La Política Agraria y el Plan de Desarrollo*

Juan Sebastián Betancur Escobar

A. Introducción

El presente informe tiene como objetivo principal analizar la política agraria del actual gobierno, y en particular el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) a la luz de la política agraria seguida en Colombia durante los últimos veinticinco años; las metas y prioridades del desarrollo económico y social esbozadas por el gobierno y muy especialmente de la estructura institucional que hoy en día rige en el sector agrario colombiano.

El trabajo tiene cinco secciones principales. Inicialmente, se resume la evolución de la política agraria 1950-1975; a continuación se describen los objetivos e instrumentos para la ejecución de los programas propuestos. Después de cada descripción se hace un análisis de esos planes y programas.

* El autor desea agradecer la valiosa colaboración prestada por Roberto Junguito, Carlos Ossa y Jorge Pérez en la realización de este Informe Especial.

El Plan de Alimentación y Nutrición pretende lograr el bienestar alimentario de la población de bajos ingresos, a través de un adecuado abastecimiento de alimentos nutritivos, y por medio de un programa subsidiado de alimentos se busca atender de inmediato a los grupos más vulnerables constituidos por madres embarazadas, lactantes y niños hasta de dos años, ubicados en los niveles de ingresos más bajos, del 10% al 20%.

De otro lado, el desarrollo rural integrado concebido como el instrumento más importante para lograr las metas del Plan, tiene por objeto el incremento del ingreso real y el empleo en el sector campesino.

De la lectura cuidadosa de uno y otro documento se percibe rápidamente cómo cada uno de ellos tienen únicamente apreciaciones muy globales tanto a nivel del diagnóstico del problema que se quiere atacar, como de las metas e instrumentos seleccionados. En otras palabras, no se da una cuantificación detallada ni de los problemas, ni de los requerimientos financieros, ni tampoco una

precisión en las metas que se quieren alcanzar.

Tampoco se plantea en forma explícita, si cambiando la estructura de ciertos cultivos hacia productos que no sólo sean de mayor viabilidad técnica y económica sino de mayor relievancia nutricional podrían lograrse mejoras en la situación del sub-sector tradicional de la agricultura.

Por último, se plantea el gran interrogante, acerca de la factibilidad de llevar a cabo una política cierta de redistribución de ingresos, y mejora real de las clases más desposeídas, objetivo final de ambos programas, a través de los instrumentos que en ellos se reseñan. O si, simplemente se lograrán incrementos en la producción global, posiblemente favoreciendo más al sector comercial por tener capacidad de responder más rápidamente a los requerimientos de producción, dando lugar a no avanzar de la situación inicial en forma importante, característica tradicional de la política agraria colombiana tal como se expresa en la primera sección de este trabajo.

B. La política agraria 1950-1975[1]

En los últimos 25 años de planeación en Colombia se han establecido como metas prioritarias del desarrollo nacional el logro de un más acelerado crecimiento económico, una mayor generación de empleo y una mejor distribución del ingreso nacional. Especialmente, para el sector agropecuario se ha hecho énfasis en la necesidad de elevar la productividad, estimular las exportaciones, incrementar la disponibilidad de bienes alimenticios para el consumo interno y hacer más equitativa la distribución de la tierra[2].

Sin embargo, el cumplimiento simultáneo de las metas fue rara vez efectivo, y en la realidad los instrumentos de política utilizados para dichos fines, tales como las políticas de tecnología, crédito y precios se dirigieron fundamentalmente a incrementar la productividad y la producción de los cultivos comerciales, en perjuicio de la agricultura tradicional y con consecuencias desfavorables sobre los logros de otras metas de política agropecuaria como son la generación de empleo y la redistribución de los ingresos. Esta conclusión no sería tan desalentadora de haber contribuido el proceso de reforma agraria a resolver, aunque fuera en forma parcial, los agudos problemas sociales del campo colombiano. Al predominar el incremento de la productividad sobre los otros objetivos de la política agropecuaria se hace más difícil y remoto el lograr las otras metas. Esto no debe sorprender; no siempre, posiblemente rara vez, se pueden cumplir simultáneamente todos los objetivos, por la existencia de conflictos entre ellos que lo impiden.

Uno de los conflictos que se detecta con mayor frecuencia al analizar la evolución de la política agraria es el que se ha generado entre el crecimiento de la productividad agrícola en cultivos comerciales y la absorción de empleo. Igualmente, se han desarrollado conflictos entre incrementos de la productividad agrícola y la redistribución del ingreso.

Los conflictos entre las metas de la política agraria resultan evidentes en el caso de la mecanización. Su intensifica-

[1] La presente sección se basa en las conclusiones del estudio de FEDESARROLLO, *La Política Agraria en Colombia 1950-1975*, marzo 1975.

[2] Perry, Guillermo, "Introducción a los planes de Desarrollo en Colombia", *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, FEDESARROLLO, 1974.

ción ha resultado no sólo en reducciones en el nivel del empleo sino también en una concentración del ingreso que se ha reflejado tanto en las mayores utilidades de los agricultores comerciales como en los menores salarios reales de la mano de obra desplazada y en los menores ingresos de los agricultores no mecanizados que compiten en la producción con los agricultores comerciales. Así mismo la investigación y la difusión de semillas mejoradas han tenido impacto principalmente en los cultivos comerciales (algodón, arroz, cebada y el cultivo del maíz híbrido en el Valle del Cauca).

El análisis de la forma en que se ha orientado la política de crédito al sector, refuerza el efecto de estímulo a la productividad logrado por la aplicación de las otras políticas. El Fondo Financiero Agrario y su sucesor, el Fondo Financiero Agropecuario, han canalizado más del 80% de sus recursos a los cultivos comerciales y en especial al algodón y el arroz. Naturalmente, el impacto de esta política ha sido la de concentrar el ingreso no sólo por la limitación que se impone a los cultivos de largo plazo sino por encauzarse esta financiación en contra de la agricultura tradicional.

La evolución de la política de precios ha conducido a una conclusión similar. A través del mecanismo de precios de sustentación y el manejo de existencias se ha estimulado en forma efectiva, la producción, especialmente de arroz. En general, esta política ha tenido un efecto de concentración del ingreso en favor de los agricultores comerciales y en contra de los consumidores. Por otro lado, cabe anotar que por la baja proporción de la producción nacional de cada cultivo en que ha intervenido el IDEMA no ha permitido una política de estabilización del ingreso a los agricultores. Además, parece haber tenido un efecto muy débil frente a la reducción de los márgenes de comercialización que gravan al consumidor.

Finalmente, debe recalcarse que la política de reforma agraria no ha operado como elemento de compensación en favor del agricultor tradicional y no ha logrado sus metas. El que no se haya registrado ningún cambio en la distribución de la tierra entre 1960 y 1970 así lo confirma.

La expropiación de tierras durante el tiempo en que se ha venido ejecutando la reforma apenas alcanza a 18.300 hectáreas y el número de familias beneficiadas con los programas de compra y expropiación llega sólo a 12.570, cifra por demás insignificante. Medidas recientes, como la adopción de mínimos de productividad bajos, para fines de clasificación de tierras, y la adopción de la ley de aparcería, sugieren que las intenciones gubernamentales no son las de acelerar la distribución de tierras, sino, más bien las de dar seguridad a la agricultura comercial y fomentar la producción.

En síntesis, en los últimos 25 años se ha seguido una política encaminada a elevar la productividad del sector agrícola que ha logrado su objetivo. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para producir una transformación real en la agricultura colombiana.

De acuerdo a lo señalado arriba se ve bien claro cómo ha habido una inestabilidad a lo largo de los planes de desarrollo presentados en Colombia para mantener adecuadamente el énfasis en las medidas escogidas como prioritarias, y la falta de persistencia de las mismas prioridades señaladas incluso al interior del sector agropecuario.

En esta forma, ciertas políticas han quedado un tanto expósitas por haber sido abandonadas antes de ponerse en plena vigencia, cuando en general se re-

quiere para confirmar o no, su bondad, el paso del tiempo y naturalmente su continua instrumentación y apoyo. Buen ejemplo de esta afirmación parece ser lo que ha sucedido con los programas de Reforma Agraria, que han tenido tantas viscisitudes como años de vida, legislación y evaluaciones. A primera vista y a juicio del autor se considera que a través de una política de Reforma Agraria bien concebida y adecuadamente apoyada habrían podido lograrse a mediano y largo plazo todos aquellos propósitos que animan formalmente a cualquier gestión gubernamental para el sector agrario, como son las aparecidas en los planes de desarrollo económico de los últimos años.

Por lo demás y dicho sea de paso, una política de esta naturaleza hecha con profundidad naturalmente desencadena conflictos y al salir adelante con ella, se comienza a producir un proceso real de redistribución del ingreso, de formación cultural y por consiguiente de redistribución del poder político.

C. Planes y programas generales para el sector rural

Los principales mecanismos adoptados por el gobierno nacional para dirigir el sector rural comprenden el plan de alimentación, el programa de desarrollo rural integrado, el acoplamiento y puesta en marcha del impuesto de renta presuntiva a la agricultura, además de la continuación de los otros programas tradicionales en este campo. Tal como se comentó en la introducción de este informe es propósito principal de este trabajo discutir los nuevos mecanismos ya que los programas tradicionales poco han cambiado y siguen estando sujetos a las críticas y comentarios efectuados en la sección anterior.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, PAN[3], tiene como objetivo fundamental "lograr un progresivo bienestar alimentario de las clases socioeconómicas menos favorecidas, a través de un abastecimiento adecuado en alimentos nutritivos y en mejorar el estado nutricional de esta población —especialmente de la población infantil— a través de programas de apoyo nutricional directo (distribución de alimentos que complementen la dieta)".

Por su parte, el Programa de Desarrollo Rural Integrado[4] tiene, según el Plan de Desarrollo, dos objetivos fundamentales "racionalizar la vinculación de la economía campesina al mercado" y "buscar el incremento del ingreso real y el empleo en el sector campesino".

Antes de entrar a analizar en forma detallada cada uno de estos programas y sus interrelaciones, debe destacarse que el gobierno los ha considerado como complementarios y como iniciativas que conducen simultáneamente a redistribuir el ingreso y a estimular el crecimiento económico, a través de aumentos en la producción agrícola y, en un futuro, en la productividad de la mano de obra nacional.

1. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición[5]

El documento publicado alrededor del Plan en referencia comprende una introducción en la cual se relacionan sus ob-

[3] Departamento Nacional de Planeación, "Plan Nacional de Alimentación y Nutrición", *Revista de Planeación y Desarrollo.* Vol. VI, No. 2.

[4] Departamento Nacional de Planeación, "Esquema Preliminar del Programa de Desarrollo Rural Integrado". *Revista de Planeación y Desarrollo,* Vol. VI, No. 2.

[5] El análisis de la sección presente se basa en el documento del Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

jetivos con las metas de desarrollo económico formuladas por el actual gobierno; una justificación o diagnóstico del problema de la nutrición en Colombia y una descripción de los componentes o mecanismos por medio de los cuales se pretende poner en funcionamiento el Plan. En tal sentido, podría afirmarse que el documento contiene los ingredientes básicos de un Plan de Desarrollo[6], aunque no existe una cuantificación detallada ni de los requerimientos financieros, ni de las restricciones para su ejecución, ni aún del estado inicial de la desnutrición en Colombia, ni una precisión en las metas por alcanzarse.

a. El diagnóstico: la desnutrición como problema social

El diagnóstico efectuado sobre la situación nutricional en Colombia es muy breve y únicamente se cuantifica el problema, al establecer, sin hacer ningún tipo de referencia a otros estudios, que "alrededor del 60% de los niños menores de cinco años presentan algún grado de desnutrición", y que tales "deficiencias nutricionales constituyen la causa básica o asociada del 41% del total de defunciones en los niños menores de cinco años en Colombia". Por lo demás, el diagnóstico simplemente se limita a enumerar los nocivos efectos de la desnutrición en el desarrollo fisico-mental y por lo tanto en la productividad del capital humano.

En la versión actual del Plan no se presenta una descripción de las deficiencias nutricionales de la población colombiana; no se analizan las situaciones en las diversas regiones del país, ni tampoco se compara la situación con las de otros países del mundo. El documento no justifica ante un lector desprevenido la importancia de dicho problema en Colombia; tampoco analiza la situación de desnutrición en forma tal que permita medir los requerimientos futuros de alimentos o el tipo de bienes agrícolas cuyo abastecimiento necesita proveerse.

En este orden de ideas puede ser interesante tratar de localizar qué núcleos de la población padecen hambre permanente y por lo tanto desnutrición crónica, y cuáles sufren hambre estacional, en épocas de no cosecha por ejemplo, y capturar el dato del tipo de desnutrición que se presenta en este caso, esto es, si es igualmente estacional o más o menos crónica. Puede llegarse además a la distinción que da la literatura sobre el tema, entre la población desnutrida (escasez de calorías y en general de agentes nutritivos) y la población mal nutrida (escasez de proteínas).

b. Los instrumentos o componentes básicos del Plan

El análisis de los componentes básicos del Plan constituye la sección central del documento y se le dedica a su descripción y análisis más de dos terceras partes del mismo. Puede afirmarse que la principal virtud de tal sección la constituye el ilustrar cómo un Plan de Alimentación y Nutrición abarca todos los campos de la actividad económica nacional. Esto es:

— Desarrollo agrícola que aumente la productividad de la gran masa campesina con poca tierra dado que allí se produce la mayor parte de los alimentos de consumo directo.

— Compra por parte del Estado de alimentos para aumentar el nivel nutricional del 10% al 20% más pobre de la población.

— Fomento a la industrialización de alimentos con alto poder nutricional.

[6] Guillermo Perry, *op. cit.*

— Suministro de agua potable y aumento de puestos de salud.

— Educación en aspectos nutricionales.

— Distribución subsidiada de alimentos.

Además, se resalta en el documento cómo el Plan implica unas prioridades en materia de inversión pública que, con los programas de educación primaria y desarrollo urbano demandarán la mayoría de los recursos del presupuesto nacional[7].

Dado que dentro de estos componentes hay algunos que tienen que ver con otros sectores distintos al conocido como agropecuario (industrialización, educación y salud); solamente se hará referencia a los siguientes elementos: Producción de alimentos; organización del sistema de comercialización de alimentos; programa de distribución subsidiada de alimentos.

i. Producción de alimentos

Para el cumplimiento de los objetivos del Plan se requiere incrementar la disponibilidad de alimentos. El PAN centrará su atención principalmente en el estímulo a la producción interna de los siguientes productos: Leguminosas: fríjol, alverja y soya. Cereales: arroz, maíz y trigo. Amiláceas: papa, yuca y plátano. Proteínas animales: especies menores y pescado.

La selección del grupo de alimentos se efectuó aparentemente considerando la calidad alimentaria y nutricional, la correlación entre esa calidad con la frecuencia de consumo y la importancia del producto en el gasto familiar y los costos por unidad de nutriente de cada producto. Sin embargo, debe destacarse que la metodología de análisis no aparece en el documento. Tampoco se indican las metas o necesidades de producción adicional de los diversos productos.

Ahora bien: para llevar a cabo ese estímulo a la producción de alimentos, el PAN señala seis elementos principales, que a continuación se enumeran:

— Investigación y adaptación de nuevas variedades para producción de fincas pequeñas.

— Programa de desarrollo rural integrado, que incluye varios sub-programas que se analizan más adelante.

— Producción alimentaria en la zona cafetera. Se hace notar el peligro que se desprende de la expansión del cultivo del café a costa de los alimentos que allí se producen.

— Programa de expansión del crédito agropecuario a través del Fondo Financiero Agropecuario, también con crédito externo (US$ 80 millones). Este programa se concentrará en ganadería, en los cultivos comerciales incluidos en el Plan, tales como maíz, trigo, arroz y soya.

— Financiamiento de agrindustrias.

— Fomento pesquero.

Al poner en marcha estos programas naturalmente se plantea un aumento apreciable en la oferta de alimentos, que podría causar eventualmente una baja en el precio de los mismos propiciando un desestímulo en la producción. Para obviar este fenómeno, el PAN, responde en una forma que puede dar lugar a equívocos, que esto puede evitarse a través de un buen manejo del crédito, dirigiéndolo en tal forma que se logre ajustar periódicamente la oferta de alimentos a través de cambios de programas de crédito cuando ciertos precios tengan

[7] Plan de Alimentación y Nutrición, *op. cit.*

bajas demasiado abruptas, y además a través de precios mínimos de sustentación, calculados sólo para garantizar un ingreso mínimo a los campesinos. El IDEMA deberá intervenir en la compra de los alimentos que hacen parte del Plan.

ii. Organización del sistema de comercialización de alimentos

Después de analizarse en el documento, cómo las fallas en la comercialización pueden constituir un "factor restrictivo de la situación nutricional de la población", produciendo limitaciones en la demanda y desestímulo en la oferta, se anota, que dada las imperfecciones de tiempo y de lugar que se presentan, hay que propiciar la racionalización del mercado con el fin de obtener reducciones en los costos de comercialización y asegurar la intervención del estado. Para esto el IDEMA asumiría una función rectora en materia de mercado, de acuerdo con las pautas que le indique el gobierno central. La mayoría de las acciones presentadas en el PAN en materia de mercadeo hacen parte de los proyectos de desarrollo rural integrado.

iii. Programa de distribución subsidiada de alimentos

El PAN distingue dentro del sector de la población más desposeída que se favorecerá con las estrategias antes señaladas, a una porción aún más vulnerable que la configuran las madres embarazadas, lactantes y los niños hasta de dos años, ubicados en los niveles de ingresos más bajos, del 10% al 20%.

Igualmente, los componentes básicos mencionados antes, alcanzarán su pleno desarrollo a un mediano y largo plazo y por consiguiente su impacto nutricional no se percibirá sino transcurrido ese tiempo. Por estas dos razones "se considera que un programa de alimentos subsidiados para la población más vulnerable se justifica mientras se logre elevar el estado de nutrición de la población a niveles aceptables".

Este programa tiene dos aspectos:

— Distribución directa de alimentos, para suplir la dieta de los niños menores de dos años.

— Asignación y repartición de cupones a las madres embarazadas y lactantes, por medio de los cuales pueden adquirir ciertos alimentos.

El primero de estos se llevaría a cabo a través de escuelas, centros de salud, salacunas, y centros del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. La distribución que se acompañaría con educación nutricional y con la prestación de algunos servicios mínimos de salud. Este programa contará con financiación del Banco Mundial. Los alimentos y cupones no se donarán, sino que se proporcionarán a muy bajo costo.

Los cupones se facilitarán a través de centros y puestos de salud, tendrán un valor específico y con ellos podrán adquirirse alimentos del programa a través de las redes comerciales privadas existentes, o de los centros de salud, centros del ICBF, etc. Los alimentos que se podrán adquirir mediante cupones serán: mezclas vegetales, con alto contenido proteínico; pastas enriquecidas con proteínas, productos proteínicos derivados de la soya.

2. Análisis global de los componentes básicos del PAN

Importa ahora hacer unas consideraciones generales acerca de los instrumentos escogidos para llevar a cabo lo que se ha convenido en llamar componentes básicos del PAN. En la sección

correspondiente a la descripción del PAN, se anotó cómo este Plan no hace referencia explícita al estado inicial de desnutrición en Colombia, ni tampoco a las metas por alcanzarse.

a. Producción de alimentos

El Plan no presenta la metodología con base en la cual se procedió a escoger el grupo de bienes alimenticios cuya producción se requiere estimular. En razón de la vaguedad del Plan, resulta difícil evaluar dicha escogencia. Sin embargo llama la atención la no inclusión de la panela como uno de los alimentos del grupo, ya que no sólo cumple con todos los criterios de escogencia, sino que además es una industria estancada desde hace varios años, y cuya producción es llevada a cabo principalmente por minifundistas de ladera.

De otra parte, merece atención especial los correctivos que se sugieren para aminorar los efectos negativos de una oferta amplia de alimentos, como resultado de los estímulos a la producción que contempla el Plan.

A este respecto cabe destacar que el manejo de la política crediticia y de precios sugerida por el Plan resulta difícil de interpretar. La sugerencia entre líneas parece ser la de que en casos de aumentos de producción y bajas de precios, se estimulará al productor a través de programas de crédito subsidiado que le compensen la baja rentabilidad en el futuro. Esta política en conjunto, con el establecimiento de precios mínimos de compra garantizados por el gobierno, no sería otra cosa que el establecimiento de una estrategia de "alimentos baratos" montada en una política de subsidios, política que parece ser contraria a lo expresado por el gobierno y al espíritu que guió la reforma financiera y de estructura de tasas de interés.

b. Comercialización

Vale la pena destacar algunos aspectos mencionados en el PAN, dejando de lado algunos muy importantes, como el de la construcción de vías y organización del transporte.

En el PAN se hace énfasis en la necesidad de apoyar la organización de los productores para racionalizar la fase de acopio y concentrar la oferta. Igualmente en apoyar las centrales de abastos o mercados mayoristas, y "se reforzarán los esfuerzos tendientes a la formación de cadenas minoristas".

No obstante, queda por fuera de la presentación hecha por el Plan el gigantesco problema que implicará la presencia del Estado en la posibilidad de comprar las cosechas; en especial, no se detallan las implicaciones que impone el Plan sobre las actividades del IDEMA. Del texto del documento se desprenden algunas funciones definidas, aunque contradictorias para el Instituto. Por un lado, se establece que el IDEMA compre con precios mínimos de sustentación, las cosechas o parte de ellas, de aquellos productos que constituyen la "canasta" del Plan. El IDEMA reorganizará su actividad de acuerdo a las recomendaciones del CONPES[8]. Entre estas se dice que el Instituto debe convertirse en una empresa comercial industrial del Estado, "con el objeto de que actúe racionalmente y que resista las presiones políticas o gremiales"[9].

Aparentemente ambas posiciones son fundamentadas. Sin embargo, al analizarlas conjuntamente y teniendo en cuenta otras situaciones contenidas en el Plan, no aparece muy clara la viabilidad de aquellas. Al operar un instituto de

[8] Departamento Nacional de Planeación, "Situación del IDEMA", Bogotá, febrero de 1975.

[9] Ibid. página 20.

mercadeo con precios mínimos, únicamente se pretende conceder un precio al agricultor que le minimice riesgos pero que de ninguna manera le garantiza un precio rentable. Tradicionalmente el IDEMA ha operado así, y de ahí que en general la participación del Instituto en la comercialización de las cosechas haya sido relativamente reducida exceptuando la intervención en trigo, y sólo ha logrado hacerse a existencias apreciables cuando ha competido en el mercado a través de precios de intervención.

Las funciones descritas para el IDEMA, le llevarían a manejar existencias, operación no solamente compleja, sino ante todo costosa y eventualmente no rentable, cuando se opera con precios mínimos de sustentación. Por esta razón, es dudoso que un establecimiento industrial y comercial del Estado, que por definición está diseñado para no dar pérdida, y que funciona con patrimonio propio, pueda llevar a cabo operaciones de tan grandes riesgos.

Pero además, ¿cómo puede el Estado asegurarse unas existencias para dar cabal cumplimiento a los requerimientos del programa subsidiado de alimentos? Es dudoso que sea posible hacerse a esas existencias, con precios mínimos de sustentación. Tal vez haya que recurrir a otro esquema de precios, mediante convenios con agricultores u otros semejantes, pero de todas maneras precios competitivos en el mercado. Por consiguiente, en la práctica estarían coexistiendo para una serie de productos de los favorecidos por el PAN, dos precios de compra por parte del Estado, todo esto independientemente de quien haga las compras de alimentos.

La selección de alimentos que se entrarían a subsidiar (pastas enriquecidas y productos derivados de la soya) revive el problema de la importación de trigo que se requeriría para la elaboración de pastas con su consiguiente implicación en términos de subsidio a este producto.

En síntesis, no aparece claro, en qué forma el Estado va hacer frente al problema de la garantía de comprar, o la necesidad de hacer existencias, o los instrumentos para hacerlo, tanto en términos de entidades como de precios. Tampoco se puede dejar pasar desapercibido el problema de almacenamiento en todos sus aspectos: capacidad actual y necesidades futuras.

c. Distribución subsidiada de alimentos

Es evidentemente una política de las conocidas como paternalistas. Conlleva enormes peligros dada la educación de nuestras gentes y dada la misma organización de la administración pública colombiana; además, y a pesar de que allí se advierte la imposibilidad de atender desde el comienzo a todos los sectores más pobres de la población, e incluso a todas las familias de ese mismo nivel mínimo de ingresos, con niños menores de dos años, obviamente el criterio adoptado contiene elementos un tanto difíciles de controlar en sus efectos como son los siguientes:

En primer lugar no se ve claro, cómo se haría el control de esos bonos o cupones, para impedir que se creen mercados artificiales o no buscados (mercado negro), reduciendo la efectividad del programa de nutrición. Esto evidentemente no anularía el efecto redistributivo. Sin embargo, cabe preguntarse si el mismo efecto no podría lograrse a través de un sistema administrativo menos complicado que el de los cupones.

En segundo lugar, en Colombia ya se han ensayado políticas semejantes a través del programa mundial de alimentos (alimentos regalados) o a través de restaurantes escolares o similares, y a través

de los llamados mercados populares del IDEMA, sin que ninguno de ellos haya tenido ni una cobertura importante, ni unos resultados, aún parciales, que permitan defenderlos realmente.

En tercer término, partiendo de la base tantas veces mencionada de que todos estos planes y programas buscan propender por estimular la agricultura tradicional, surge el temor que pueda suceder lo contrario, esto es, que a corto plazo, el Estado estaría favoreciendo a quienes tienen ya una capacidad de producir a escala, tanto a nivel de empresa agrícola como de proceso agroindustrial de alimentos, al adquirir esos productos escogidos, para distribuirlos a menor precio.

Finalmente, no se puede perder de vista que la mala nutrición en Colombia no es otra cosa que un síntoma grave de pobreza, cuyo tratamiento merece plantear e insistir en soluciones de fondo.

3. Programa de desarrollo rural integrado[10]

El programa tiene, según se ha expresado, dos objetivos fundamentales "racionalizar la vinculación de la economía campesina al mercado e incrementar el ingreso real y el empleo". Puesto que el desarrollo rural tiene entonces, como intención la reducción de la pobreza, el programa tiene que estar dirigido a incrementar la producción y elevar la productividad. El programa además, se relaciona con la modernización de la sociedad rural y con su transición de un estado de aislamiento a su integración con la economía nacional[11].

Según el programa propuesto por el gobierno, para lograr tales objetivos, "es necesario atacar *todas* aquellas variables que tienen que ver con la producción (crédito, tecnología, trabajo)[12]; la comercialización y el desarrollo de la fuerza de trabajo (educación, salud, etc.)". Entre los instrumentos que han sido escogidos para ejecutar el programa figuran entonces inversiones en infraestructura física y social; la investigación y extensión de tecnología; el crédito y mercadeo.

En relación con la transferencia de tecnología, el programa hace énfasis en que la investigación debe partir de las prácticas tradicionales del campesino, teniendo en cuenta además las condiciones concretas de cada región. Se busca pues, establecer una tecnología que conduzca a economizar tierra y capital, frente a aquella que se dirige a economizar trabajo.

En lo que respecta a crédito, el documento puntualiza que debe otorgarse en función de la capacidad productiva del campesino y no con base en su patrimonio.

Por su parte, los servicios de mercadeo buscan evitar la inestabilidad de los precios y reducir el margen de comercialización. Para lograr dichos propósitos se impulsará la organización de productores. Los otros aspectos de la política de mercadeo ya fueron descritos anteriormente.

Como procedimiento a seguir se establece que el programa tendrá prioridad en aquellas "regiones que puedan responder más fácilmente a estímulos para el aumento de la productividad y que hayan recibido una asignación desigual o dispersa del gasto público dando lugar a

[10] Departamento Nacional de Planeación, "Programa del Desarrollo Rural Integrado, Esquema Preliminar", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VI, No. 2.

[11] Banco Mundial, "Rural Development", *Sector Policy Paper*, 1975.

[12] Nótese que no se tiene en cuenta la tierra como variable relacionada con la producción.

un estancamiento en el desarrollo de su potencial productivo".

Actualmente el programa está en la fase de preparación de un proyecto de solicitud de crédito externo al BID y al BIRF y se espera que comenzarán a realizarse estas inversiones a partir de enero de 1976. Estos créditos tendrán un monto de US$ 120 millones (US$ 50 provenientes del BID y US$ 70 del BIRF). La contrapartida nacional será de otro tanto. El 60% de este total se destinará a inversiones en crédito, extensión y mercadeo.

La responsabilidad de la ejecución recaerá en la Caja Agraria, quien se combinará con las otras entidades del sector de acuerdo a las funciones que desempeñe.

4. Análisis global del DRI.

Vale la pena comentar ahora algunos puntos y establecer si los instrumentos escogidos por el programa para lograr el propósito de buscar el bienestar del 50% más pobre de la población son suficientes y adecuados.

a. Cobertura y beneficiarios del DRI

En general, un proyecto de este tipo debe identificar el grupo de beneficiarios en forma tal que incluya la categoría de personas, el número de beneficiarios y su localización[13]. A este respecto, cabe destacar que en los documentos hasta ahora publicados por el Departamento Nacional de Planeación, no se hace referencia explícita al tipo de beneficiarios potenciales. El Plan de Alimentación y Nutrición indica que los beneficiarios del DRI serán los minifundistas, aparentemente de zonas distintas a la cafetera. Por otro lado, el documento del DRI señala que "se dará prioridad a aquellas regiones que sean más susceptibles de lograr incrementos de productividad", consideración que no descartará la posibilidad de incluir como beneficiarios del programa a los "medianos agricultores" o a los aparceros[14], grupos ambos diferentes de los minifundistas a que hace referencia el PAN. En resumen, no parece que el programa haya efectuado una escogencia clara del sector de campesinos beneficiarios, identificando exactamente el grupo de ingresos que se quiere favorecer.

b. El alcance del programa

Dado el estado de generalidad en que se encuentra el Programa de Desarrollo Rural propuesto por el gobierno parece, a primera vista, inconveniente, comenzar con un grupo de proyectos de la magnitud propuesta (US$ 240 millones), sin que se haya evaluado y divulgado suficientemente la experiencia obtenida en los programas de Desarrollo Rural del ICA y en los asentamientos campesinos promovidos por el INCORA.

c. El desarrollo rural y la Reforma Agraria

Un elemento que sorprende por su ausencia, en los planes gubernamentales en referencia, es el papel que jugaría el INCORA y en general la Reforma Agraria[15], ante todo porque existen un conjunto de normas que regulan el sistema de propiedad en el campo y además existe una institución como el INCORA que tiene unos recursos, unas inversiones y naturalmente unas obligaciones. De otra parte, es obvio que una política de

[13] Banco Mundial, *op. cit.*, página 10.

[14] La ley 6a. de 1975 ha revivido y estimulado el contrato de aparcería como sistema de explotación de la tierra.

[15] En efecto, en el documento del DRI se desconoce al INCORA como entidad preponderante en la ejecución de los programas de desarrollo rural.

redistribución de la tierra debe tener un papel importante en cualquier estrategia dirigida a mejorar el nivel de vida del sector más pobre de la agricultura, pues la subsistencia del campesino depende en gran medida de su control sobre la tierra. En tales circunstancias podría afirmarse que "una reforma agraria es un elemento necesario de un programa de desarrollo rural"[16].

La eficacia de la Reforma Agraria como instrumento redistributivo en Colombia parece ser generalmente aceptada. A este respecto, los pocos estudios que se han hecho sobre distribución de ingreso en Colombia, enfocan la utilidad de la reforma agraria en ese contexto[17].

Así, el estudio "La distribución del ingreso en Colombia", cuando habla de los factores determinantes de la distribución del ingreso, dice:

"No cabe duda de que la mala distribución de la propiedad rural es una de las causas principales de la gran dispersión en los ingresos agrícolas. Los ingresos altos corresponden a personas con fincas grandes y los grupos más pobres son los jornaleros sin tierra y las 300.000 personas que tienen fincas de una hectárea".

Además dicho estudio afirma que al repartir la tierra no sólo se mejora la distribución del ingreso, sino que esta repartición llevaría a un aumento sustancial en la producción agrícola.

"En resumen parece que en el campo una redistribución de la propiedad mejoraría significativamente tanto la distribución de ingresos como la producción agrícola y el empleo".

A su vez, en el artículo "Distribución de Fincas por Tamaño . . . " se dice cómo generalmente se plantea un "conflicto" entre el crecimiento de la producción y la distribución del ingreso. Trata con mucho cuidado, cómo deben tomarse las decisiones que afecten el tamaño de las unidades agrícolas, y en fin, después de muchas consideraciones y análisis, concluye en la siguiente forma:

"Los datos presentados indican que a menos que se encuentre una solución por fuera del sector agrícola, no existe una solución rápida para la inequitativa distribución del ingreso dentro de este sector que no involucre una redistribución de la tierra como componente fundamental".

A pesar de estos análisis que han aparecido en la literatura económica colombiana, todo parece indicar que la política de desarrollo rural integrado, se plantea como una sustitución a una política real de Reforma Agraria. Con lo cual se pueden lograr aumentos importantes en la producción, en la productividad por unidad de superficie; pero no es claro, que se logren disminuciones sensibles en la brecha entre los ingresos del sector más pobre de la población rural y el de mayores recursos; e incluso que nuevamente se aplace la meta que se conseguiría a mediano y largo plazo, de mejorar la distribución de la riqueza y de incrementar aún más la producción.

Finalmente, de la lectura del conjunto de documentos que integran el Plan de Desarrollo, se desprende la crucial importancia que le otorga el gobierno a la Reforma Tributaria, como pieza fundamental del Plan y de su política económica. Aparentemente, el esfuerzo redistributivo de la política gubernamental se va a canalizar a través del sistema fiscal. En estas circunstancias, se podría concluir que otros mecanismos redistributivos como la Reforma Agraria no son prioritarios en la estrategia de desarrollo del actual gobierno, ya que posiblemente se considera que estos instrumentos no tendrían la efectividad deseada en el largo plazo y en el corto plazo podrían desestimular la producción.

[16] Banco Mundial, *op. cit.*, página 6.

[17] Véase Miguel Urrutia, "La distribución del ingreso en Colombia" y Berry Albert, "Distribución de Fincas por tamaño, distribución del ingreso y eficiencia de la producción agrícola en Colombia", en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano.* FEDESARROLLO, Bogotá, 1974.