1574	2448
SANTANDER	113	16	69	4842	1319	2861
SUBTOTAL	290	32	165	9507	2893	5309
CORDOBA	58	19	22	1665	534	426
SUCRE	48	7	11	1916	261	188
SUBTOTAL	106	26	33	3581	795	614
CALDAS	13	18	4	80		
HUILA	42	24	35	1815	38	
META		10	13	120		
TOLIMA	13	1	1	125		
SUBTOTAL	68	53	53	2140	38	0
ATLANTICO	8		6	8		
BOLIVAR	10		8	8		
MAGDALENA	14	34	18	28	1646	
NORTE SANTANDER	4	8	4	10		
SUBTOTAL	36	42	36	54	1646	0
TOTAL	913	219	378	39046	8697	9431

(1) La ejecucion 1985 es preliminar, sujeta a revision.
(2) La ejecucion.

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento, 1986.

que la "capacitación de maestros" , actividad desarrollada por el subprograma, se adelantara exclusivamente en departamentos de Fase I, como puede verse en el cuadro citado .

Para los años 1983 y 1984 las acciones globales del subprograma se reducen a un mínimo , hecho que en parte explica lo sucedido con las áreas involucradas a partir de 1982 , en el sentido de presentar tan pobres realizaciones.

Existe por otra parte, un problema adicional que tiene que ver con el impacto final del subprograma y el logro de los objetivos propuestos, en el sentido del funcionamiento posterior de las obras realizadas, ya que a la entidad no le corresponde dicha labor y esta puede no tener continuidad ni el respaldo necesario por parte de los organismos encargados.

Componente de Desarrollo Comunitario.

El SENA ha sido la entidad encargada de la ejecución de este subprograma, en razón principalmente de que es el organismo estatal especializado en la capacitación del recurso humano.

Se ha venido adelantando sobre dos niveles o instancias fundamentales: la capacitación a usuarios y la capacitación a funcionarios.

Este proceso de capacitación ha venido actuando en buena parte sobre la base de algunas experiencias de la institución en

esta materia, como el Programa de Promoción Profesional Rural (PPPR) complementado al comienzo con el "Programa de Capacitación Empresarial Campesina" y posteriormente con el denominado "Capacitación para la Participaciónm Camapesina", (CAPACA).

Esta capacitación organizativa permitió la creación de organizaciones (comites veredales y municipales) que en principio hicieron posible la participación en alguna forma de las comunidades en el delineamiento y ejecución de acciones del Programa pero que sin embargo, desaparecieron en los últimos años, por razones no suficientemente evaluadas" 13/

No obstante, en términos relativos algunas de las actividades desarrolladas con las comunidades, en especial las relacionadas con la llamada "auto-gestión campesina" observaron resultados que pueden considerarse como importantes no sólo por el éxito que en su momento pudieron haber tenido, sino por lo que significan como experiencia clave en la relación de las comunidades con los aspectos relativos a su propio desarrrollo (por ejemplo la metodologia CAPACA).

A continuación se hace una relación de las principales realizaciones del subprograma:

13/ Caja Agraria, Informe final Proyecto BIRF. 1985.

En terminos financieros, durante el periodo 1976-1985 se ejecutaron un total de 2.958.5 millones de pesos de 1985, lo que representó cerca del 6% de los recursos ejecutados por el DRI en igual periodo. En general, el ritmo de los niveles de ejecución presentados por el subprograma durante el periodo en cuestión puede considerarse como relativamente estable con tan solo una disminución importante en 1984 (año critico para el DRI como ya se ha visto).

En términos de ejecución fisica la mayor parte de las actividades realizadas por el subprograma (tanto de tipo capacitacción como de inducción) se ubicó en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Cauca (Cuadro 35 y 36).

Por otra parte, hasta 1981 fue notoriamente mayor el número de actividades (en relación con la comunidad) relacionadas con eventos de inducción; al contrario de los sucedido entre 1982 y 1985 en donde se hace más enfásis en labores de capacitación de los usuarios.

Hasta 1985 el número de participantes en eventos de capacitación era de 289.725 (15.699 eventos) y el de participantes en eventos de inducción de 128.396, cifra que muestra un grado de ejecución en cierta forma aceptable, dada la magnitud misma de los recursos asignados.

Cuadro No. 35
EJECUCION FISICA DRI
POR DEPARTAMENTOS Y POR SUBPROGRAMAS (1)
1977 - 1985

	INDUCCION Y CAPACITACION A FUNCIONARIOS			
DEPARTAMENTOS	No. de Eventos	No. de Participa	No. de Eventos Capacitac	No. de Participa
ANTIOQUIA	17	471	5	142
CAUCA	59	1709	13	323
CUNDINAMARCA	27	671	35	887
NARINO	28	445	20	348
SUBTOTAL	131	3296	73	1700
BOYACA	52	1763	25	482
SANTANDER	33	864	48	1132
SUBTOTAL	85	2627	73	1614
CORDOBA	1	18	10	190
SUCRE	12	278	12	226
SUBTOTAL	13	296	22	416
CALDAS	5	81		
HUILA	1	36	6	88
META	2	65	3	77
TOLIMA	2	88	4	162
SUBTOTAL	10	270	13	327
ATLANTICO				
BOLIVAR	2	47	7	105
MAGDALENA	2	66	1	32
NORTE SANTANDER	6	133	1	18
SUBTOTAL	10	246	9	155
TOTAL	249	6735	190	4212

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento. 1986. "Revision de la Informacion Historica 1977-1985 sobre la ejecucion Finca del DRI" 1986.
(1) La ejecucion 1985 es preliminar, sujeta a revision.

Cuadro No. 36
EJECUCION FISICA DRI
POR DEPARTAMENTOS Y POR SUBPROGRAMAS (1)
1977 - 1985

	INDUCCION Y CAPACITACION A LA COMUNIDAD			
DEPARTAMENTOS	No. de Eventos Induccion	No. de Participa	No. de Eventos Capacitac	No. de Participa
ANTIOQUIA	565	12612	1715	29875
CAUCA	966	21784	419	9432
CUNDINAMARCA	970	17877	2679	47018
NARIÑO	474	12206	1574	31414
SUBTOTAL	2975	64479	6387	117649
BOYACA	1122	29640	2124	45356
SANTANDER	492	11269	1877	38160
SUBTOTAL	1614	40909	4001	83516
CORDOBA	260	5826	1217	22057
SUCRE	384	7291	874	15408
SUBTOTAL	644	13117	2091	37465
CALDAS	32	663	400	8243
HUILA	48	912	614	7985
META	99	1333	612	6703
TOLIMA	73	1517	338	5870
SUBTOTAL	252	4425	1964	28801
ATLANTICO	83	1823	393	5777
BOLIVAR	32	891	228	5242
MAGDALENA	72	1563	271	5338
NORTE SANTANDER	69	1189	364	5937
SUBTOTAL	256	5466	1256	22294
TOTAL	5741	128396	15699	289725

FUENTE: Fondo DRI. Oficina de Evaluacion y Seguimiento. 1986.

(1) La ejecucion 1985 es preliminar, sujeta a revision.

CAPITULO III

INTRODUCCION

El significado de las sociedades campesinas no ha sido desconcido por los medios politicos y técnicos del pais, como lo revelan diversas formulaciones de politica y estudios de distinto alcance elaborados desde hace más de 5 décadas. No obstante, la iniciación del DRI en el pais coincidió con un "despertar" del interés por las investigaciones en torno a las sociedades agrarias, ocurrido parcialmente en todos los continentes, según puede apreciarse en el articulo de Eduardo Archetti citado en el primer capitulo de este informe.

La proliferación de estudios sobre el campesinado en el pais ya ha sido examinada por varios autores desde distintos ángulos*, no obstante bien puede considerarse a partir del significado de DRI, generador de metodologias, interpretaciones y tipologias, pero también de una considerable masa de material empirico aún no suficientemente aprovechado. Por tanto abordamos esta temática en el capitulo aqui iniciado, considerando las propuestas metodológicas básicas con las que ha contado el Programa, sus

---

* Ver por ejemplo Piedad Gómez V., "Economia Campesina y descomposición del campesinado" en D. Fajardo y otros, Campesinado y Capitalismo en Colombia, CINEP, Bogotá, 1981; también Jesús A. Bejarano, "Campesinado, Luchas Agrarias e Historia Social en Colombia: Notas para un balance Historiográfico", en Pablo González C. (coordinador), Historia Politica de los Campesinos Latinoamercianos, Siglo

XXI, México, 1985, (vol.3).

desarrollos, viscisitudes y resultados; haremos referencia igualmente a algunos planteamientos teóricos expuestos en la base de la estructuración del DRI y finalmente consideraremos los resultados de algunos estudios elaborados colateralmente con la aplicación de las evaluaciones "oficiales" del Programa.

La Evaluación del DRI. Métodos y Resultados.

El diseño del DRI, de acuerdo con los términos establecidos por el Banco Mundial, comprendió una función de evaluación la cual habría de cumplirse sobre la información recolectada por la Caja Agraria en su labor de monitoria del Programa. Esta función fue asignada a la Unidad establecida en el DNP y ésta contrató a un consultor para desarrollar la metodología e instrumentos requeridos para la evaluación del Programa 1/.

Una revisión de las propuestas metodológicas iniciales para la evaluación del DRI pone en evidencia, por una parte, los problemas de la información referente a las economías campesinas, actuantes particularmente en la etapa de iniciación del Programa y de otra los avances relativos logrados una década más tarde en

---

1/ Las formulaciones iniciales para la metodología de evaluación del DRI están incluidas en los siguientes documentos: GEDRI, Bases para la Evaluación del Programa DRI", DNP, Bogotá, 1976, Mejía, Millán y Perry, Ltda., "Metodología para la Evalaución de impacto del Programa DRI", Bogotá, 1979 (dos volúmenes).

aspectos conceptuales (teorias sobre las economias campesinas) y en la información cualitativa y cuantitativa sobre la producciòn parcelaria.

La propuesta de Mejia, Millàn y Perry partió de una definiciòn bàsica de los grandes componentes de "PRODUCCION", "INFRAESTRUCTURA" y "SOCIALES", centrando en el primer componente el énfasis del desarrollo metodològico. En él se desagregaron las variables:

- Producciòn de alimentos y generaciòn de alimentos para el mercado.
- Mejoramiento del nivel y distribuciòn de ingresos en las familias campesinas.
- Incremento del empleo de la fuerza de trabajo.

Los propósitos de esta evaluaciòn planteaban amplias exigencias a la información que deberia recolectarse, por cuanto se pretendia conocer al tiempo, la situaciòn inicial de los productores al comienzo del proyecto ("linea de base") y el impacto del mismo sobre cada una de las variables determinadas. En cuanto a la producciòn, pretendia cuantificarse la oferta a nivel de explotaciones y de distritos. En lo referente al ingreso familiar se procurò establecer información sobre canasta de consumo familiar, condiciones nutricionales de los miembros de la familia, caracteristicas de la vivienda, niveles de utilizacciòn de servicios pùblicos. Por otra parte, este capitulo deberia

obtener información para estimar la reposición de activos de producción, diferenciales de autoconsumo dentro de los volúmenes de producción e, igualmente, estimar los ingresos provenientes de fuentes distintas de la explotación agropecuaria.

El capítulo de empleo recolectaría información sobre estacionalidad de las labores de producción, tiempos requeridos por cada una de estas labores y formas de vinculación de la mano de obra a las explotaciones.

La aproximación metodológica a la medición del impacto del Programa incluyó una definición de componentes diferenciados de la muestra según la relación de los productores con el DRI, en términos de beneficiarios directos (receptores al menos de los servicios de crédito y asistencia técnica), beneficiarios indirectos (aquellos situados en las mismas veredas que los directos, no receptores de crédito ni asistencia técnica pero cubiertos en alguna medida por las demás acciones del Programa) y testigos, representados por aquellos campesinos que, reuniendo todos los requisitos exigidos para beneficiarse del Programa, se encontraban en veredas no atendidas por éste.

A fin de lograr una mayor precisión en las mediciones del impacto se propuso elaborar una canasta regional (para los distritos objeto de la evaluación), así como la recolección periódica de los precios de sus componentes.

Con miras igualmente en la precisión de los cálculos del impacto se incorporó el concepto de "conjunto productivo" aplicado por el ICA como unidad ecológica de trabajo y constituida por elementos topográficos, agrológicos, climáticos y culturales-agrícolas comunes. Para la recolección de la información se propusieron dos instancias: la primera, centrada en el nivel del Distrito y en la obtención de una caracterización de la economía comarcal, fundamentalmente en términos de los flujos comerciales de la economía campesina: volúmenes comercializados y tipos de productos, precios, etc. La segunda instancia, más comprehensiva, fue el nivel de la explotación; para este propósito se diseñó un extenso formulario, dirigido a obtener información para la evaluación de impacto del Programa y para la identificación de los tipos de economía campesina; en cuanto a la evaluación de impacto se concentró en los componentes de producción, dejando los demás para ser documentados a través de otro instrumento previsto entonces como "Encuesta Social de Hogares "; este último habría de aplicarse a una submuestra de la encuesta de producción y en momentos posteriores, por cuanto se consideró que el impacto en los niveles de nutrición, salud y educación había de medirse para niveles diferentes de ingreso familiar, los cuales serían estimados sobre la encuesta de producción; igualmente se propuso que la "Encuesta Social" se aplicara inmediatamente luego de procesada la de producción y posteriormente 4 ó 5 años después, dadas las dificultades para

identificar los cambios producidos en los niveles nutricionales dentro de periodos màs breves.

En cuanto a este último tema, el nivel nutricional, la propuesta metodológica identificò dos tipos de mediciòn" 1. el grado nutricional de la poblaciòn, a ser captado a través del método establecido por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias para el Desarrollo - CINDER- de la Universidad del Valle (mediciòn del perimetro braquial con la "cinta de diagnóstico de nutriciòn) y 2. determinaciòn del contenido nutricional de la canasta de consumo por estratos de ingreso y comparaciòn con los requisitos nutricionales de la familia [2]/.

Esta propuesta metodològica incluyò la realizaciòn de una prueba en el Distrito de Villeta, Cundinamarca: a partir de la misma un grupo de investigadores de la Universidad Nacional, dirigido por el sociòlogo Jaime E. Jaramillo desarrollò el tema de las relaciones del Estado-economias campesinas [3]/, que luego habria de proyectarse en un estudio sobre la colonizaciòn campesina reciente [4]/.

2/ Ibidem.

3/ Ver Jaime E. Jaramillo et.al., "Estado y Campesinos: el caso de Villeta", COLCIENCIAS, Universidad Nacional, Bogotà, 1982.

4/ Ver Jaime E. Jaramillo et.al Colonizaciòn, Cocoa y Guerrilla, Universidad Nacional, Bogotà, 1986.

La aplicación de esta prueba no fue seguida por un análisis de la información recolectada con sus instrumentos; sin embargo, el equipo de Evaluación del DANE simplificó la metodología, realizando luego cuatro aplicaciones posteriores en los Distritos de Rionegro (Antioquia), Sincelejo Lorica (Córdoba-Sucre), Valle de Tenza (Boyacá) y Popayán (Cauca), la última de las cuales no fue procesada, debido a las deficiencias que afectaron la recolección de la información.

Antes de examinar los resultados de las evaluaciones conviene considerar algunos aspectos conceptuales implicados en las mismas.

Aspectos teóricos y metodológicos. Microeconomía y Desarrollo Regional

Las primeras definiciones del Programa en el caso colombiano contenían elementos de una difícil síntesis no lograda hasta el presente: la acción sobre el productor individual, su capacitación y dotación para la "toma de decisiones" de un lado y de otro la estructuración de objetivos y políticas para el desarrollo regional. Las definiciones programáticas más ortodoxas, directamente ligadas a las concepciones de la "Revolución Verde" colocaron todo su énfasis en las intervenciones a nivel de la explotación individual, dirigidas al mejoramiento tecnológico del productor, a su desarrollo como "empresario" y al impulso hacia la "modernización" de la economía

parcelaria mediante la respectiva capacitación de los productores individuales.

Por otra parte y también en los documentos de base del programa, se definieron algunas lineas de acción que, sin dejar de considerar las intervenciones directas sobre los productores individuales, enmarcaron las perspectivas del Programa en sus contextos regionales. Estas definiciones estan implicitas en el Informe de la Misión de Identificación del Proyecto DRI, FAO-BIRF (1975), especificamente en el Atlas anexo al informe y fueron desarrolladas posteriormente por quien, dentro de la 'Misión desarrollo' los aspectos regionales, el geógrafo Grigori Lazarev.

Este autor partió de una reflexión sobre el "problema agrario" como método para llegar a una definición del objeto del proyecto DRI y de su caracterización 5/. Dicha reflexión buscaba ubicar la estrategia del "desarrollo rural" impulsada por el Estado Colombiano para responder a los problemas "de un medio rural estancado desde el fracaso de la reforma agraria de 1963".

Los términos del "problema agrario" para Lazarev eran los siguientes: tal situación existe cuando se presentan: "a)

5/ Ver: Grigori Lazarev, "Un Análisis Regional del Problema Agrario en Colombia", Colombia Geográfica, Vol. VII, No. 1, Bogotá 1980, Instituto Geografico Agustin Codazzi.

desequilibrios , por ejemplo entre la tierra disponible y la población; b) contradicciones (o aún enfrentamientos) por ejemplo entre propietarios y no propietarios de la tierra; c) inadecuaciones, por ejemplo entre los medios y las técnicas de producción existentes y los que serian necesarios para aumentar la productividad del trabajo".

Esta premisa sirvió de base para proponer las mediciones requeridas para caracterizar "el modelo socio-económico regional"; en primer término, la tierra: densidad de población, cantidad de tierra disponible en promedio por habitante o por familia, complementados con coeficientes referidos al potencial productivo, la función de su desarrollo actual y sus grados de utilización, conjuntamente con los grados de concentración de la propiedad, extensión de la pequeña explotación, importancia del proletariado agricola (campesinos sin tierra). En segundo lugar, los sistemas de producción: importancia del capital, sistemas de trabajo predominantes (familiar, asalariado, etc), productividad de las técnicas de producción (agricultura moderna, agricultura tradicional), grados de apertura al mercado (agricultura para el autoconsumo, agricultura comercial). El anàlisis conjugado de estos factores del "problema agrario" hace aparecer para cada región y en terminos de Lazarev" una serie de valores que en cierta manera definen su perfil agrario".

La información asi ordenada se distribuyó entonces dentro de

una zonificación de "distritos económicos" del pais, previamente elaborada por Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl [6]/ y asumida con modificaciones por parte del Departamento Nacional de Planeación[7]/. La decisión de dimensionar el análisis dentro de estas unidades se sustentaba en la consideración según la cual la división politico administrativa de los departamentos, intendencias y comisarias, por sus tamaños y diversidad interna no se prestaba a los agrupamientos previstos dentro del marco anàlitico, como tampoco lo permitia la división municipal ni la regionalizacion de las "zonas naturales" del pais, la cual no guarda correspondencia con las unidades socio-económicas.

Esta estructuración del espacio la describe asi el autor: "Cada región económica comprende, según su red urbana, diferentes niveles intermedios de polarización y de atracción. Sin embargo, en todos los casos existe una unidad regional de base llamada distrito económico. Esta unidad se define por el área de irradiación de ciertas funciones de base, ejercidas por un núcleo urbanizado, definido como centro del distrito. Estas funciones (...) son principalmente las del mercado rural local, centro de comunicaciones entre los municipios, centro bancario primario, asiento de servicios administrativos, etc. Tales caracteristicas

---

6/ M. Fornaguera y E. Guhl, Colombia. Ordenamiento de su territorio con base en el epicentrismo regional, CID, Universidad Nacional, Bogotá, 1968.

7/ Revista de Planeación y Desarrollo, Bogotá, DNP, Vol II, octubre 1970, No.3.

hacen del distrito económico una zona coherente que se puede asimilar entonces a una región rural. Salvo algunas excepciones (...), el distrito carece de homogeneidad ecológica; esta característica es normal en Colombia, puesto que la mayor parte de las unidades humanas tiene organización vertical e integra actividades, frecuentemente complementarias, practicadas en pisos climáticos diferentes".

El desarrollo de este ejercicio dió como resultado una tipología regional, compuesto por 10 unidades con "perfiles agrarios" propios, ddistribuídos a su vez en dos grandes categorías construidas según la importancia de la pequeña o gran propiedad. La primera, correspondiente a las regiones de pequeños agricultores, abarca los cinco primeros perfiles y dentro de ellos agrupa a 38 de los 68 distritos estudiados (55.8%), con el 64.7% de la población rural de entonces, el 47% de la superficie agrícola y el 65% del valor de la producción vegetal. La segunda categoría, regiones con predominancia de la gran propiedad, comprendía los cinco perfiles restantes, compuestos por treinta distritos (44.2%), con el 35.3% de la población rural, el 53.1% de la superficie agrícola y el 34.8% del valor de la producción vegetal (ver Cuadro No.38).

Los resultados obtenidos configuran una panorámica que necesariamente ha tenido modificaciones desde entonces, al menos en algunos aspectos, debido a los cambios producidos en la

CUADRO No.38

Importancia comparada de los diferentes perfiles agrarios

Tipo de Perfil	Numero de Distritos	Poblacion rural		Superficie Total		Superficie Agricola		Valor Prod. Vegetal	
		1000 hab.	%	Km2	%	1000 hab.	%	M pesos	%
A. Fuerte presencia agricultores	(38)	(5883,1)	64,7	(185154)	(43,2)	(8395,7)	(46,9)	(14195,3)	(65,2)
Perfil I	12	1816,1	20,0	47406	11,1	1784,4	10,0	2178,4	10,0
Perfil II	1	162,6	1,3	2599	0,6	163,6	0,9	578,3	2,4
Perfil III	10	1838,8	20,2	60182	14,0	2903,9	16,2	3753,1	17,2
Perfil IV	10	1561,9	17,2	30704	7,2	2077,3	11,6	6606,9	30,3
Perfil V	5	503,7	5,5	44625	10,3	1465,4	8,2	1128,6	5,3
B. Predominio de la gran propiedad	(30)	(3207,0)	(35,3)	(243316)	(56,8)	(9516,5)	(53,1)	(7579,2)	(34.9)
Perfil VI	12	1221,7	13,4	131356	30,7	4397,4	24,5	2286,5	10,5
Perfil VII	2	160,8	1,8	20500	4,8	583,1	3,3	937,7	4,3
Perfil VIII	7	917,2	10,1	46890	10,9	2069,7	11,6	1355,1	6,2
Perfil IX	5	337,0	3,7	17249	4,1	1014,1	5,6	2347,7	10,8
Perfil X	4	570,3	5,3	27321	6,3	1452,2	8,1	651,2	3,0
Total estudiado (1)	68	9090,0	100,0	428473	100,0	17912,2	100,0	21773,5	100.0
Total Colombia	-	9822,0	-	1139000	-	27370,0	-	-	-

(1) Todo el pais, menos el Choco, los Llanos y la Amazonia.

Fuente: Encuestas varias agrupadas en Atlas Statistique du developpement rural. Multigraph FAO 1974

Tomado de: G.Lazarev, "Un Analisis regional del Problema Agrario en Colombia". Colombia Geografica Vol. VIII, No.1, LGAC, Bogota, 1980

distribución de la población, en las estructuras productivas y en la producción. Sin embargo, los rasgos fundamentales permanecen y con ellos, las conclusiones del geógrafo francés: "El ejercicio de regionalización realizado nos lleva (...) a una geografía conocida: el análisis estadístico coincide, en efecto, con la geografía descriptiva clásica. Pero su interés no es el de confirmar esta última: al dar delimitaciones más precisas de los hechos regionales del país agrario, al medir la intensidad de los fenómenos que lo caracterizan y al jararquizarlos, este trabajo alcanza otro objetivo, el de presentar un diagnóstico cuantitativo sobre el cual se puedan apoyar los análisis y decisiones políticas. Que la política seguida sobre estas bases sea o no la requerida para remediar los profundos desequilibrios evidenciados por el estudio no significa que éste sea inadecuado o inútil. El respresenta un testimonio para juzgar la eficacia de las medidas adoptadas y, por lo menos, un instrumento para definir nuevas estrategias, mejor adaptadas".

Estas observaciones finales del texto de Lazarev plantean en cierta forma la tarea para los posteriores ejercicios de evaluación: ¿ cuál puede llegar a ser el efecto del DRI sobre las características de las estructuras agrarias evidenciadas por la aplicación del ejercicio tipológico?

Las Evaluaciones y sus resultados

Luego de experimentar la primera propuesta de metodología evaluativa, desafortunadamente incompleta, por cuanto las pruebas de instrumentos no fueron analizadas en profundidad, la Dirección del Programa, a través de su Grupo de Evaluación, realizó varias aplicaciones de la misma.

La Primera Evaluación del DRI en el Distrito de Rionegro (Antioquia).

Antecedentes.

Este distrito comprendía inicialmente 20 municipios [8]/, con un total de 40.300 familias rurales [9]/ y los indicadores de su conjunto lo señalaban como prioritario para los propósitos del Programa. Tales indicadores señalaban una elevada participación de pequeños productores en la estructura agraria del distrito, una participación relativamente reducida de la producción cafetera en la economía de la región y un índice alto de propietarios dentro del universo de los productores.

El ICA había seleccionado con anterioridad a este distrito como sede para un proyecto de Desarrollo Rural, denominado "Programa del Oriente Antioqueño" (POA), el cual sirvió de base para desarrollos metodológicos de gran relevancia posterior en

---

8/ Sonsón, Nariño, Argelia, Cocorná, Abejorral, La Unión, La Ceja, Retiro, Rionegro, Marinilla, Carmen de Viboral, Granada, Santuario, Peñol, Guatapé, Concepción, Alejandría, San Rafael, San Carlos, San Luis.

9/ Atlas FAO-BIRF, Cuadro IX.

los procedimientos de ajuste y transferencia tecnológicos, y constituyó un buen fundamento para la temprana iniciación del DRI en el distrito 10/. El diagnóstico, del POA se inició en 1970 y cubrió los municipios de Carmen de Viboral, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro, San Vicente y Santuario; estas localidades ofrecen similares condiciones climáticas (17 c de temperatura media) y pluviométricas (entre 1.800 y 2.000 m.m. de participación anual); predomina en ellas el clima frio (en cerca del 85% del total del área) y la zona constituye una hoya hidrográfica (Rio Nare).

El diagnóstico inicial de la zona reveló una proporción del 74% de propietarios de extensiones inferiores a 5 hectáreas, con una tendencia al incremento de la propiedad como forma dominante de tenencia (83% en 1970) y una mayoria de las explotaciones menores de 20 hectáreas (98%). Dentro de esta estructura de la propiedad y con una gran estabilidad histórica, según el Estudio Socio-económico referido, la gran mayoria de los productores empleaban la fuerza de trabajo familiar, para una producción dirigida en buena proporción hacia el mercado, dinamizado por el desarrollo industrial del Valle de Aburrá y su epicentro, Medellín.

El diagnóstico hizo evidente, por otra parte, la brecha existente entre el potencial productivo del distrito y la demanda

---

10/ Fernando Bernal et.al, Estudio Socio-Económico del Oriente Antioqueño. ICA, Bogotá, 1972.

para su oferta, resultante de las prácticas agricolas tradicionales. Esta brecha fue considerada superable mediante desarrollos tecnológicos que habrian de estar incluidos en el respectivo componente del Programa. En la zona también eran apreciables otros indicadores que la hacian atractiva para la aplicación del POA: por un lado, una fuerte emigración, resultante de la baja demanda de fuerza de trabajo en la agricultura local, traducida en bajas remuneraciones; por otra parte, la población de la zona presentaba una alta proporción de alfabetismo, equivalente al 88%, lo cual facilitaria los precesos de capacitación técnica.

En terminos del haber tecnológico, el diagnóstico identificó problemas en las prácticas de post-cosecha para los principales cultivos del distrito (maiz, papa, frijol) y en la comercialización de los mismos; asi, solamente el 6.8% de los productores vendian la papa en Medellin, mientras que el 79% lo hacia en las plazas de la Unión, Rionegro y La Ceja.

El estudio enmarcó las perspectivas de desarrollo económico del distrito en el área de influencia del proceso de industrialización del Valle de Aburrá. En este contexto, el elemento potencial y efectivamente dinamizador de las economias parcelarias locales lo constituiria la activación del circuito del mercado regional, el cual -de hecho- explicaba "el auge de productos como la papa, hortalizas y fique, principalmente y el

por qué La Unión y Santuario se especializan en dichos cultivos de alta demanda y rentabilidad" 11/.

Dentro de estas condiciones, el análisis de la producción campesina reveló, como problemas centrales, la escasez de tierra y capital, agravada la primera por la relativa pobreza de los suelos. Como respuesta, los campesinos buscaron especializarse en determinados productos para los cuales incorporaron insumos sin asistencia técnica alguna, produciendo "paquetes tecnológicos propios. Los asocios de cultivo (por ejemplo papa, maiz, frijol) constituyeron una peculiaridad, la cual permitia una màxima racionalidad en el aprovechamiento de parcelas reducidas y de suelos pobres, con limitada disponibilidad de insumos, resultante de la pobreza de los productores. Adicionalmente, la explotación de màs de un cultivo implica un manejo óptimo del riesgo (climàtico y de los mercados). A pesar de estos avances, se diagnosticó una clara falta de proporcionalidad en el desarrollo de los sectores agricola e industrial de la región", aumentada por los desajustes de los sistemas de comercialización. Estos últimos, según el estudio, se centraban en el papel de los intermediarios y tendrian como resultado la congelación de las unidades de explotación en el nivel de subsistencia, aún en aquellos, casos en los que se contaba con potenciales de producción relativamente elevados.

Este conjunto de caracterisitcas, centradas en: 1. las

11/ Ibidem, p. 123.

deficiencias de los sistemas de comercialización; 2. las deficiencias en desarrollo tecnológico verificables entre uno y otro municipio y en la baja productividad y producción para los distintos cultivos y 3. la escasez de capitales, contrastaban con caracteristicas positivas como la cercania a epicentros de mercado, disponibilidad de redes viales y potencialidad de los productores para adoptar tecnologias, evidente en sus propias innovaciones y en el elevado nivel de alfabetismo.

Sobre estas bases se formuló un conjunto de recomendaciones generales que habían de guiar el diseño y contenidos del Proyecto para el Distrito. Estas recomendaciones se centraron en los siguientes puntos:

1. Organización del programa de crédito para producción.
2. Modificación de las estructuras de comercialización de los productos agrícolas y estabilización de precios.
3. Diagnóstico de los suelos de la zona como base para una planificación regional.
4. Investigación de las tecnologias locales (asocios de cultivos) como base para determinar la oferta de créditos e insumos.
5. Planificacción del desarrollo de tecnologias, sustentada en la investigación del campo.
6. Programación de metas de producción.
7. Establecimiento de mecanismos de ampliación y

evaluación del proyecto.

8. Desarrollo de una metodologia para el trabajo con la comunidad con miras en su participación activa dentro del Proyecto.

La aplicación de este Proyecto al Distrito de Rionegro tuvo lugar en toda su extensión a partir del establecimiento del DRI, el cual retomaba los componentes definidos para el P.O.A., ampliándolos con los de servicios básicos (educación y salud), contemplados en la estrategia general del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN-, del cual fue parte orgánica el DRI.

La segunda evaluación del DRI en Rionegro.

En 1981 el Grupo de Evaluación del DRI (GEDRI) realizó en este Distrito una aplicación de la metodologia propuesta por Mejía, Millán y Perry, en cuyo análisis fue necesario descartar una buena parte de la información recolectada, dadas las dificultades planteadas para la recolección de los datos debido a la complejidad de los intrumentos. La información analizada reveló, en primer término, un impacto positivo del Programa en cuanto a los objetivos del mismo: "En términos especificos, los resultados en el Distrito Oriente (Rionegro) muestran una tendencia importante hacia la validación de la estrategia DRI como mecanismo de desarrollo rural en esta zona, al estarse

cumpliendo los objetivos centrales como son: el aumento del ingreso familiar disponible, los incrementos en producción y productividad y la generación de empleo en el subsector 12/.

Las cifras que sustentaron estas conclusiones revelaban diferencias sorprendentes entre los beneficiarios directos del Programa y los productores "testigo"; asi, apareceria que dentro de la composición de los ingresos de los campesimos con explotaciones entre 0 y 1.25 hectáreas, los beneficiarios directos DRI presentaban un 8.3% proveniente de la venta de joranales (Trabajo asalariado) fente a un 32.9% de los testigos, proporciones que indicarian un fortalecimiento de los productores DRI frente a la "descomposición" o proletarización de los no atendidos por el Programa. En el consolidado para el Distrito, la participación del trabajo asalariado en el ingreso de los productores DRI era del 5.6% frente a un 15.0% de los "no DRI" (ver Cuadro No.39, "nivel y composición de los ingresos totales de las unidades...").

Con respecto al aprovechamiento de las superficie de las explotaciones en actividades productivas (agricultura y ganaderia) los resultados eran similares: en conjunto, mientras en 1976 los beneficiarios directos mostraban un 67% y los testigos un 51% de aprovechamiento productivo, en 1978 estas

---

12/ "Paralelo de los Resultados Obtenidos en dos Distritos DRI: Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueño.

CUADRO No.39

NIVEL Y COMPOSICION DE LOS INGRESOS TOTALES DE LAS UNIDADES FAMILIARES SEGUN POSICION ANTE EL PROGRAMA DRI Y TAMANO DE LAS EXPLOTACIONES-ANO DE 1.978 (MILES DE PESOS DE 1.978)

DISTRITO ORIENTE ANTIOQUENO

TAMANO (Has)	FUENTES DE INGRESO	DIRECTOS VALOR	%	INDIRECTOS VALOR	%	TESTIGOS VALOR	%
0-1.25	Agropecuarios	54.5	55.4	45.1	57.5	31.0	54.9
	Venta de Jornales	8.1	8.3	22.3	28.5	18.6	32.9
	Otros	-35.7	36.3	11.0	14.0	6.9	12.2
	Total	98.3	100.0	78.4	100.0	56.5	100.0
1.25-2.5	Agropecuarios	91.8	85.6	63.3	73.0	50.2	74.3
	Venta de Jornales	11.2	10.4	21.4	24.7	14.8	21.9
	Otros	4.3	4.0	2.0	2.3	2.6	3.8
	Total	107.3	100.0	86.7	100.0	67.6	100.0
2.5-5.0	Agropecuarios	128.7	93.8	95.1	86.3	79.2	89.1
	Venta de Jornales	6.0	4.4	13.6	12.3	8.8	9.9
	Otros	2.5	1.8	1.9	1.4	0.9	1.0
	Total	137.3	100.0	110.2	100.0	88.9	100.0
5.0-10.0	Agropecuarios	169.9	94.4	129.9	89.7	87.0	89.8
	Venta de Jornales	10.0	5.6	11.7	8.1	7.4	7.6
	Otros	0.0	-	3.2	2.2	2.5	2.6
	Total	179.9	100.0	144.3	100.0	96.9	100.0
10.0-20.0	Agropecuarios	214.6	95.5	154.6	93.2	105.0	90.3
	Venta de Jornales	0.0	-	10.9	6.6	10.6	9.1
	Otros	10.0	4.5	0.3	0.2	0.7	0.6
	Total	224.6	100.0	165.8	100	116.3	100.0
Total Distrito	Agropecuarios	126.3	90.1	100.0	84.1	66.3	81.7
	Venta de Jornales	7.9	5.6	16.4	13.8	12.2	15.0
	Otros	6.0	4.3	2.5	2.1	2.7	3.3
	Total	140.1	100.0	118.9	100.0	81.2	100.0

FUENTE: DNP, "Paralelo de los resultados obtenidos en dos Distritos DRI: Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueno (Antioquia)", Documento de trabajo UEA-GE 0006, Bogota, Sept.6 de 1982, Cuadro Anexo No.1.

proporciones fueron de 73% para los directos y 55% para los testigos (ver Cuadro No.40 "Tamaño promedio de las explotaciones..."). Los resultados en cuanto a rendimiento de los cultivos fueron similares" en la producción de papa por ejemplo, los beneficiarios directos DRI alcanzaron en 1978 rendimientos de 15.763 kg. por hectárea, frente a los 11.304 de los testigos (ver Cuadro No.41 "Rendimientos promedio...").

A partir de 1983 la Dirección General del DRI decidió contratar con varias universidades del país 13/ el desarrollo del Sistema de Evaluación, considerando como punto de partida los diseños de Mejía, Millán y Perry, pero tomando en cuenta también los ajustes resultantes de las experiencias previas y las propuestas de los nuevos consultores. Dentro de ellos se contaba el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia, iniciador de esta nueva modalidad de trabajo del DRI, a cargo de los Distritos de Rionegro, Lorica (Córdoba) y Sincelejo (Sucre).

En desarrollo de este contrato y a finales de 1984 fue aplicado un nuevo ejercicio de evaluación en el Distrito de Rionegro, el cual, dado un mayor refinamiento metodológico y una más amplia disponibilidad de información, matizó los resultados del estudio anterior. Además de una información evidentemente más

---

13/ Las universidades fueron: Universidad de Antioquia, Universidad de Los Andes, Universidad Nacional, Universidad Javeriana y Universidad del Valle, cada una de ellas responsabilizada de evaluar algunos distritos.

CUADRO No.40

TAMANO PROMEDIO DE LAS EXPLOTACIONES Y NIVEL DE UTILIZACION DEL AREA EN ACTIVIDAD PRODUCTIVA (AGRICULTURA Y GANADERIA) SEGUN POSICION ANTE EL PROGRAMA Y TAMANO DE LAS EXPLOTACIONES 1.976-1.978

DISTRITO ORIENTE ANTIOQUENO

TAMANO (Has)	POSICION ANTE EL PROGRAMA	1.976 Tamano X explotac. (has)	1.976 Nivel de Utiliza-cion (%)	1.978 Tamano X explotac. (has)	1.978 Nivel de Utiliza-cion (%)
0-1.25	Directos	0.63	78	0.73	90
	Indirectos	0.65	82	0.83	90
	Testigos	1.06	56	0.82	92
1.25-2.5	Directos	1.91	79	2.14	77
	Indirectos	1.67	75	1.86	90
	Testigos	1.83	57	1.89	60
2.5-5.0	Directos	3.54	79	3.85	93
	Indirectos	2.89	71	3.67	74
	Testigos	3.64	55	3.75	63
5.0-10.0	Directos	6.75	60	7.19	70
	Indirectos	7.04	71	7.42	66
	Testigos	7.30	47	7.39	52
10.0-20.0	Directos	13.37	56	14.87	60
	Indirectos	16.22	66	16.40	77
	Testigos	14.44	44	16.11	46
Total Dis-trito	Directos	4.82	67	5.23	73
	Indirectos	4.62	73	5.20	74
	Testigos	4.28	51	4.48	55
Total Muestra		4.58	64	4.97	68

FUENTE: Informacion recolectada en las encuestas de produccion, en DNP. Paralelo de los resultados obtenidos en dos Distritos DRI,..."op.cit, cuadro anexo No.3.

CUADRO No. 41

RENDIMIENTOS PROMEDIOS EN KILOGRAMOS POR HECTAREA DE LOS CULTIVOS DENTRO DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE PRODUCCION AGRICOLAS 1978 .

CULTIVO O ARREGO	TOTAL DISTRITO ORIENTE ANTIOQUENO		
	DIRECTOS	INDIRECTOS	TESTIGOS
Papa (o)	15.763	12.578	11.304
Maiz	1.466	1.176	1.029
	926	492	486
Maiz (o)	1.250	1.037	901
Cano (o) 1/	36	25	30
Papa	14.269	10.998	10.597
Maiz	1.656	1.129	1.089
	846	655	467

FUENTE : Evaluacion Impacto Socio-Economico Distrito Oriente Antioqueno

1/ . Rendimiento dado en cargas de panel por hectarea, en Dnp,
- "Paralelo de los Resultados obtenidos en dos Distritos DRI...", op.cit. Cuadro anexo No.5.

depender de los comportamientos del mercado y de los costos de la producción; estos factores, en cierta forma determinan las decisiones sobre los planes de producción (incluyendo áreas en explotación, cultivos, incorporación de jornales, prácticas tecnológicas), cada vez más cuidadosamente considerados por los productores. Estos comportamientos evidencian una profundización de los vínculos con el mercado regional, prevista desde la iniciación del Programa y atribuible en alguna medida al mismo.

La ampliación y mejoramiento de los proyectos de comercialización sobre la base de una mayor experiencia, tuvo impacto positivo en los ingresos de los productores: "El ingreso neto del Oriente antioqueño pasó de $107.200 en 1978 a $355.700 en 1983/84 en términos nominales y a $124.700 en pesos de 1978..." 14/. En este último comportamiento incidió el crecimiento de la actividad pecuaria, estimulada por la liberación de los precios de la leche, pero también por la especialización en cultivos más rentables.

En esta evaluación se consideraron otros componentes del DRI anteriormente no documentados, debido a que la iniciación de los mismos había sido postergada por problemas de diversa índole (no disponibilidad de materiales para acometer obras, dificultades de la programación, etc.). No obstante, estos

---

14/ Mariano Arango et.al., "Evaluación de impacto socio-económico del DRI: Distritos de Oriente Antioqueño, Córdoba y Sucre". (Síntesis y Recomendaciones), CIE, Universidad de Antioquia, Medellín, 1986.

componentes (infraestructuras escolares o de salud) pronto se incorporaron a la dinámica de las acciones en producción, hasta el punto de ser indetificado el DRI por los campesinos como "constructor de obras".

Los logros del Programa en el Distrito de Rionegro, manifiestos reiteradamente en las evaluaciones, no pueden generalizarse como hasta cierto punto lo hace el informe final del Préstamo BIRF 1352-CO 15/. Este estudio, acertado en general, sustenta sin embargo en ellos algunas aprciaciones aparentemente generalizadas para el universo de los beneficiarios DRI. Es el caso del crédito, componente que según la evaluación de dicho distrito mostraba una sostenida tendencia hacia el desplazamiento de los prestamistas locales por parte de la Caja Agraria. Esta tendencia, válida en el Oriente Antioqueño no parece cumplirse en otros distritos 16/ y en ello es necesario considerar no solamente las caracteristicas del Servicio prestado por la Caja Agraria sino también los patrones de comportamiento de las economias campesinas en relación con el contexto de los mercados regionales. Vale señalar, por ejemplo, que, a diferencia de las empresas de tipo capitalista, una contracción en la demanda de crédito (en este caso institucional) por parte de los

---

15/ Colombia: Integrated Rural Development Project (Loan 1352-CO). Project Completion Report, march, 1987.

16/ Ver Estudio del Mercado Financiero en Areas de Economia Campesina en Colombia, ICA, Tibaitata, 1985.

productores campesinos, no se asocia necesariamente con un proceso de "descomposición" de este tipo de economia, pudiendo constituir contrariamente parte de una estrategia de manejo del riesgo.

En general, puede concluirse en este punto señalando que los resultados del Programa no son generalizables como no son homogéneas las caracteristicas de las economias campesinas, variando según sus contextos regionales y antecedentes históricos, económicos y culturales. Esta afirmación puede ser ilustrada con los resultados del Programa en otros distritos, ubicados en distintos marcos regionales. Examinaremos con más detalle el caso del Distrito de Valle de Tenza, localizado igualmente en la macro-región andina, en el Departamento de Boyacá.

El DRI en el Distrito de Valle de Tenza.

Al igual que Rionegro (Antioquia), este Distrito fue incluido en la etapa incial de ejecución del Programa, pero dentro del área que seria financiada por el BID. Comprende un total de 12 municipios 17/, ubicados en el suroccidente boyacense; constituye una zona de dominancia de pequeña propiedad, en donde el tamaño promedio de las fincas es de 5.26

17/ Estos son: Umbita, Chinavita, Pachavita, La Capilla, Tenza, Garagoa, Guateque, Sutatenza, Guayatá, Somondoco, Almeida y Macanal.

hectáreas y el 39.5% de las unidades cuentan con menos de 10 hectáreas. Desde el punto de vista de la distribución de su superficie, el 57.4% (716 kms^2) corresponde al clima frio, el 36.8% (460 kms^2) a medio-templado y solamente el 2.8% (32 kms^2) a cálido.

La población total del Distrito en 1980 -momento en el cual se evaluó el desempeño del Programa- sumaba 82.187 personas, de las cuales 55.131 o sea el 67.1% correspondia al área rural. De acuerdo con las proyecciones del Departamento Nacional de Planeación y frente al Censo Nacional de 1973, el Distrito en su Conjunto sufrió una disminución de su población del 9.7% por efectos de la emigración 18/.

Este Distrito, como lo señala la evaluación, no contó con un diagnóstico adecuado, como el del Distrito de Rionegro; sin embargo si se consignó un mayor atraso relativo en sus condiciones socio-económicas, evidente en menores niveles de alfabetismo y sensible retraso tecnológico.

La zona habia sido atendida con anterioridad a la implantación del DRI con algunos programas de Asistencia Técnica Agropecuaria y Crédito ordinario de la Caja Agraria, además de algunos programas de educación no formal (alfabetización y capacitación para adultos por medios radiales). La producción

---

18/ Evaluación de Impacto socio-económico, Distrito Valle de Tenza, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Estudios Agrarios, Bogotá, 1982.

local es especialmente diversificada, habiéndose identificado en la zona más de 60 tipos de arreglos diferentes de cultivos. El estudio señala que la única localidad que presenta algún nivel de especialización es Umbitá, en el cultivo de la papa; por lo demás, "la tecnologia utilizada presenta un gran atraso y encontrándose que la producción de algunos cultivos se adelanta en zonas y condiciones no aptas para su normal desarrollo vegetativo". Tales caracteristicas explican por qué la producción se destina fundamentalmente hacia el auto-consumo de la unidad doméstica y la minima especialización de los renglones productivos.

De acuerdo con la clasificación aplicada por el ICA el distrito ofrece dos conjuntos productivos". El primero de ellos, dispuesto en el clima frio, presenta una mayor especialización, beneficiada por las condiciones ecológicas de la zona ubicada por encima de los 2.000 m.s.n.m., con fertilidad media-alta y predominancia del clima frio, todo lo cual lo hace especialmente apto para cultivos de papa, hortalizas, arveja, haba,. etc. junto con ganaderia para leche y carne. Según el diagnóstico, la papa constituye el principal renglón para cerca del 40% de los beneficiarios directos y para el 14% de los testigos y representa el componente central dentro de las diferentes formas de arreglos (monocultivo, asocio, intercalamiento y relevo). La evaluación señala que la mayor participación de los beneficiarios directos DRI en este cultivo obedece a que, a pesar de su costo

relativamente más alto, el acceso al crédito es más fácil y su oferta más abundante a través del Programa. Igualmente se indica que este producto ha ofrecido un mayor ingreso a los productores DRI.

El "conjunto productivo 2", correspondiente al piso térmico templado, sustentado en suelos de calidad muy inferior a los del anterior, mostraba una producción mucho más diversificada, representada en caña de azúcar, fique, maiz, frijol, papa, café, plátano y yuca. En este complejo agricola de la zona templada y como resultado de sus caracteristicas, se advirtió una menor vinculación al mercado, montos inferiores del crédito y también menores desarrollos tecnológicos con respecto al "conjunto productivo 1".

El diagnóstico, además de identificar estos conjuntos, precisó dos tipos de unidades campesinas: "De un lado, aquellas que producen preferentemente para su subsistencia y que complementan sus ingresos con la venta de trabajo familiar a otras explotaciones de la región, con la producción y venta de artesanias y con transferencias familiares (...). de otro lado, aquellas que tienden hacia la especializiación agricola y que producen mayores excedentes mercadeables. La mayor parte de sus ingresos se origina en actividades agropecuarias que desarrollan con base en el trabajo familiar" 19/. Como es de esperarse, el

---

19/ Ibidem. p.8.

primer tipo de unidades predomina en el "conjunto 2", de clima medio y suelos erosionados en tanto que las segundas lo hacen en el "conjunto 1".

La Evaluaciòn del DRI en el Distrito del Valle de Tenza.

Segùn se señalò en un comienzo, el Distrito recibiò atenciòn de programas de crédito institucional (crédito supervisado para pequeños productores, a través del convenio Caja Agraria-ICA), que por su modalidad implicaba algunos niveles de transferencia tecnològica; sin embargo, ésta habia avanzado muy poco en el lapso comprendido entre los comienzos de los Proyectos de Desarrollo Rural del ICA al comenzar la decada del 70 (de los cuales formaba parte el POA) y la iniciaciòn del DRI en 1976-1977. Ello resultaba de la lentitud para la tramitaciòn de los créditos, los cuales muchas veces habian de ser sustituidos por "crédito no institucional", otorgado por prestamistas locales, a tasas de interés màs altas, teniendo como consecuencia la elevaciòn de los costos de producciòn, los cuales al no poder ser transferidos en la comercializaciòn, redundaban en el deterioro econòmico de los productores. La aplicaciòn del DRI en el distrito tuvo su mayor resonancia en la afluencia de crédito, màs que ninguno otro componente" "... el promedio de crédito institucional utilizado por los beneficiarios DRI en el conjunto 1, en el periodo 1976-1980 superò el 1.727% y 181% a los indirectos y grupo de control respectivamente; (...) en el

conjunto 2 dichos promedios superron en 1.213% a los indirectos y en 380% a los testigos. A nivel distrital, los montos otorgados a los usuarios DRI superaron en 1.429% a los indirectos y en 130% al grupo de control" 20/.

Al analizar en mayor detalle la distribución del crédito, la evaluación estableció que fue en el municipio de Umbita en donde se colocó el mayor volumen de estos recursos (34.6%) del total otorgado en el área directamente atendida por el ICA. Este movimiento correspondió precisamente a la producción papera, la cual, según lo identificó la evaluación, era antes de la iniciación del DRI, el cultivo más tecnificado y al cual el componente de transferencia tecnológica poco aportó. De otra parte, esta zona productora (Umbita) contaba anterioremente con una estrecha articulación a una amplia estructura de comercialización organizada en torno a varios epicentros con su eje central en Bogotá, principal mercado nacional para este producto. A estos sistemas de comercialización tampoco realizó aportes el DRI, en la medida en que no contaba con estrategias eficaces, al igual que ocurrió en el Distrito de Rionegro. Por otra parte, la zona contaba también con una tradición en la producción lechera, actividad que tampoco fue afectada por la operación del Programa 21/

20/ Ibidem, p. 70.

21/ Al respecto dice la Evaluación: "Las acciones en comercialización, además de ser sumamente modestas, no lograron ningún tipo de resultado een la estructura de

En consonancia con las pobres ejecutorias en cuanto a la asistencia técnica y al desarrollo productivo-impactado solamente por la mayor irrigación del crédito-, las acciones en infraestructura no alcanzaron el nivel logrado en Rionegro. Por otra parte, el componente de Recursos Naturales tampoco obtuvo mayor desempeño, a pesar de las evidentes necesidades de la zona. La evaluación destaca igualmente que el conjunto de prácticas tecnológicas que pueden ser incorporadas fueron mínimas y se trató precisamente de aquellas que no implicaban mayores inversiones (ver Cuadro No.42 "indices de adopción tecnológica para cinco sistemas de producción agricola...).

Al destacarse cómo el crédito fue absorbido principalmente por los productores con mayores disponibilidades de tierras, cómo estos recursos se concentraron en los productos más vinculados al mercado y cómo los demàs componentes no tuvieron virtual desarrollo, puede concluirse que la acción del DRI en este Distrito no efectó las condiciones previamente existentes, no se estimuló ningùn cambio en la capacidad técnica de los productores ni se modificaron los niveles de integración regional del Distrito.

Los resultados del DRI en el Distrito de Sincelejo-Sucre.

---

comercialización de los pocos productos que tenian importancia económica en la región, en cuanto a la generación de ingresos monetarios" (p.82).

CUADRO NO. 42

INDICES DE ADOPCION TECNOLOGICA PARA CINCO SISTEMAS DE PRODUCCION, AGRICOLA SEGUN CONJUNTO PRODUCTIVO Y POSICION ANTE EL PROGRAMA DE LOS CAMPESINOS ENTREVISTADOS

CONJUNTO PRODUCTIVO	CULTIVO O ARREGLO 1/	Proporcion de practicas Nuevas Adoptadas. Practicas Nuevas Recomendadas		
		DIRECTOS	INDIRECTOS	TESTIGOS
CONJUNTO 1	Cana (o)			
	Papa (o)	38.0	38.0	30.0
	Maiz // Frijol			
	Yuca (o)			
	Maiz // Haba	20.0	4.0	13.3
CONJUNTO 2	Cana (o)	10.6	5.8	5.0
	Papa (o)	18.2	25.5	32.5
	Maiz // Frijol	27.8	23.8	25.4
	Yuca (o)	22.2	19.0	10.0
	Maiz // Haba			60.0
TOTAL DISTRITO	Cana (o)	10.6	5.8	5.0
	Papa (o)	31.4	27.6	31.0
	Maiz // Frijol	27.8	23.8	25.4
	Yuca (o)	22.2	19.0	10.0
	Maiz // Haba	15.0	4.0	25.0

FUENTE: DE -DRI - UEA Informacion recolectada en los formatos sobre adopcion de practicas de tecnologia, en DNP, "Evaluacion de impacto socioeconomico Distrito:Valle de Tenza", UEA, Bogot Agosto 12 de 1982, Cuadro No. 5

1/ : (o) Cultivo limpio.
- // Cultivo intercalado.

El despegue del DRI a nivel nacional dió cabida a algunos distritos correspondientes a la Costa Atlántica, anteriormente atendidos por la Reforrma Agraria. De ellos Lorica (Córdoba) y Sincelejo (Sucre) fueron los únicos que en la primera fase del DRI recibieron asignación de recursos externos (ACDI). Los resultados de la evaluación del Programa en uno de ellos, Sincelejo, evidencian alcances notoriamente inferiores a Rionegro.

Vale señalar que en estos dos Distritos, a más de las diferencias ecológicas con respecto a los de la macro-región andina, confluye un factor socio-económico determinante para los procesos de las economías campesinas y para el desarrollo regional, como es la presencia del latifundio ganadero. Este tipo de particularidad regional, considerado previamente por Lazarev al distinguir las dos grandes categorias de áreas rurales (de dominancia de pequeña propiedad y de dominancia de gran propiedad) constituirá más adelante una base para profundizar el análisis de las economías campesinas y de las diferencias del DRI. Pero antes de abordar este tema continuemos con los resultados de la evaluación en el Distrito de Sincelejo.

Según se señaló anteriormente, este distrito fue incluído dentro de las primeras aplicaciones de la metodología de evaluación del Programa (1979). Los resultados mostraron efectos

muy modestos y en el análisis de los mismos se identificaron como factores condicionantes, las limitaciones en el acceso a la tierra por parte de los campesinos en su conjunto, severas dificultades para la comercialización de la producción y deficiencias en los servicios institucionales. Como veremos a continuación, el punto de partida ha determinado en gran medida la disparidad de los resultados.

El Departamento de Sucre, en general y el Distrito de Sincelejo en particular, han enmarcado en los últimos años transformaciones más profundas en la estructura de la propiedad que los distritos de Rionegro y Valle de Tenza anteriormente considerados. Según lo señala la evaluación, el proceso dominante lo ha constituido un "proceso acelerado de fraccionamiento de la propiedad, lo cual ha limitado la disponibilidad de áreas cultivables para la unidad familiar" 22/. Este proceso ocurrio a partir de la descomposición de latifundios, acelerada por la Reforma Agraria y por las invasiones de tierras que alcanzaron grandes dimensiones a partir de comienzos de la década del 70. Las condiciones previas de predominancia latifundista y la intervención del INCORA tuvieron como resultado una estructura de la tenencia dominada por las formas precarias: "Los arrendatarios y aparceros de pequeños lotes, conjuntamente con los asignatarios del INCORA constituian cerca del 60% de los

---

22/ Evaluación de Impacto Socio Económico, Distrito de Sincelejo, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, s.f.

beneficiarios directos del Programa DRI" 23/.

Adicionalmente, los plazos del arriendo son por lo general no mayores de un año, lo cual produce una gran inestabilidad en los productores, caracteristica marcadamente contrastada con las oficiadas por los campesinos antioqueños.

En cuanto a las condiciones climàtico-ecològicas, el Distrito de Sincelejo corresponde al "Conjunto Productivo 2", distinguido por un nivel relativamente accidentado, con sierras y colinas pero sin pliegues pronunciados. Sus suelos son de composiciòn arcillosa, fértiles y dificilmente mecanizables; la dinàmica ya anotada del régimen de tenencia en este Distrito (comprendido totalmente en el CP2) contrasta con la zona de Sabana, correspondiente al CP1, por una menor concentraciòn de la propiedad.

La evaluaciòn encontrò que para los beneficiarios directos del Programa, éste habia significado la posibilidad de incrementar la superficie explotada de las parcelas; sin embargo un estudio posterior reveló que este incremento no habia sido sensible: para unidades con un promedio de 5.4 has., continuaba

---

23/ "Paralelo de los resultados obtenidos en dos distritos DRI" Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueño", DNP-UEA, Bogotà, 1982, p. 4.

en barbecho o pastos el 59.3% de la superficie (3.2 has.) 24/. En relación con el aprovechamiento del potencial productivo, las evaluaciones, en particular la de 1983, señalan que los "paquetes tecnógicos" ofrecidos por el Programa no guardaban relación con las necesidades locales; de una parte, no tenían en cuenta la "sobre oferta" de fuerza de trabajo local y de otra, la cobertura era notoriamente insuficiente. A este respecto dice la evaluación de 1983: "Habría que preguntarse ahora si el paquete tecnológico del ICA es adecuado para las condiciones de la región. Llama en primer término la atención la gran difusión de los herbicidas en una economía muy excedentaria en mano de obra y que reduce drasticamente los requerimientos de trabajo sin tener un efecto muy protuberante sobre los rendimientos".

Esta observación, pertinente a los componentes y estrategias de la transferencia tecnológica del DRI se sumaba a dos deficiencias de la prestación del servicio: de una parte, la insuficiente atención ofrecida a los beneficiarios directos, de los cuales el 38% no la recibía por dos razones: lejanía del municipio con respecto al centro de asistencia o situación de morosidad del usuario en cuyo caso se suspende la atención. La segunda deficiencia señalada apuntaba al "bajo nivel de capacitación de los expertos agrícolas en aspectos técnicos,

---

24/ Evaluación del Sub-programa de Crédito DRI en Cordoba y Sucre, DNP-DRI. Bogotá, 1983.

económicos y financieros" 25/. Esto último, desafortunadamente se advirtió como una limitante generalizada y se expresaba en la imposibilidad de los técnicos agricolas para evaluar económicamente las recomendaciones tecnológicas, ya fueran referidas a distancias de siembra, frecuencia de aplicaciones de fertilizantes y todas las demàs que tuvieran implicaciones en los costos de la producción y que por tanto pudieran encontrar restricciones severas para su aplicación por parte de los productores.

La morosidad en el pago de los créditos como factor limitante en la transferencia tecnológica se hizo particularmente apreciable en éste y en otros distritos de la Costa Atlántica. Inicialmente se adujeron "factores politicos" y expresamente se acusó a los productores de la región de negarse a pagar los créditos como consecuencia del radicalismo de la organización campesina (ANUC); de hecho y auncuando ello pudo haber ocurrido también se presentó el "factor politico" en la selección de algunos "beneficiarios" quienes solamente ofrecian como calidad su lealtad a algunos de los jefes locales del partido gobernante. Por otra parte, el factor realmente significativo en la morosidad, estuvo constituido por las condiciones productivas (disponibilidad de tierras, costos del crédito); en la evaluación del crédito se observa cómo la cartera vencida y de dudoso

---

25/ Ibidem. p. 94.

recaudo en 1983 era del 40.4% para Córdoba y del 43.4 para sucre, pero, al respecto se señala cómo el ejercicio evaluativo estableció un ingreso bruto promedio para los tres cultivos (maiz, ñame y yuca) de $22.835 (pesos de 1983) y un ingreso monetario, de los tres cultivos, igualmente, de $17.565, para atender un primer crédito promedio de $45.790. A partir de los cálculos sobre los ingresos podria inferirse entonces que los obtenidos en la producción deberian ser complementados necesariamente con la venta de fuerza de trabajo, ya que la superficie promedio de las explotaciones (5.4 has.) y la remuneración de la producción no permitia compensar siquiera sus costos : "los ingresos generados en los cultivos son insuficientes para reproducir siquiera el crédito, que constituye un 60% aproximadamente de los costos de producción" 26/.

Esta constatación, reiterada en una compilación de los resultados del Programa, elaborada en 1982 27/ y en la Evaluación posterior que realizó la Universidad de Antioquia (CIE) se cuantifica con mayor precisión en este último ejercicio al establecer que las unidades menores de 10 hectáreas tienen ahorros negativos en los distritos de Córdoba y Sucre; vale recordar aquí que el promedio de extensión de las explotaciones DRI en el Distrito de Sincelejo era de 5.4 has.

26/ Ibidem, p.20.

27/ "Experiencias obtenidas en la Fase I y recomendaciones para la Fse II", DNP, División de Evaluación DRI, Bogotá, 1982.

Aparte de estas apreciaciones generales sobre las condiciones de la producción en este Distrito, la Evaluación del CIE avanzó sobre algunos aspectos de la tecnologia, evidenciando algunos cambios en las prácticas culturales, guiados los productores por la búsqueda de una mayor rentabilidad: reducción de la participación agricola en beneficio de la ganaderia y sustitución de cultivos de función de la rentabilidad, de los mismos": aumentó el cultivo del plátano y el maiz, con deterioro en los de ñame y tabaco (negro).

Estructuras regionales y tipologias campesinas.

En un capitulo anterior se hizo referencia a la diversidad de las sociedades campesinas diseminadas en la geografia agraria colombiana, asi como algunas de sus caracteristicas. Esta heterogeneidad económica y social necesariamente ha diferenciado los resultados del Programa y éste, a su vez genera en los mismos dinámicas peculiares en las relaciones entre las economias campesinas atendidas, las regiones y el propio Estado. A continuación examinaremos algunos estudios enfocados hacia esta temática y sus resultados, teniendo en cuenta que las metodologias e instrumentos de estos ejercicios ya han trascendido la primera propuesta de evaluación considerada en este capitulo y constituyen, sin duda, aportes para la mejor comprensión de las economias campesinas, sus comportamientos con respecto al contexto que las rodea y el papel de las politicas

dirigidas hacia ellas 28/.

Una primera referencia es el estudio de Santiago Perry, contenida en el informe del Proyecto "Producción de Alimentos en Economías Campesinas" 29/. Este trabajo centra su atención inicialmente en el tema de las particularidades regionales y los procesos de articulación de las economías campesinas con tales contextos, ofreciendo una propuesta metodológica para el estudio de los efectos diferenciados de la acción estatal, en términos de una tipología de zonas campesinas, construida no sobre las características de las unidades de producción, en términos de tamaños, producción etc., sino de su contexto y de las relaciones con el mismo. Esta propuesta, nutrida con planteamientos previos 30/, identifica cuatro grandes tipos de situación de las economías campesinas (E.C.), a saber:

1. E.C. en zonas de predominio del latifundio ganadero extensivo.

2. E.C. en zonas de colonización.

3. E.C. en zonas de rápida penetración del capital a la actividad agropecuaria.

28/ Se utilizará acá la ponencia de D. Fajardo y Fernando Bernal "Desarrollo Rural y Descentralización", presentada ante el seminario soobre Economías Campesinas, Universidad de Antioquia, Medellín, Mayo, 1987.

29/ Mejía, Millán y Asociados, Bogotá, 1986.

30/ N. Tellez, I. Uribe, op.cit.

4. Zonas de E.C. tradicional.

Ampliando esta propuesta, el autor destaca cómo su ventaja radica en que al tipificar la zona de acuerdo con su dinámica propia, permite definir o deducir el papel que juega la economía campesina en ella e identificar cuál es el proceso regional fundamental que está actuando sobre estas unidades de producción. Finalmente, la propuessta se redondea en términos de abordar el estudio de las economías campesinas a partir del concepto "producto-región".

Los resultados diferenciados del Programa según los contextos regionales constituye un tema que consideramos necesario destacar, a fin de estimular una mayor flexibilidad del DRI con respecto a éstos. Por otra parte, es necesario insistir en señalar la heterogeneidad de las comunidades campesinas en el interior de cada contexto regional y los resultados diferenciados que logra el Programa para cada estrato de una determinada comunidad campesina.

A este respecto conviene considerar el estudio de Fernando Bernal referido a las economías campesinas de la macro-región andina y dentro de ellas a las dinámicas adquiridas por el DRI dentro de ellas 31/. En este análisis el autor ha identificado

---

31/ F. Bernal, Sociology of the Economic Life in Eastern Cundinamarca 1900-1980, D. Phil. Thesis, Pembroke College, Oxford Un., Oxford, 1986.

cambios apreciables de la producción campesina, en términos de especialización en la producción campesina, en términos de especialización y productividades. Estos cambios han estado relacionados con la oferta tecnológica y concretamente se han referido a rubros como papa, frijol, maiz, cebolla, habichuela y a la ganaderia de leche. Dicha oferta comprende nuevas variedades y semillas, mejoramiento de prácticas fitosanitarias, de fertilización y de densidades de siembra, de rotación; en cuanto a la ganaderia, las nuevas disponibilidades tecnológicas hacen referencia a nutrición-manejo de pastos, control de parásitos y mejoramiento de razas.

La absorción de esta oferta tecnológica necesariamente ha sido desigual para los distintos distritos. Por otra parte, la capacidad de asimilación de la misma ha estado condicionada por las relaciones que las distintas economias locales establecen con el mercado, el cual a su vez dinamiza e intensifica la incoporación de tecnologias. En su estudio, Bernal ha tipificado las áreas de acción del Programa en términos de <u>formaciones sociales</u> correspondientes a:1. de predominio campesino, 2. de predominio de la ganaderia extensiva y 3. de predominio de la agricultura capitalista.

En ellas, los cambios apreciables según la escasa evidencia empirica disponble serian los siguientes:

1. En formaciones sociales de predominio campesino (Rionegro-Antioquia, Cáqueza-Cundinamarca, Pasto-Nariño) se advierte una especialización en la producción. Así, las hortalizas (cebolla en Cáqueza, habichuela en Fusagasugá) han avanzado hasta convertirse en el principal renglón para la comercialización. La producción lechera en Pasto y Rionegro ha venido desplazando a la papa, cultivo que se utiliza para mejorar la calidad del suelo y, en consecuencia, la producción de pastos. A este respecto señala el autor citado: "el área en cultivos como el frijol, hotalizas, leche, maiz en algunos Distritos ha crecido. Es decir, son cultivos que ofrecen un mayor rendimiento y/o rentabilidad que el arreglo que sustituyen. Tal es el caso de la cebolla en Cáqueza que desplaza el arreglo maiz por frijol, e inclusive la papa a los 2.000 m.s.n.m. El del frijol (o) en Pasto y Rionegro que desplaza el arreglo maiz=frijol. El de ganaderia de leche que desplaza la papa de Pasto y Rionegro. El de maiz (o), yuca (o), ñame // yuca y maiz // yuca, en Lorica que desplaza el maiz por ñame// yuca y maiz con ñame. El plátano (o) el maiz por ñame, yuca (o) y ñame (o) en Sincelejo que desplazan el maiz (o), el tabaco (o) y el ñame// yuca".

2. Areas de predominio de ganaderia extensiva: en ellas, las evidencias analizadas por Bernal apuntan a modificaciones similares a las ocurridas en el tipo anterior (predominancia campesina). No obstante es preciso considerar en ellas el peso

que ejercen las restricciones paa el acceso a la tierra, expresadas en formas de tenencia diferentes a la propiedad, lo cual a su vez restringe el desarrollo de prácticas dirigidas al mejoramiento de suelos y limita la inversión de recursos en tecnológias, dada la estructura de los costos de producción, sobre la cual gravita una mayor participación de la renta territorial.

3. Areas de predominancia de explotaciones agricolas capialistas: estas son incorporadas en la segunda fase del Programa y presentan la particularidad de comprender cultivos en cuya producción compiten los campesinos con las empresas capitaliastas (arroz, sorgo,, ajonjoli) y están representadas de manera peculiar en el Tolima. Estas áreas, con tales cultivos, no evidencian los cambios señalados en particular para las de predominancia campesina en cuanto a especialización de la producción, intensidad en el uso del suelo y arreglos. Otro cultivo, el maiz, que está presente en todos los pisos térmicos y en todos los tipos de formación social considerados por Bernal, muestra una tendencia al retroceso (variación promedio anual del área cosechada entre 1980-1985 del 2.6%, de rendimientos del 0.7% y del -1.9% en su volumen de producción) (ver tabla 2). En este tipo de áreas, el resultado de la intervención del Estado podria entonces contribuir no al fortalecimiento de las economías campesinas y al desarrollo de estrategias generadas por ellas mismas para tal fin, sino por el contrario, a su debilitamiento y

al estimulo de la proletarización.

Los cambios así esbozados son objeto de un análisis más detallado, de su contexto general y de sus procesos internos, que conviene considerar con un mayor detalle, lo cual se hará con base en la expansión elaborada por Bernal 32/.

Los Cambios Estructurales

En una época en que los precios de los insumos derivados del petróleo se aceleraron como consecuencia de la crisis energética es incuestionable que a través del Programa DRI la disponibilidad de crédito para la economía creció sustancialmente a un costo inferior al que presentaba el ritmo de inflación. Tal fue el caso del Distrito de Cáqueza en el que la asignación de crédito creció a una tasa anual de 7.5% para el periodo 1970-1980, con particular énfasis durante el periodo 1974-78 en el que la tasa de crecimiento fue del 17.7% en términos reales y de 41.7% a precios nominales. Similar fue el caso en los Distritos de Rionegro, Pasto, Boyacá, Barbosa, etc. que de alguna manera se refleja en el crecimiento de las hectáreas financiadas (Cuadro No.6). 1. Aunque dicho ritmo de crecimiento haya decaído a partir de 1980-81, en que la disponibilidad del mismo decreció. Sin embargo, los niveles de inversión que el crédito institucional

---

32/ Esta exposición forma parte de la ponencia con el autor, anteriormente citada.

hizo posible, indudablemente que tuvo un impacto significativo en la capacidad de los productores para permanecer en la producción. Además que bajo las condiciones inflacionarias que afectaron los precios de la mano de obra, los insumos bio-químicos y la tierra, el crédito se convirtió en el insumo mas barato. Los precios de la tierra, por otro lado, también han aumentado considerablemente durante los últimos 10-12 años, especialmente en aquellas regiones especializadas en la producción de alimentos, no sólo por las altas tasas de inflación, sino también como resultado de los aumentos en productividad y rentabilidad en la mayoría de estas regiones.

Con una estructura de precios insumo-producto que se modificó, ante variaciones en la demanda, y en ausencia de tecnologías mecánicas que permitieron ahorrar mano de obra cuando la oferta de la misma disminuía y crecía la demanda, aquellos productores que quisieran incorporar nuevas tecnologías e intensificar la producción debían incorporar cambios en el uso de los "factores productivos", en su asignación y en la organización social de la producción, a fin de responder adecuadamente a las nuevas condiciones planteadas.

Los cambios en la organización de la producción.

Como se observo anteriormente, las innovaciones tecnológicas efectuadas en las áreas DRI, no necesariamente fueron aquellos

que el ICA a través de sus paquetes recomendaba en un principio. Es decir tecnologias consumidoras de energia e intensiones en capital; en su orden fueron, el control de malezas, la preparación del terreno, los sistemas de siembra y la selección de semillas 33/. Aun cuando los aumentos en productividad y los precios de los productos, resultaron en una disminución de costos unitarios (como en el caso de la cebolla) y hubieran permitido aumentar los niveles de inversión en fertilizantes y pesticidas, en general fueron prácticas no necesariamente demandadoras de mayores niveles de inversión monetaria. En este sentido, las nuevas prácticas tecnológicas han tendido a estar acompañadas de cambios en el uso del suelo; asi, no solamente ha cambiado la especialización de la producción sino que también se ha modificado la intensidad en el uso del suelo en la mayoria de las áreas DRI y con ello también han cambiado los sistemas de arreglos.

Estas transformaciones han ocurrido principalmente en áreas que enmarcan formaciones sociales predominantes campesinas o en aquellas en donde predomina la ganaderia extensiva, como es el caso de la Costa. No ha sido éste el caso de formaciones sociales en las que predomina la agricultura capitalista.

Como anteriormente se señalaba, en lo que hace a la

33/ Ramirez, J.; Soriano, J. Análisis de la Adopción de Tecnologia Op. Cit.

especialización es posible observar que el área en cultivos como frijol, hortalizas, leche, maíz, en algunos Distritos, ha crecido. Es decir, son cultivos que ofrecen un mayor rendimiento y/o rentabilidad que el arreglo que sustituyen. Tal es el caso de la cebolla en Cáqueza, la cual desplaza el arreglo "maíz x frijol", e inclusive la papa a los 2.000 m.s.n.m. El de "frijol (o)" en Pasto y Rionegro que desplaza al arreglo "maíz=frijol". El de la ganadería de leche, que desplaza la papa de Pasto y Rionegro. El de "maíz (o)", "yuca (o)", "ñame // yuca y maíz // yuca", en Lorica que desplaza el "maíz x ñame // yuca y maíz con ñame". El de "plátano (o)", el "maíz por ñame", "yuca (o)" y "ñame (o)" en Sincelejo, que desplazan el "maíz (o)", el "tabaco (o)" y el "ñame // yuca".

Lo anterior no quiere decir que en algunos de estos Distritos los productores se conviertan en monocultivadores. No, simplemente se pasa a otros arreglos que incluyen el policultivo de varios cultivos sólos en la misma explotación, como en el caso de la zona Andina, o se combina el desarrollo de cultivos sólos y otros arreglos como en el caso de la Costa. Si, además, se cambia la naturaleza de los arreglos, también cambia la intensidad de la producción. Se están sustituyendo cultivos de largo período vegetativo, por cultivos de más corto período vegetativo lo cual facilita el aumento en el número de cosechas es el caso de las hortalizas y el frijol); se pasa a usar permanentemente el suelo, como ocurre con la ganadería de leche;

se modifican las rotaciones; se cambian los sistemas de preparación del suelo; se buscan nuevos sistemas de riego, para poder cultivar en periodos de la cosecha llamada de "riego"; inclusive se han alterado los calendarios de siembra y esta se efectua todo el año, para tener producción a lo largo del mismo. Todo lo cual ha hecho que la especialización y el uso del suelo ofrescan transformaciones en la mayoria de los Distritos.

Los cambios en la producción indudablemente han requerido de modificaciones en la estructura de demanda, en el uso de la mano de obra y en la naturaleza de las relaciones sociales de producción. En ausencia de tecnologias mecánicas que reemplacen el uso de la mano de obra, la intensificación de la producción, en gran medida, depende de la fuerza de trabajo de la unidad familiar y de la capacidad de la unidad de incorporar mayores cantidades de trabajo. La demanda global de mano de obra debió crecer en la medida en que el área dedicada al cultivo de productos para la subsistencia se destinó a la producción de cultivos intensivos en trabajo. Con una mayor demanda de fuerza de trabajo en el interior de la unidad familiar y con mayores posibilidades de escogencia para aquellos de los miembros que ingresan en la edad económicamente activa, la oferta de fuerza de trabajo ha disminuido con relación a la demanda. Por otro lado, se tiene la posibilidad de valorizar dicha mano de obra dentro de la la unidad familiar y de retener dicha valorización, además de posibilitar una intensificación ventajosa de su uso a través de

los contratos de aparcería.

Lo anterior refuerza la apreciación según la cual el poder de negociación de la mano de obra se fortaleció a lo largo de los últimos 15 años. No solamente creecieron los salarios, sino que los términos de una relación social como la aparcería, cambiaron sustancialmente, en beneficio del aparcero. Como ha sido probado, en condiciones de un crecimiento de la remuneración a la mano de obra, mayor cantidad de tiempo de esta sale al mercado para contratos de aparcería 34/; no de otra manera puede esperar el dueño de la tierra una maximización del esfuerzo y productividad de esta mano de obra. En estas condiciones, la aparcería se ha convertido en la relación social más difundida por fuera de la unidad, en Distritos como Cáqueza, Rionegro y Pasto.

Además, como se verá más adelante la retención de la mano de obra familiar al interior de la unidad y la extensión del periodo del ciclo demográfico familiar en el que se usa ésta en la producción familiar constituyen uno de los elementos claves de las estrategias de mercantilización y de la racionalidad económica adoptada por las unidades de producción campesina.

Interpretaciones como la del "modelo dual", según la cual el sector tradicional rural es incapaz de aumentar su propia

---

34/ Quibria, M; Rashid, S. "Towards a More General Model of Land Tenancy and Reform", The Quarterly Journal of Economics, London, Nov. 1981.

producción sin la ayuda de maquinaria y que, en el margen, el productor no trabaja para aumentar la producción sino para mantener su subsistencia, lo que conlleva en el caso colombiano, que la economia campesina se reproduce màs y màs a travès de la venta de fuerza de trabajo al sector moderno, evidentemente no corresponden a los cambios del sector previamente descritos.

Estrategias y Racionalidad econòmica campesina.

Luego de bosquejados los cambios en la producción y en su organización social dentro de las diversas àreas DRI, conviene analizar las condiciones efectivas en las cuales las economías campesinas consideradas han logrado cambiar e intensificar la producción orientada al mercado en forma eficiente, contradiciendo el argumento según el cual ha sido la producción empresarial la que ha aumentado la oferta de estos productos, desplazando, de paso, a la producción campesina.

De hecho, los interrogantes son: cùal es la posición estructural de la unidad familiar capitalizada? Cual es la relación entre la tecnologia y el proceso rural de trabajo? Cuàl es la viabilidad de las unidades basadas en el trabajo familiar para la reproducción, en una sociedad capitalista?.

Como se ha senalado repetidas veces, la lógica que rige la producción campesina es fundamentalmente diferente de la que rige

a la producción capitalista. A la primera la caracterizan sus propósitos de subsistencia; no requiere de la obtención de una ganancia promedia sobre su inversión y no requiere obtener un sobre producto para continuar en la producción. La segunda está guiada por una lógica capitalista, es decir de apropiación y realización de plusvalia y de acumulación de capital.

Sin embargo, esta lógica de subsistencia no impide que la unidad familiar este; en un momento determinado, en capacidad de intensificar la producción y busque la generación de excedentes monetarios. Es decir, que la producción familiar se convierta en lo que la literatura campesinista ha dado en llamar "economía mercantil simple". Ello tiene que ver esencialmente con el ciclo demográfico familiar en el interior de la unidad de producción. En la medida en que a lo largo de este ciclo, aumenta dentro de la unidad la disponibilidad de mano de obra, la unidad estará en capacidad de intensificar la producción de mercancias, aún incorporando mano de obra asalariada, como complemento de esta mano de obra familiar. En este sentido, las posibilidades de acceso y uso real de factores productivos de las unidades familiares, cambian a lo largo del ciclo demográfico. Así la producción mercantil simple no puede elevarse a la categoría de concepto teórico porque, de hecho, históricamente es una forma organizada de producción momentánea.

Sin embargo, aun en periodos en los que la producción puede

caracterizarse como "mercantil simple", dicha lógica de subsistencia caracteriza a la asignación de recursos. El productor campesino permanecerá como productor de mercancias en tanto pueda recuperar sus costos monetarios y obtener una remuneración por el trabajo familiar, igual al costo de oportunidad regional. Esto es lo que los productores del Oriente de Cundinamarca llaman "la base". La incapacidad de obtener "la base" en un momento determinado no significa que ellos no podràn continuar como productores. Dado que la mano de obra familiar no recibe un salario como tal, el reducir a un mínimo estos gastos familiares constituye una de las alternativas aplicadas por el productor cuando los precios de los productos decaen. Si se reducen estos gastos los costos de la producción necesariamente se rebaja. En esta forma, por definición, los costos no estarán por debajo del nivel de precios.

De esta manera, los aumentos en productividad y la disponibilidad de mano de obra en el interior de la unidad de producción han dado al productor de alimentos la posibilidad de controlar la inestabilidad de los precios de los productos y el creciente costo de los insumos bioquímicos.

En condiciones caracterizadas por bajos índices generalizsados, de desempleo en el sector y mejores condiciones de bienestar, es de esperarse que las alternativas económicas y la viabilidad de la economía campesina hayan mejorado. Con una

reducción del número de consumidores rurales y con un producto que creció, consecuentemente el ingreso promedio rural también debe haber crecido. Así lo demuestran los estudios realizados en Cáqueza 35/, Rionegro 36/, Pasto 37/ y la Costa 38/.

Los niveles de eficiencia económica obtenidos en la producción en estos mismos Distritos, junto con la presentada en Distritos productores de caña (Barbosa, Villeta), no sólo contradicen el argumento que asocia tamaño con eficiencia, sino que además llaman la atención sobre cómo fueron logrados, con enormes limitaciones de mecanización en la agricultura de ladera productora de alimentos y sin que el Estado haya establecido formas de coerción diferentes al mercado, para reducir el ingreso rural y forzar su proletarización. Cuál es la ventaja comparativa de la agricultura comercial sobre la agricultura campesina? Sin rentas institucionales que aseguren la viabilidad de sus explotaciones cómo puede la agricultura comercial desplazar a la economía campesina en la producción de alimentos?.

Como lo señalan las evaluaciones del CIE en el caso de

35/ Bernal, F. Sociology of the Economic Life..., Op.Cit.

36/ Arango, M. et al., "Evaluación de Impacto Socioeconómico...", Op.Cit.

37/ Ramírez, J.; Soriano, J. "Análisis de la Adopción...", Op.Cit.

38/ Arango, M. et al., "Evaluación de Impacto Socieconómico...", Op.Cit.

CUADRO 43

DRI. INVESTIGACION, FAMILIAS Y HAS.FINANCIADAS.

1977 - 1985

DEPARTAMENTO	No.ENSAYOS		No.PARCELAS		FAMILIAS NUEVAS		No.DE HAS. FINANCIADAS	
	77-81	82-85	77-81	82-85	77-81	82-85	77-81	82-85
Antioquia	512	299	654	934	7323	1939	21559	19233
Cauca	314	389	196	241	7636	3275	16457	13571
C/marca	366	176	573	452	7125	2312	18560	13571
Narino	621	438	210	266	9463	3152	27804	20784
Boyaca	525	415	1188	704	19078	7852	55787	27726
Santander	806	244	2157	2055	10550	6224	34818	20385
Cordoba	109	88	146	175	4757	962	25129	22078
Sucre	128	90	72	159	2706	975	6580	5903
Caldas		238		210		2199		1699
Huila		151		178		2000		3378
Meta		70		142		1600		7738
Tolima		82		132		3477		26486
Atlantico		71		17		1784		3971
Bolivar		76		47		857		3335
Magdalena		296		227		1544		3416
N.Santander		304		425		2310		3475
Total	2869	3420	5106	6364	68638	42880	216694	197699

FUENTE: Revision de la informacion Historica 1977-1985 sobre la Ejecucion Fisica del DRI.

Rionegro el tamaño de la unidad o la forma de tenencia no han sido variables que determinen drásticamente la viabilidad de la producción mercantil de la economia campesina. En efecto mirando la estrategia seguida por los productores de Cáqueza es posible identificar seis grupos siguiendo diversas estrategias.

A. Propietarios grandes, con suficiente acceso a recursos monetarios y sin disponibilidad de mano de obra familiar en el interior de la unidad.

B. Pequeños y medianos propietarios con una amplia disponibilidad de mano de obra familiar y con un acceso adecuado a recursos monetarios.

C. Pequeños y medianos propietarios, sin disponibilidad de mano de obra familiar y con adecuado acceso a recursos monetarios.

D. Dueños de parcelas, con amplia disponibilidad de mano de obra familiar y con diversos grados de acceso a recursos monetarios.

E. Dueños de parcelas, sin disponibilidad de mano de obra familiar y con escaso acceso a recursos monetarios.

F. Pequeños propietarios, con poca o ninguna disponibilidad de mano de obra familiar y sin acceso a recursos monetarios.

Para los productores del Grupo A, los contratos de aparceria le permitieron acceso indirecto pero efectivo a una adecuada

oferta de mano de obra. La aparceria resultó así una forma eficiente de producción.

Los productores del Grupo B, intensificaron la producción de cultivos de alto valor aprovechando fundamentalmente la mano de obra familiar; el número de dias en que esta se utilizó se aumentó y consecuentemente ha habido tendencia a retenerla dentro de la unidad por un periodo de tiempo mayor. Esta mano de obra ha sido usada en contratos de aparceria fuera de la unidad.

Los productores del Grupo C, intensificaron la producción de cultivos de alto valor, incorporando mano de obra asalariada, o estableciendo contratos de aparceria. Sin embargo, con el fin de mantener una baja participación del costo de la mano de obra dentro de los costos totales, estos productores aumentaron considerablemente su propio esfuerzo.

Los dueños de parcelas del grupo D optaron por una estrategia consistente en el establecimiento de contratos de aparceria intensos y sucesivos a todo lo largo del año, como forma de valorizar la fuerza de trabajo familiar en el periodo del ciclo demográfico doméstico de alta disponibilidad.

Los parceleros del Grupo E optaron también por una estrategia de contratos sucesivos de aparceria a lo largo del año con el fin de incrementar el número de dias al año en que puede

obtener una remuneración a su trabajo sin emplearse como asalariado.

Los productores del Grupo F, generalmente de una avanzada edad, no introdujeron ninguna transformación sustancial a su proceso de trabajo 39/.

Ciertamente son indispensables los estudios regionales que permitan comprendender las peculiaridades del desarrollo de estas economias; no obstante, es posible formular algunas generalizaciones 40/ sobre el proceso de las mismas, particularmente en aquellos Distritos en los que priman formaciones sociales con predominancia campesina:

1. Ni el tamaño de la unidad ni la forma de tenencia han sido una limitante en el avance de la producción campesina.

2. Ni el tamaño de la unidad ni la forma de tenencia han sido una limitante en el crecimiento de la productividad.

3. Los cambios en la especialización y en la intensidad de la producción han resultado en un aumento en la demanda de mano de obra.

39/ Bernal, F. Sociology of the Economic Life. Op.Cit.

40/ Similar a las intentadas por V. Rutan y Hans P. Binsiwanger. Induced Innovation and the Green Revolution.

4. Aunque en formas de tenencia precaria como la aparceria el ingreso del aparcero ha crecido, el ingreso del dueño de la tierra sigue siendo mayor.

5. Las formaciones sociales campesinas de la región andina han mejorado su nivel de ingreso en mayor medida que los demás.

6. La aparceria ha limitado la polarización de clases en la economia campesina.

Las anteriores generalizaciones no pueden aplicarse a formaciones sociales en las que prima las formas capitalistas organizadas de producción, como es el caso del Tolima, Meta, o en las que coexisten comunidades indigenas y formas campesinas, como Caldas, Risaralda, o en las de capitalismo industrial, como lo son la áreas dominadas por cultivos de banano y caña de azucar. En estas formaciones, la estrategia DRI, cuando ha aplicado, no ha constituido una politica clara del Estado por equilibrar la relación de las fuerzas sociales que conforman el entorno social que rodea al productor campesino. En el caso del Tolima, por ejemplo, el Estado, por la via capital-dinero y por la difusión tecnológica, puede encontrarse contribuyendo no solamente a acentuar las desigualdades entre las diversas fuerzas sociales sino a comprometer la viabilidad de las formas campesinas, de producción estimulando la proletarización a través de las

politicas aplicadas.

El DRI ha sido una más de las variables estructurales que han determinado el avance de la producción campesina en los últimos 12 años. No ha llegado a representar sin embargo, la politica regional con la cual el Estado hubiera podido articular el desarrollo de estas economias y controlar el desarrollo del capital. Ello en la medida en que no ha avanzado en el control de capital comercial y el capital industrial en su actividad de extracción de excedentes monetarios de la economia campesina.

En sintesis, el dificil avance de la producción campesina en los últimos 15 años permite observar las diferentes estrategias de estos productores en el uso de los recursos, dinero, tierra y especialmente trabajo, para adaptarse a las cambiantes circunstancias estructurales a fin de satisfacer las necesidades de sus explotaciones y mejorar sus niveles de vida.

CAPITULO IV

INTRODUCCION

Hasta ahora hemos analizado el transcurso del Programa DRI, partiendo de su ubicación dentro de la politica agraria deteniendonos en las cifras de su ejecución y examinando sus evaluaciones, tanto desde el punto de vista de los planteamientos metodológicos contenidos en ellas como de sus resultados. A continuación nos desplazaremos hacia otra perspectiva, la que enmarca el futuro inmediato dél Programa en el proceso de la descentralización politica, fiscal y administrativa iniciado en la Administración Betancurt y continuando en el Gobierno Barco mediante la reglamentación de las leyes respectivas y la ejecución de tales modelos.

Una primera consideración nos puede colocar en la problemática de este proceso: la estrategia DRI, en su concepción básica, ha pretendido "acercar" de manera coordinada, los recursos del Estado y la acción de las instituciones a las comunidades campesinas, para dinamizar sus procesos de desarrollo; esto es, se ha buscado canalizar recursos y medios técnicos hacia núcleos de economia campesina para fortalecer su integración con la economia nacional. Se ha buscado entonces una aproximación de las comunidades locales al Estado, desplazando medios administrativos, económicos y técnicos hacia las comunidades.

Esta acción se ha considerado también "una experiencia novedosa de manejo regional coordinado de las entidades estatales" cumplida de acuerdo con la "necesidad de llevar a cabo acciones estatales para corregir los desequilibrios regionales que el desarrollo económico ha generado 48/.

Sin embargo, los directivos del DRI al examinar su desempeño en los contextos locales, reconocen que este programa "no está concebido como parte de una estrategia de desarrollo regional", destacando al respecto un conjunto de limitaciones que afectan su acción. Dentro de ellas se destacan la ausencia de criterios para considerar la articulación de las economías campesinas con otras modalidades de organización productiva (por ejemplo, sus realaciones con la agricultura mecanizada; la tendencia a la especialización en la producción de determinados cultivos como orientación en la acción del DRI hacia los beneficiarios, la ausencia de planes de integración regional en la definición de las vías impulsadas por el Programa; la incoherencia entre las áreas DRI y las áreas de operación de algunas entidades ejecutoras; la metodología para el establecimiento de los "techos presupuestales", la cual tiende a imponerse "de arriba hacia abajo" sin considerar las necesidades locales, etc. 49/.

Con respecto a estas apreciaciones conviene traer a colación

48

49/ Ibidem.

las observaciones de un analista de diversas experiencias en Desarrollo Rural Integrado, con respecto al fortalecimiento de la capacidad de autogestión en los niveles locales, objetivos muchas veces explicitó para tales programas; comentando los escasos logros en este aspecto, coloca una gran responsabilidad en la incapacidad de los funcionarios de las entidades para comprender las diferencias entre "administración descentralizada" y "gobierno descentralizado"; profundiza luego esta apreciación en los siguientes términos: "las caracerísticas estructurales de la mayoria de las comunidades rurales y de las sociedades de las cuales forman parte, continuarán impidiéndoles obtener acceso a muchas de las posibles oportunidades de desarrollo. Los programas de Desarrollo Rural excepcionalmente movilizarán los recursos públicos y económicos necesarios para una masiva reforma estructural." Esta opinión la sostiene el autor citado en su apreciación de que los paises en "vias de desarrollo" no tienen como característica la intensidad en sus esfuerzos para incorporar las áreas rurales dentro de los procesos públicos sino la capacidad con la cual maniobran para excluirlos; "En tales sociedades - agrega - la innovación tecnológica estará fuertemente desviada hacia el reforzamiento de la distribución vigente de los recursos económicos y politicos" 50/.

Estas apreciaciones, que podrian sonar simplistas en cuanto

---

50 Vernon W. Ruttan, "Integrated Rural Development Programs : A Historical Perspectiva", St.Paul, Minn.,1983.

a su generalización sobre los "paises en vias de desarrollo", nos acercan sinembargo a un punto de la discusión en el que es preciso una definición, a saber, la naturaleza real de los cambios propuestos en las relaciones Estado-regiones: se trata de la desconcentración o de la descentralización de la gestión del Estado? En el primer caso, los propósitos de la acción administrativa serian los de "acercar el Estado a las comunidades", facilitando este acercamiento con la ubicación de agencias/funcionarios en las localidades seleccionadas dentro del Programa; ello en ningún caso implica modificaciones en las relaciones del Estado con las regiones y las comunidades y, por el contrario, podria implicar un mejoramiento de los mecanismos a través de los cuales opera parte, al menos, del proceso de transferencia de las economias campesinas hacia el sistema económico central, o como veremos mas adelante, a los procesos que facilitan el drenaje de las áreas "menos desarrolladas" hacia las "más desarrolladas".

En el caso de la descentralización como propósito, no se trataria de "acercar el Estado a las comunidades", ni de, exclusivamente, ampliar la ubicación de recursos fiscales o técnicos en las regiones, sino de permitir que las comunidades identifiquen los objetivos del desarrollo regional en cada caso particular y de otorgarles autonomia para asignar los recursos cedidos al cumplimiento de estos objetivos. Dentro de esta perspectiva las entidades del Estado podrian orientar la búsqueda

de compatibilidad de estos objetivos con los de carácter macrorregional y nacional. Esta aproximación al proceso de participación de las comunidades en la gestión del desarrollo abre un espacio a la emergencia de las particularidades locales, dentro de las cuales se inscriben las distintas estructuras económicas y sociales regionales consideradas ya no solamente en sus rasgos intrinsecos sino en sus relaciones en el interior y hacia el exterior de los espacios en donde existen.

Ya ha sido examinado por el DRI el alcance de los principales instrumentos de ley para la descentralización pero conviene puntualizar su significado para el Programa. En primer lugar y con respecto a la Ley 11 de 1986, referida al "Estatuto Básico de la Administración municipal y al ordenamiento de la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales", se hace explícito que su objeto es proporcionar a estas entidades territoriales de un código que les permite promover su desarrollo e integración regional; estos objetivos coincidirian en cierta medida con los propósitos del Desarrollo Rural Integrado, concebido en términos del fortalecimiento de las economias campesinas mediante la dotación de recursos técnicos, económicos e infraestructuras sociales, asi como de una articulación al mercado que propicie tal fortalecimiento, no su descomposición. El desarrollo de esta Ley, formulado en el Decreto 77 de 1987 plantea a su vez una compleja perspectiva para el DRI, en cuanto extiende su cobertura a una amplia gama de

regiones y delega en los municipios la Asistencia Tècnica para la Producción Campesina.

Estas funciones, previstas de manera general en las Leyes 11 y 12 de 1986 requieren en el caso particular del DRI un cuidadoso proceso de preparación previa. Por una parte, la ampliación de la cobertura a nuevas zonas constituye un reconocimiento de la validez del modelo acción institucional del Programa para atender el fortalecimiento de las regiones de economía campesina- cuestionadas en cuanto a su aporte potencial y real a la economía nacional, pero incuestionablemente decisivas para la "estabilidad" politica del pais-. Por otra este mandato legal abre el camino para que los municipios y dentro de ellos las comunidades avancen en la identificación de sus necesidades y en los procesos de contratación y ejecución de las obras requeridas.

Para la primera de estas tareas, <u>los planes de desarrollo distrital</u> constituyen un instrumento y una experiencia fundamentales, si bien - tal como la evaluaron las Directivas del DRI- es preciso superar sus deficiencias. A este respecto es preciso avanzar en una mayor comprensión de las caracteristicas y dinámicas de los <u>distritos</u>, como punto de partida para llegar a identificar sus OBJETIVOS DE DESARROLLO, los cuales constituirían las guías para la programación de las acciones respectivas. Bajo esta óptica los propósitos de fortalecimiento de las economías campesinas y de estabilización de las comunidades locales

definirían su prioridad frente a otros objetivos de interès extra-regional, no siempre en concordancia con los primeros; es acá en donde se puede definir què tipo de producciòn, por ejemplo, fortalece a los productores locales o què sistemas viales apoyan la integraciòn regional en beneficio de las comunidades locales. A este respecto conviene destacar que si bien ha tenido gran primacia en la ejecuciòn del Programa el nivel municipal, la concepciòn del Plan Distrital hace referencia a una unidad de planificaciòn mas amplia, el conjunto de municipios contiguos que comparten caracterìsticas econòmicas y econològicas; esta unidad, prevista tambièn en las "leyes de la descentralizaciòn" bajo la figura de la Asociaciòn de Municipios como instancia de gestiòn administrativa (Decreto 1333/86-Titulo XVI) se acerca igualmente al nivel de la "comarca", mas claramente definida en el trabajo de Miguel Fonaguerra y Ernesto Guhl (1968) y reformada por estudios posteriores de regionalizaciòn, precisamente como "grupo de municipios contiguos, con caracterìsticas similares de poblamiento y de producciòn e integrados alrededor de un centro de mercado claramente definido 51/.

Como puede reconocerse, estamos entonces de vuelta en el nivel del Distrito que sirviò como punto de partida para la

---

51 CEGA, Distribuciòn de la Propiedad Rural en Colombia 1960-1984, Ministerio de Agricultura (1985).

aplicación del DRI según la propuesta de Lazarev.

Debe destacarse en este punto como la concepción del Distrito, compuesta no solamente por los aspectos productivos y ecológicos, sino también por la apreciación de su carácter de "espacio de mercados", con epicentro, etc. provee una perspectiva dinámica a la definición de los "objetivos del desarrollo" distrital o comarcal o regional. Este es un espacio de integración de los productores campesinos, con los demás trabajadores agrícolas, con otras estructuras de producción rural o urbanas, con los sistemas locales de servicios, incluyendo sus técnicos y con el conjunto de la comunidad local. Acá la "participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales" puede adquirir el verdadero contenido de la descentralización - en contraposición con la desconcentración- en la medida en que ella llegue a definir sus prioridades y a orientar hacia ellas la ejecución de los recursos fiscales.

En este punto es necesario destacar cómo la asignación de recursos prevista por la Ley 12/86 - cesión de ingresos del IVA- y otras fuentes como los reembolsos por parte de los Departamentos, deben constituir una parte del conjunto de medios a disposición de los municipios, configurados también por recursos de crédito interno [52]/; estos últimos están igualmente

---

[52]/ Ver "Manual de Contratación de Crédito Interno", Economía Colombiana, No.9, 1986, Bogotá (separata)

previstos dentro de las atribuciones de las Asociaciones de Municipios (Decreto 1333/86, Articulo 334), las cuales, en virtud de este Acto Legislativo "son entidades administrativas de derecho pùblico, con personeria juridica y patrimonio propio e independiente de los municipios que las constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordadas por la Ley a los municipios".

Vemos pues que en cierta medida, los "distritos" o comarcas bien pueden constituir una base objetiva para la planificaciòn del desarrollo regional, en la medida en que, por Ley, se constituyen ya no solamente en realidades econòmicas, sociales y culturales sino también en instancias reconocidas de gestiòn politico-administrativa.

La expansiòn del DRI a nuevos tipos de àreas - en particular a las zonas de colonizaciòn y la ampliaciòn de su presencia en zonas indigenas, pone al DRI en mas estrecho contacto con los problemas de tierras, ya muy destacados en algunos distritos como Lorica y Sincelejo [53]. Acá nuevamente se hacen evidentes diferencias regionales; si bien el problema del acceso a la tierra tiende a constituir un denominador comùn para nuestras economias campesinas, en ciertos contextos tiene un caràcter

---

[53] CIE, Evaluaciones DRI Rionegro, Lorica, Monteria, varias publicaciones.

determinante para la viabilidad de las economías campesinas y de la misma sociedad local. A este respecto es necesario destacar que las posiciones asumidas por el DRI a lo largo de su existencia ante el problema de la tierra han sido ambiguas y en ningún momento, cuando el ascenso del DRI contrastó con el "desmonte" de la Reforma Agraria, se hicieron permanentes declaraciones por parte de Presidentes y Ministros de Agricultura en el sentido de que el Programa en ningún momento sustituiría a la Reforma Agraria. Sin embargo, siempre se insistió en excluir la dotación de tierras de la estrategia DRI, no obstante las tempranas reclamaciones de los usuarios del Programa en ese sentido. Durante 1983 y como resultado de las ineludibles evidencias mostradas por las evaluaciones en algunos distritos, ya del programa en su conjunto, ya del componente de crédito para producción en particular, se exploró la posibilidad de establecer una línea de crédito para compra de tierras; el paso siguiente fue la ejecución de un estudio de factibilidad para tal línea de crédito, el cual no fue continuado por acción concreta alguna.

En esta coyuntura el problema parece ubicarse en un terreno diferente, a pesar de la insistencia del Programa en privilegiar sus propósitos de fortalecimiento de las economías campesinas por la única vía de la modernización tecnológica y administrativa. Procesos políticos y sociales en ninguna forma ajenos a las condiciones de las economías campesinas condujeron al Estado al establecimiento del Plan Nacional de Rehabilitación -PNR-, cuya

ejecución ha conllevado: 1. la necesidad de establecer una estrategia de intervención estatal de carácter multisectorial, y cuya única opción operativa parece ser el DRI y 2. la necesidad, cada vez mas urgente, de aplicar una Reforma Agraria Integral, al menos en algunas de las áreas de ejecución del PNR, esto es, una estrategia que combine las soluciones al problema de tierras con la dotación de créditos, asistencia técnica, comercialización, infraestructuras sociales; ni mas ni menos que "Reforma Agraria con DRI", algo muchas veces prometido pero nunca acometido. No es cosa distinta que el reconocimiento de algo ya visto años atrás : no puede haber DRI sin tierras.

En esta oportunidad, sin embargo, concurre el proceso de descentralización y con él una mayor posibilidad de intervención de los niveles municipales en el ordenamiento del uso del suelo agricola (Capitulo III, Decreto 1333/86 asi como en la adjudicación de baldios (Articulo 42)). Estos instrumentos sinembargo no proporcionan aún suficiente amplitud para la reestructuración agraria, en particular para la dotación de tierras, función que dependerá de los alcances que finalmente se aprueben al Proyecto de Ley para la Reforma Agraria que deberá hacer tránsito en el Congreso durante la próxima legislatura.

Algunas observaciones finales

La accidentalidad histórica del DRI, ha transcurrido en

medio de un agitado capitulo de la sociedad colombiana, en el cual se afianzó un modelo de desarrollo agrario adverso a las economias campesinas, al paso que también ha enmarcado profundos sacudimientos de los medios rurales. Ha estado ligado a ello la aplicaciòn de Reforma Agraria, haciendo llegar el momento en que se hace necesario ofrecer soluciones que estabilicen las economias campesinas y que impulsen la inversiòn pùublica y amplien la participaciòn de los ciudadanos en la vida pùblica, como condiciòn sine quanon para las supervivencia del sistema politico vigente.

El proceso de " descentralizaciòn ", que responde en parte a esta dinàmica, ha conducido al DRI,a una situaciòn critica, en la cual puede convertirse en la estrategia lider dentro de la descentralizaciòn o perecer por causa de la dificil adecuaciòn de las instituciones a las nuevas condiciones de operaciòn y de la lenta capacidad de los niveles municipales para asumir mayores responsabilidades en la gestiòn del desarrollo. La trascendencia del momento no escapa a los niveles directivos del Programa y se formulan algunos cuestionamientos que aqui solamente pueden ampliarse.

El primero de ellos se enmarca en la disyuntiva "desconcentraciòn o descentralizaciòn ", vàlida para todo el proceso pero en especial para el DRI. La segunda opciòn implica hacer capaz al Programa de estimular a las comunidades para la

identificación de los objetivos regionales del desarrollo, para identificar igualmente las acciones requeridas y el papel que en ellas corresponde a si mismas y a las entidades estatales del nivel nacional, regional o municipal.

En segundo lugar, el encuadramiento de las actividades más concretas y tradicionales del DRI en el proceso de la descentralización hace necesario considerar con especial atención dos aspectos centrales: los recursos para la ejecución del programa y los procesos del desarrollo tecnológico. En cuanto al primero de ellos, se cuenta ya con mecanismos para identificar previamente los recursos previstos por la Ley (Decreto 1333, Artículo 88) e igualmente con modificaciones simplificatorias para la suscripción de crédito interno; adicionalmente el Fondo DRI concurre como co-financiador de ls obras y ello podría servir de base para abrir la negociación de créditos externos para los municipios, con el fin de ampliar su disponibilidad.

El segundo punto, referido al desarrollo tecnológico, abarca una amplia gama de aspectos, desde la producción agrícola y la comercialización hasta las construcciones para servicios sociales en educación y salud. Ya se ha dotado de una mayor autonomía de las entidades territoriales en los procesos de asistencia técnica para la producción, la comercialización y la seguridad alimentaria (Artículo 1333/86) dentro de los lineamientos generales establecidos por el Programa, sin embargo ello requiere

de una politica de desarrollo tecnológico, inicialmente centrada, al menos en la producción agricola. Ella deberà tener en cuenta las experiencias locales de los productores, las condiciones económicas de la producción, los recursos tècnicos nacionale [54]/.

Sobre estas bases, los nuevos "paquetes tecnológicos" tendrian una mayor flexibilidad para responder a las condiciones locales de la producción, a diferencia de los actuales, rigidamente definidos en las "matrices" en donde actualmente se producen las innovaciones tecnológicas y sus insumos. Esta estrategia, asociada con un aprovechamiento más eficiente de los canales de comercialización de insumos del Estado, traeria reeducciones en los costos de producción e incrementos de la productividad, los cuales habrian de ser articulados con acciones consecuentes en los sistemas de comercialización.

Finalmente, es necesario que el desarrollo del Programa y su afianzamiento en los niveles locales esté ligado, en una estrecha articulación, con los procesos de Reforma Agraria, la cual, en su más amplia compreensión no significa cosa distinta que un desarrollo rural con tierras.

---

[54]/ Ver G. Misas, M. Henao, Agricultura y Cambio Técnico, Universidad Nacional, Bogotà, 1986; E. Garcia, "Consideraciones sobre la Generación y transferencia de Tecnologia en el Programa DRI", Cuadernos de Agroindustria, Bogotà, 1986.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El examen anterior hace evidentes dos aspectos iniciales: en primer lugar, la relevancia desigual que tienen las economías campesinas según los diferentes contextos regionales y junto con ello las características igualmente disímiles que ofrecen las sociedades campesinas; en segundo lugar, el significado del programa DRI como la política más estable dirigida hacia las economías campesinas y las regiones agrarias.

La primera apreciación tiene implicaciones de diverso alcance. Dada esta característica no es conveniente acoger generalizaciones sobre las "tendencias decrecientes" en la participación de ls economías campesinas al menos dentro de la oferta alimentaria. Al respecto es necesario considerar igualmente la mayor flexibilidad del sector empresarial en las decisiones de inversión y de acuerdo con los costos de la producción y condiciones del mercado. Un descenso en la participación de las EC dentro de la oferta de un determinado producto eventualmente refleja un incremento en la participación del sector empresarial pero ello no constituye una tendencia unidirecional y, por el contrario, puede revertir.

De otra parte, estos comportamientos han de ser considerados regionalmente: dentro de un mercado específico, un producto determinado puede mantenerse pero modificando su procedencia, de

E.C. a producción empresarial; esta última a su vez puede retraerse y su espacio ser ocupado nuevamente por la E.C.; este puede ser el caso de perecederos como la papa o las hortalizas. La misma reflexión hace necesario tener en cuenta el carácter dinámico de los "límites" propios de los mercados; aún no se conocen bien estos circuitos pero los productos, de acuerdo con sus calidades y otras propiedades, pueden participar en mercados de distintas jearquías: el tomate de algunas localidades del Valle de Tenza puede circunscribir su circulación al mercado de este distrito o alcanzar el mercado nacional de CORABASTOS-BOGOTA, de acuerdo con la oferta con la que cuente este último, o con sus calidades o con determinadas condiciones de la demanda.

Las particularidades regionales y la heterogeneidad de las unidades campesinas dentro de una misma región (en el Distrito, en cada Municipio y en cada Vereda) interactúan con los demás componentes de ese contexto: en el caso de distritos que enmarcan unidades empresariales. Esta dinámica puede apreciarse en un Distrito como el de Guamo, Tolima y también sería observable en áreas colindantes con las regiones cafeteras más desarrolladas (Caldas, Quindío), en donde tales articulaciones ofrecen necesariamente particularidades propias; desafortunadamente los estudios evaluativos sobre estos distritos no están aún disponibles.

Con respecto al significado del Programa DRI para las

economias campesinas, se constata en el examen de las distintas politicas, que efectivamente constituye la politica explicita y activa màs sostenida hacia las E.C. La ejecuciòn de la Reforma Agraria, si bien se ha prolongado por un tiempo mayor (desde 1963 hasta el presente) ha tenido efectos directos màs discretos y los recursos asignados muestran una sostenida tendencia hacia la disminuciòn. En el caso del DRI y a pesar de las discontinuidades administrativas (desde su adscripciòn al DNP a su paso por el Ministerio de Agricultura y luego el establecimiento del Fondo), la presencia relativamente estabilizada en ciertas regiones estratrégicas y a su articulaciòn con mercados de amplia cobertura (Medellin, Bogotà) ha tenido un impacto significativo. Popr otra parte, a nivel de instituciones ejecutoras del Programa, una de ellas, el ICA por ejemplo, pudo desarrollar lineas de trabajo y metodologias que pueden ser promisorias para este sector productivo; es el caso de la profundizaciòn de los conocimientos sobre los socios de cultivos, la investigaciòn sobre politicas culturales locales, el desarrollo de sistemas de riesgo en pequeña escala.

En este mismo orden de ideas es evidente el "desarrollo desigual" de los distintos componentes del Programa, asi como las peculiaridades y diferentes significados de ellos. La complejidad de acciones comprendidas en el DRI no puedxe ocultar la mayor importanccia jerárquica del componente de producciòn (crédito y asistencia técnica para la producciòn) evidente por si mismo y

por el indicador del volumen absoluto y relativo de recursos asignados al mismo. En esa medida, los logros de las acciones contempladas en él trrascienden necesariamente en su impacto a los demás componentes, de los cuales no es posible esperar paridad en sus efectos con los de la producción. Sin embargo se desprende también de esta política de asignación de fondos, que la comercialización, en tanto no se fortalezca en estrategias y recursos, dificilmente logrará el impacto esperado y aún más, seguirá comprometiendo en forma negativa los esfuerzos orientados hacia la producción.

La complejidad programática del DRI merece consideración más amplia. Ciertamente las regiones de E.C. tienden a mostrar como característica severas carencias en infraestructuras económicas y sociales, las cuales obedecen al fenómeno ya mencionado de los desequilibrios regionales profundizados por el modelo de desarrollo. Sin embargo, luego de las experiencias acumuladas no parece conveniente continuar responsabilizando al DRI de la dotación de infraestructuras tales como acueductos, electrificación, construcciones escolares e infraestructuras para la atención primaria en salud, las cuales pueden ser asumidas por los municipios o por las Asociaciones de Municipios, dentro de los delineamientos contenidos en las normas de la descentralización.

Al tiempo que se identifica la inconveniencia de persistir

sobrecargando el Programa con componentes no articulados directamente con la producción 1/, es importante señalar algunos requerimientos para estos últimos. El primero de ellos es la insuficiencia del Desarrollo Tecnológico en términos de investigación de productos que aporten efectivamente hacia el fortalecimiento de las economias campesinas, de los ajustes requeridos parra su implantación y de las transferencia requerida para los mismos propósitos. Ligado con ello es necesario igualmentee señalar la ausencia del análisis económico en los procesos de decisión sobre priorización de productos objeto de la Asistencia Técnica, desde el punto de vista del fortalecimiento de las E.C.

En segundo lugar debe reiterarse el señalamiento de los desfases en la operción del crédito con respecto a las necesidades de los productores campesinos. Los procedimientos para su adquisición requieren tiempo y esfuerzos onerosos para el usuario y el flujo de los recursos no se ajusta a los calendarios, retardando tareas y limitando efectivamente la producción.

Finalmente, es evidente que las restricciones del acceso a la tierra constituyen un impedimento para el fortalecimiento de las E.C., el cual no siempre es compensado en aquellas áreas en

---

1/ Esta apreciación la comparten los autores con la misión del Banco Mundial responsable del informe de terminación del Proyecto DRI citado anteriormente.

donde el problema es más critico, por un avance de la producción empresarial. La carencia de tierras para los productores parcelarios tiene dos manifestaciones: por su parte, la inexistencia de oferta en Distritos de amplia concentración minifundistas, asociada con deterioro de los suelos; por otra, procesos de concentración de la propiedad en condiciones de muy baja productividad, en las cuales el tiempo de producción dominante, la ganaderia extensiva, no genera tampoco alternativas laborales para los pequeños productores. Esta situación puede ofrecer algunas diferencias en distritos en los cuales se ha implantado la producción agricola empresarial; no obstante, la incorporación de procesos mecanizados en ella limita la demanda de fuerza de trabajo.

Sobre la base de estas conclusiones es posible formular un conjunto de recomendaciones expuesto a continuación.

Recomendaciones

Es necesario diferenciar las sugerencias en dos áreas: la programática y la institucional.

En cuanto a la primera de ellas se recomienda:

Es necesario especializar el DRI en su componente productivo, dando enfásis a los requerimientos del Desarrollo Técnológico (investigación, ajustes y transferencias). Este componente deberá desarrollarse bajo el liderazgo de una

institución como el ICA, que disponga de amplia experiencia y recursos técnicos, necesarios para atender cada una de las demandas que plantea el propósito del fortalecimiento de las E.C.

Por otra parte, el fortalecimiento del componente productivo requiere:

A. La ampliación de los recursos para el crédito, junto con la adecuación de sus procedimientos y flujos a las condiciones económicas de los productores campesinos.

B. La ampliación de las estrategias de comercialización, comprendiendo una mayor asignación de recuros y la definición del tipo de intervenciones más adecuadas y eficaces según las características regionales de los Distritos atendidos.

C. Aplicación de acciones de Reforma Agraria para atender los requerimientos de tierras en donde los demandan las condiciones de los beneficiarios. Estas deberán comprender tanto la adquisición de terrenos como la reestructuración de las unidades de explotación de los beneficiarios, abriendo posibilidades a la organización cooperativa de los pequeños y medianos productores. En este punto es conveniente tener en cuenta que la reestructuración de las unidades de producción posibilita la agregación de la oferta generada, lo cual a su vez permite una mayor eficacia a las intervenciones en el área de la comercialización.

En cuanto al nivel institucional, se recomienda:

A. La estructuración definitiva del sistema de información del Programa en Términos que reflejan los objetivos del mismo, a través de indicadores bàsicos y sencillos que permitan el seguimiento de las intervenciones y puedan ser aprovechados en la medición de su impacto. Hasta el presente se han realizado varios esfuerzos que ponen en evidencian la dificultad de integrar los flujos procedentes de entidades con diferentes grados de desarrollo institucional; al intentar obtener una visión de conjunto del desarrollo del Programa, se tropieza con la inconsistencia de las distintas fuentes de información.

La priorización en lo programàtico del componente de producción y por tanto la reducción de instituciones ejecutoras del programa y su afinidad de actividades y objetivos posibilita una mejor organización del sistema de información. pero ello deberà tener expresión especifica en el convenio que establezca el Fondo DRI con cada una de estas instituciones. Expresamente se deberà incluir dentro de tales convenios la operación de instrumentos y flujos para la información sobre programaciones y ejecución tanto fisica como financiera.

Este requerimiento es indispensable para los propósitos de planificación prospectiva y para el seguimiento de las intervenciones. su evaluación y la identificación de las

tendencias en su ejecución.

B. Gradualismo en la incorporación de nuevos distritos y municipios dentro del Programa. El ingreso del DRI dentro del proceso de descentralización y las condiciones de su operación definidas en especial en el Decreto -Ley No. 77 de 1987, plantean dos aspectos básicos al respecto: en primer lugar, la posibilidad de expansión del Programa a todos los municipios del pais; en segundo lugar, la facultad concedida al Fondo DRI para contratar la Asistencia Técnica con entidades apropiadas para esta función en los niveles municipales.

Con respecto al primer punto, la experiencia del Programa hace evidentes las distintas perspectivas que ofrece cada uno de los Distritos atendidos por el Programa. En tanto algunos de ellos puden "despegar", sin riesgos de entrar en procesos de descomposición derivados de la competencia por los recursos productivos ejercida por grandes unidades empresariales o por latifundios ganaderos, otros afrontan tales riesgos sin perspectiva de neutralización de los mismos. De igual manera, la experiencia obtenida con distintos productos (considerada muy criticamente en el informe final del BIRF) permite visualizar perspectivas diferentes para cada uno de ellos en los diferentes distritos, las cuales también habrán de ser consideradas en las respectivas planificaciones y programaciones. Estas consideraciones deberán ser tenidas en cuenta muy especialmente

al prever la expansión del Programa hacia las áreas de colonizacción en las fronters agricolas.

Con referencia al segundo punto, baste con recordar las reflexiones expresadas en torno al papel ya cumplido por el ICA, así como sus recursos y haberes institucionales, todo lo cual lo señala como la entidad que deberá desempeñarse como rectora en las acciones del Desarrollo Tecnológico,que constituye un eje central del DRI.

C. Mayor precisión en el contenido de los convenios interinstitucionales. La experiencia lograda por el Programa en una década de existencia le permite identificar aquellos aspectos de la ejecución y la administración que no han tenido desempeño adecuado y que pueden corregirse a partir de una más clara definición dentro de los acuerdos con las instituciones. En este punto aplica igualmente la conveniencia de priorizar el componente y objetivos de producción, lo cual facilita dicha precisión.