Los programas de Desarrollo Rural: Evaluación y perspectivas*

María Errázuriz
Leonardo Bautista[1]

I. INTRODUCCION

El programa de desarrollo del presente gobierno, "Plan de Economía Social", define como uno de sus aspectos centrales la erradicación de la pobreza en las zonas rurales del país. Para ello se diseñaron el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Plan de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), este último constituido por tres programas: el de "Desarrollo Integral Campesino", el de la "Costa Pacífica" y el de "las Comunidades Indígenas".

El primero, el PNR, está orientado de manera especial a la atención a las comunidades ubicadas en zonas de colonización y en áreas social y económicamente deprimidas donde prevalecen situaciones de perturbación. El segundo, orientado a la población campesina del país, estimada en "4 millones de personas, que derivan su subsistencia de aproximadamente 600.000 minifundios y proveen cerca del 30% de los alimentos básicos de la dieta nacional"[2].

El objetivo central de este plan es aumentar la "cantidad, calidad y productividad de los activos sociales de los grupos de población campesinos de manera que puedan asegurar un crecimiento estable y sostenido"[3]. El logro de estos objetivos implica el desarrollo de una estrategia de provisión de servicios básicos, de acceso a la tierra, a los recursos financieros, a la tecnología, y de mejoramiento de la comercialización de la producción rural. A su vez, la estrategia global se fundamenta en la incorporación de los municipios y la participación de las comunidades locales en los procedimientos de planeación, asignación de recursos, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos, acorde con el proceso de descentralización administrativa.

La coordinación del programa está a cargo del FONDO DRI, entidad que poseía una experiencia de varios años en programas de desarrollo rural integrado. Además el gobierno, mediante el Decreto 77 de 1987, introdujo modificaciones sustanciales a la estructura jurídica del FONDO DRI convirtiéndolo en establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura.

---

* Este trabajo se realizó en el marco del convenio Fondo DRI-Universidad Nacional.

[1] Profesores Universidad Nacional.

[2] D.N.P. Plan de Economía Social, Agosto 1987. p.43.

[3] D.N.P. Plan de Economía Social, Agosto 1987, p.43.

Su objetivo primordial es coordinar y cofinanciar, con los municipios y otras entidades públicas y privadas, la ejecución de programas y proyectos integrales de inversión destinados al desarrollo social y económico de las regiones atendidas.

En virtud de lo anterior el FONDO DRI ampliará su cobertura territorial a 602 municipios en 1991. En el período 1987-1990 la inversión prevista alcanza los 68.000 millones de pesos de 1987, la cual debe ser financiada, en igual proporción, con recursos del presupuesto nacional y con un crédito externo de 180 millones de dólares el cual se encuentra en la fase final de la negociación (DRI FASE III) con la banca multilateral.

En cuanto a las metas físicas del programa, se prevé la atención de 350.785 pequeños productores, la dotación de riego a través de la adecuación de minidistritos de riego en ladera de 28.500 hectáreas, la organización de 5.685 nuevos comités DRI, el suministro de agua potable a 174.300 viviendas rurales, la construcción y mejoramiento de 3.534 kilómetros de vías y la comercialización a través del IDEMA de 425.000 toneladas de productos de origen campesino.

La ejecución del programa durante 1988 y 1989 fue precaria debido a problemas inherentes a la gestión presupuestal de los dos últimos años durante los cuales los recursos de contrapartida del crédito externo han sido muy reducidos. Sin embargo es posible analizar el alcance de un programa de esta naturaleza y los diversos factores que inciden en el logro de sus objetivos a través de los resultados de la evaluación de impacto de la Fase II del programa DRI, que se desarrolló entre 1982 y 1988[4], que constituye una experiencia acabada de aplicación de un programa de Desarrollo Rural Integrado y que son el objeto del presente artículo.

II. LOS ANTECEDENTES DEL DESARROLLO RURAL EN EL PAIS

Los programas de Desarrollo Rural Integrado han sido desde mediados de 1970, el instrumento fundamental de política utilizado por el Estado colombiano para enfrentar y buscar soluciones a los problemas del campesinado.

Con el desarrollo de este instrumento se abandonó en aquella época, por parte del Estado, la opción de distribución de tierras a los sectores campesinos que había sido el fundamento de la política estatal para este sector durante la década del sesenta y las opciones se orientaron a afectar al productor campesino de manera integral en los aspectos de producción, comercialización, y en los relacionados con el bienestar de su población.

En sus orígenes, el programa surgió dentro de los programas sociales, específicamente dentro del Plan Nacional de Alimentos, adelantado por el gobierno del Presidente López Michelsen desde 1976. 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, comercialización y desarrollo social, orientadas al mejoramiento del empleo y el ingreso rural, coordinadas por el DRI y ejecutadas por un conjunto de entidades del Estado a nivel local.

Esta estrategia partía de reconocer que el llamado sector tradicional de la producción agropecuaria, presentaba grandes ventajas para el logro de los objetivos de mejoramiento nutricional de los sectores urbanos más pobres, ya que "es el que origina la mayor parte de los alimentos de consumo y el que a su vez presenta una gran potencialidad productiva, toda vez que el uso de una tecnología no necesariamente compleja, muy probablemente duplicaría de manera inmediata los actuales rendimientos"[5].

Estos planteamientos, que no fueron originales de Colombia, surgieron dentro de una reflexión llevada a cabo en varios países latinoamericanos y centros

---

[4] Durante la fase II, se emprendieron acciones en los Departamentos de Caldas, Huila, Meta, Tolima, Atlántico, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander, Cesar, Risaralda, Valle e Intendencia del Putumayo.

[5] DNP. Para cerrar la brecha, 1975-1978. p.112.

de investigación sobre el fracaso de la generalización de la "revolución verde" en los países en desarrollo, y reconocidos como apropiados por las organizaciones financieras multilaterales para el logro de los objetivos sobre producción de alimentos.

Para el Banco Mundial, que lideró la financiación de estos proyectos en países de América Latina, Africa y Asia, se trataba de transformar las sociedades rurales rezagadas, en sociedades orientadas hacia el mercado. El Estado debía mejorar el acceso de estas economías a recursos productivos que les permitieran aumentar 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.

Las características fundamentales del modelo DRI se enmarcan entonces en tres aspectos principales: en primer lugar, la realización de acciones interdependientes sobre producción, comercialización, dotación de infraestructura física y social y capacitación, sin redistribución de tierras; en segundo lugar, la coordinación interinstitucional, con base en la especialización de diferentes entidades en la ejecución de las acciones; y, en tercer lugar, la participación de las comunidades beneficiarias en los procesos de concertación y definición de los proyectos.

El Programa DRI ha tenido desde sus inicios dos fases: El DRI I que se realizó entre 1976 y 1981 en 213 municipios de 8 departamentos. En 1982 se dió comienzo al DRI II, ampliando la cobertura a 19 departamentos y una intendencia, llegando a 343 municipios en 1986. Para su ejecución se ha contado con recursos externos por 272 millones de dólares, recursos ordinarios del presupuesto nacional y recursos propios de las entidades encargadas de ejecutar las respectivas acciones.

Es evidente que este Programa constituye efectivamente la política explícita y activa más sostenida hacia las economías campesinas durante los últimos 15 años. La ejecución de la Reforma Agraria, si bien se ha prolongado por un tiempo mayor, desde 1963 hasta hoy, ha tenido efectos directos más discretos y los recursos asignados disminuyeron sistemáticamente hasta 1988.

En el caso del DRI y a pesar de las discontinuidades administrativas (desde su adcripción al Departamento Nacional de Planeación, su paso por el Ministerio de Agricultura y luego el establecimiento del Fondo), su presencia permanente en numerosas regiones de producción campesina, articuladas a los grandes mercados nacionales de consumo, ha tenido un impacto significativo.

La ampliación de la cobertura del DRI a nuevas zonas, en el marco del proceso de descentralización, constituye un reconocimiento de la validez del modelo de acción institucional del programa para atender al desarrollo de las regiones de economía campesina. Además, en la actualidad, el problema de su atención parece ubicarse en un terreno diferente al del pasado: los procesos políticos y sociales de estos últimos años, en ninguna forma ajenos a las condiciones de las economías campesinas, condujeron al Estado al desarrollo de una estrategia múltiple materializada en el PNR, el PDIC y la Reforma Agraria. Todo ello puede interpretarse como el reconocimiento por parte del Estado de que las soluciones al desarrollo de las áreas campesinas requieren acciones que combinen las soluciones de carácter estructural, como la distribución de tierras, con el crédito y la asistencia técnica para la producción, las infraestructuras sociales y la comercialización. En otros términos DRI con Reforma Agraria.

III. EVALUACION DE IMPACTO DEL PROGRAMA EN EL DISTRITO SUR-TOLIMA

La evaluación de impacto de la fase II se llevó a cabo, de acuerdo a los compromisos adquiridos por el Fondo DRI con la banca multilateral, en el sur del departamento del Tolima, en el distrito que comprende los municipios de Espinal, Guamo,

Saldaña, Purificación, San Luis, Valle de San Juan, Ortega y Coyaima[6].

Este trabajo se orientó en tres direcciones principales: la primera encaminada a estudiar los efectos económicos y sociales del programa a nivel regional. La segunda referida a los cambios en los niveles de vida de las familias directamente beneficiadas por el programa, observado a través de aspectos sobre los cuales el programa desempeñó acciones: mejoramiento de la vivienda, infraestructura de servicios de salud y educación, evolución de la tenencia y uso de la tierra, oferta, demanda y resultados económicos del programa de desarrollo tecnológico y del crédito para la producción y finalmente niveles de empleo e ingresos de los hogares.

El tercero y último punto desarrollado dentro de la evaluación, se relaciona con el desempeño institucional del programa para lo cual, además de la comparación entre los programas y las ejecuciones físicas y presupuestales, se analizó el papel del DRI como agente estatal encargado de la coordinación interinstitucional, elemento fundamental en el desarrollo de programas de desarrollo rural.

La primera parte se basa en la utilización de información departamental y de instituciones, gremios y asociaciones vinculadas a la región. La evaluación de impacto entre beneficiarios directos del programa se adelantó mediante una encuesta, la cual guarda estricta comparabilidad con aquella que sirvió de base para la concreción de los objetivos de acción del programa DRI en el distrito y que recibió en 1983 el nombre de Línea de Base. Se contó además con el resultado de entrevistas en profundidad entre líderes de las diferentes veredas, dirigentes de asociaciones, presidentes de acción comunal, grupos de mujeres y demás agrupaciones sociales que, desde sus diferentes perspectivas e intereses, emitieron un juicio sobre la actividad y los efectos del DRI.

La última parte se evaluó a partir de la información de la institución misma, incluyendo además de entrevistas a jefes de programa, coordinadores DRI de las entidades ejecutoras y técnicos, una encuesta a funcionarios acerca de su percepción sobre el desarrollo, receptividad, alcances, limitaciones y logros del programa que ellos mismos impulsaron.

A. El Impacto Regional

Desde el punto de vista de las áreas de economía campesina atendidas por el Programa DRI, el distrito SUR-TOLIMA es tal vez uno de los más singulares: se trata de grupos campesinos productores de maíz y cultivos propios de la agricultura comercial –sorgo, ajonjolí y en menor medida algodón y arroz–, ubicados en los linderos de una de las zonas agropecuarias más ricas del país, el Plan del Tolima.

En este contexto, el principal problema de los agricultores campesinos del distrito es la carencia de agua para sus cultivos. La marcada diferencia entre los niveles de lluvia a lo largo del mismo mes año tras año, el alto grado de deforestación de la zona, las corrientes de prolongado estiaje y, por lo tanto, inútiles como fuentes de agua, y los suelos con características físicas que imposibilitan su retención, hacen del verano el más feroz enemigo de la actividad agropecuaria entre los pequeños productores no beneficiados por los distritos de riego de USO Coello y USO Saldaña, propios de los grandes y medianos productores de arroz, algodón y sorgo de la región.

La imperiosa necesidad de la ampliación de la infraestructura de irrigación, la redefinición de cultivos más apropiados a esta situación agroecológica y el complementario plan de reforestación no fueron ejecutados por el programa DRI, lo cual constituye la principal limitación de su impacto regional.

---

[6] Errázuriz M, Bautista L, Espinal C.F, Cruz H, Cardona A, Wartenberg L, Evaluación de Impacto del programa de Desarrollo Rural Integrado en el distrito Sur-Tolima 1982-1988, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Facultad de Economía, Universidad Nacional, Bogotá 1989.

En segundo lugar y desde una perspectiva positiva resalta la relativa estabilidad de la producción agrícola frente a la crisis nacional del sector agropecuario. Naturalmente si bien ella no se puede interpretar solamente como impacto directo de la acción del DRI, es evidente que su presencia, al poner a disposición de los productores un programa de desarrollo tecnológico y de crédito para la producción, evitó descalabros mayores precisamente al sector social más débil y sensible a la crisis económica como es el pequeño campesinado. Este hecho constituye un atenuante cuando se observan logros relativamente modestos en aspectos más particulares del programa.

En tercer lugar, en la región no se percibe, en la actualidad, la agitada situación social de los años setenta provocada por la lucha por la tierra de las comunidades campesinas e indígenas y que tuvo su epicentro en Guamo, Purificación y Saldaña. Si bien esta situación no puede atribuirse a la acción del DRI, este programa sí contribuyó a ampliar el nivel de organización de las comunidades. Sin embargo, se observó un nivel mayor de organización de las comunidades indígenas agrupadas en cabildos en el interior del Comité Regional Indígena del Tolima (CRIT) y aglutinadas en torno a la reivindicación del gran resguardo de Chaparral, que de las comunidades campesinas.

Por último y desde una óptica más restringida, vale la pena analizar el efecto regional de las obras de infraestructura de beneficio general adelantadas por el Fondo: se realizaron vías, puentes y badenes en los 8 municipios de distrito pero con distinta intensidad según las necesidades de los mismos, concentrando el mayor esfuerzo en las áreas donde la infraestructura era más precaria. En Ortega y Coyaima se realizaron el 43% de las obras, seguidos por San Luis y Valle de San Juan (29.7%) y en los cuatro restantes, Saldaña, Guamo, Purificación y Espinal, el 27%. Sin embargo, el escaso mantenimiento de las obras reduce notablemente su vida útil.

Las acciones adelantadas por el subprograma de educación, a pesar de su retraso, por razones presupuestales, estuvo dirigida a la construcción de 66 aulas, la reparación de 298 y la construcción de 138 unidades sanitarias en las escuelas. Se adelantaron igualmente campañas de dotación de textos, bibliotecas y mobiliario escolar.

En el campo de la salud, las labores estuvieron dirigidas de manera preponderante a realizar acciones de saneamiento ambiental, ya que la falta de agua y su inaptitud para el consumo humano constituye la principal limitante regional. Sin embargo, y lo mismo sucedió para los proyectos de acueductos (5 acueductos para 1.700 familias), los problemas institucionales y principalmente los técnicos, en particular la profundidad de los acuíferos y la contaminación de las aguas superficiales por los desechos de las arroceras y las fumigaciones aéreas, limitaron sustancialmente su impacto en las condiciones de vida de los habitantes de la región.

B. El impacto sobre las condiciones de vida de la población directamente afectada por el Programa

1. Mejoramiento de la vivienda

La mayor necesidad de los hogares pobres del distrito la constituye la falta de agua potable, la cual incide en forma directa sobre la situación de la salud de los habitantes y es un factor de tipo estructural determinante del nivel de vida. Esta necesidad, aunque reconocida e incluida dentro de los planes de acción del Programa, no fue suficientemente adelantada durante los cinco años de ejecución de la fase II del programa DRI que aquí se evalúa.

De otra parte, se presentan dos cambios positivos entre los habitantes del distrito: el primero, relacionado con el paso del piso de tierra de la vivienda a piso de cemento, lo cual viene a aliviar en algo la precaria situación sanitaria de la población; el segundo, fue la consecución casi generalizada del servicio de energía, el cual además de las ventajas obvias que conlleva, pasa a convertirse en el principal energético para cocinar en reemplazo de la gasolina, el petróleo y la leña. En estas dos mejoras

se resalta el efecto directo del DRI, pues la gran mayoría de los beneficiarios las lograron mediante algún tipo de convenio con el programa. A este respecto, un campesino de la región afirma: "... todas las casas de material que hay en esta vereda son obra del DRI..." . En términos cuantitativos estos logros se expresan en las siguientes cifras: un poco más de la mitad de las familias atendidas por el DRI y que poseían piso de tierra tienen ahora piso de cemento en su vivienda y el 63.5% de ellas consiguió energía eléctrica para su vivienda.

2. *Infraestructura de servicios de salud y educación*

La acción del Programa en estos dos rubros no presenta efectos contundentes. En primer lugar, no se adelantó mucho en el sector salud mientras que en el sector de la educación, el efecto de la ampliación de la infraestructura, de la dotación y del mejoramiento de los servicios sanitarios escolares ya mencionado, se vió mermado por el elevado índice de ausentismo escolar debido, según resultados de la encuesta, a los problemas de salud derivados de la calidad del agua utilizada para beber y cocinar. Existe todavía un 18% de niños en edad escolar que no asisten a un centro de enseñanza a pesar de la completa disponibilidad escolar existente en el distrito, mientras que la tasa de analfabetismo del 12.3%, un poco menor que la tasa de la población rural del departamento, no decreció significativamente.

3. *Tenencia y uso de la tierra*

El impacto de un programa de la naturaleza del DRI sobre las formas de tenencia de la tierra y su uso es necesariamente limitado. En primer lugar, porque el programa no contempla acciones de carácter estructural como lo sería afectar la forma de tenencia de la propiedad y su distribución y en segundo lugar, porque la acción del programa se limita a la atención de los productores con explotaciones menores de 20 hectáreas. Por lo tanto, en estas condiciones, el impacto del programa en este ámbito es poco estructural y demasiado relativo.

Es relevante, sinembargo, entre los campesinos con explotaciones de menos de 20 hectáreas dentro del distrito, un proceso de recomposición de las formas de tenencia de las parcelas pequeñas. Si bien la cantidad de parcelas de menos de tres hectáreas no descendió en el último quinquenio, si es hoy menor la superficie cubierta por ellas. Se presenta además un descenso marcado en la cantidad y el área ocupada por los predios de tres a cinco hectáreas. En los predios de cinco a diez hectáreas se reduce el número pero crece su superficie. Completa el cuadro el incremento importante en área y número de los predios de diez a veinte hectáreas. Este proceso, aunado a una pequeña variación en los porcentajes de las distintas formas de tenencia, puede entenderse como un efecto de afianzamiento de las propiedades más grandes en detrimento de las menores de 5 hectáreas, sin cambios sustanciales en las formas de tenencia de la tierra a nivel del conjunto de productores menores de 20 hectáreas y mucho menos a nivel del agregado de propietarios de tierras en la región.

Es evidente un cambio en el uso del suelo, entre 1983 y 1989, favorable a los pastos, y en menor medida, a los cultivos permanentes con disminución del área dedicada a cultivos temporales. Este resultado, contrario a los objetivos del programa, está asociado a varios factores. Entre los de carácter agronómico, el uso más intensivo de los mejores suelos agrícolas facilita la adopción de nuevos paquetes tecnológicos, reduce los costos monetarios por unidad de área y permite la alternativa de cultivar mejores lotes en arriendo.

De otra parte, el Programa DRI no financió, en este distrito, el cultivo del algodón, propio de los pequeños campesinos, generador de altos ingresos y de empleo, el cual se constituía en una excelente alternativa frente a las pérdidas de cosechas de maíz, sorgo y ajonjolí producidas por los veranos de 1985 y 1987.

Por último, este resultado negativo es por una parte el indicador más claro de los graves limitantes ecológicos para el desarrollo de cualquier tipo de actividad productiva asociados a la falta de agua.

Por otra parte, desde el punto de vista social, las altas tasas de emigración de la fuerza de trabajo y la concentración de una gran proporción de productores muy pequeños con relación al departamento explican este comportamiento.

4. *Oferta, adopción y resultados económicos del programa de producción*

El centro de la estrategia de producción del programa se ubicó, en un 90%, en el ajuste y transferencia de tecnología para el incremento de la productividad de los cultivos de maíz, sorgo y ajonjolí mediante la fertilización y el uso de semillas mejoradas.

Se puede afirmar que los productores del distrito son muy sensibles a la innovación tecnológica. Pero, simultáneamente, ellos son agentes receptores dinámicos que adoptan la tecnología en función de sus posibilidades financieras, de las condiciones agroecológicas de sus explotaciones y de las diversas señales de precios de los mercados de insumos, de trabajo y de productos. Sin embargo, el grado de tecnología, que los productores adoptan, no revierte en la estrategia institucional de oferta de tecnología, restándoles a las entidades la capacidad predictiva y de planificación de la producción que les debía ser propia.

Los productores que siguieron las recomendaciones técnicas para el cultivo del maíz no alcanzaron los niveles de productividad preestablecidos. No obstante los costos unitarios no se redujeron, ellos alcanzaron un equilibrio frente a los precios de venta del producto que redundó en claros beneficios económicos para los usuarios a pesar del modesto incremento de la productividad.

El cuadro tecnológico del sorgo es un poco diferente. En este producto los rendimientos están estrechamente ligados a la tecnología utilizada y en ese sentido los agricultores vinculados al DRI tuvieron cierta ventaja. Sin embargo, los problemas climáticos determinan directamente la rentabilidad del producto y los beneficios obtenidos por los productores durante la ejecución del programa, se debieron más al precio de venta en el mercado que a la acción directa del paquete tecnológico.

Finalmente en el ajonjolí, si bien se lograron incrementos de productividad de alguna importancia, éstos no han podido consolidarse dentro de la región. La relación rendimientos/costos es desfavorable para el productor lo cual se ha subsanado con precios de venta crecientes. El balance de este producto, aunque positivo, presenta un bajo margen de utilidad. La asignación de crédito a los pequeños productores se convirtió para el DRI, en el distrito Sur-Tolima, en el programa bandera. La Caja Agraria amplió su cobertura del 46.7% al 73.5% de los usuarios potenciales, mediante la adopción de tres medidas básicas: reducción de las tasas de interés, eliminación de garantías personales (deudor solidario) y agilización de la asignación de créditos, delegando parte de la gestión de los mismos en los técnicos encargados de la asistencia técnica. La demanda creció a tal punto que llegó en 1985 a tener 1.233 usuarios nuevos frente a los 2.221 atendidos entre 1982 y 1984.

Sin embargo, el incremento neto de la ampliación de la cobertura fue modesto (10.6%), ya que el subprograma de crédito DRI alcanzó a retener, como usuarios permanentes, tan sólo al 42.7% de quienes no eran clientes de la Caja Agraria y se convirtieron en tales por la apertura de la línea DRI entre quienes predominaban los usuarios con explotaciones inferiores a 3 hectáreas.

Por productos, el crecimiento más importante se debió al impulso dado al financiamiento del cultivo del ajonjolí. Este fue coyuntural y paralelo al otorgado a la agricultura empresarial para este producto, provocando una superproducción, no absorbida por la industria, que se tradujo en fracaso de la campaña y en la imposibilidad para pagar los créditos asumidos.

Este y otros fracasos productivos obligaron al 44% de los productores a vender algún activo para cancelar sus deudas. Sin embargo la cobertura y el servicio de crédito ofrecido constituye la única posibilidad de muchos pequeños campesinos de

obtener capital de trabajo. En este distrito se reestructuraron las deudas después de las pérdidas de 1985 y 1987 diferiéndolas a mediano y largo plazo, lo que garantiza de alguna manera, la recuperación de la cartera y permite al productor su permanencia dentro del programa de crédito, sin el cual se ve abocado a muy difíciles situaciones productivas.

El impacto de esta acción de democratización y ampliación de la cobertura del crédito constituye la única explicación de la relativa estabilidad de la producción frente a los implacables veranos de la región y a la crisis del sector agrícola del primer quinquenio de los años ochenta.

5. El empleo y el ingreso de los hogares

Durante el período 1982-1988, el mercado de trabajo local sufrió una transformación de carácter estructural, resultado de la mecanización de la cosecha del algodón, siendo esta región la más importante del país en cuanto al avance de esta tecnología. Los efectos de este cambio fueron la caída del salario real y de la demanda de fuerza de trabajo regional en un 50%.

En este sentido y sin proponérselo, el programa DRI permitió la reconversión productiva de los hogares del distrito que poseían tierras, dándoles la posibilidad de mantener su nivel de ingreso, a pesar del cambio tecnológico ocurrido en el algodón.

Los ingresos de los hogares se originan en cuatro fuentes: ingresos agrícolas que representan la mayor parte; ingresos pecuarios, bien inferiores a los de otras zonas campesinas del país (10% del total); venta de fuerza de trabajo; y, finalmente, los ingresos provenientes de transferencias, rentas y actividades independientes asociadas al sector informal los cuales no son despreciables en el distrito.

Durante la ejecución del proyecto se operó una transformación de la estructura de ingresos del hogar a favor del ingreso agropecuario, el cual pasó del 47% en 1982 al 69.3% en 1988, en detrimento de los ingresos por venta de fuerza de trabajo que se redujeron del 43% al 21% durante el período en mención.

Así las cosas, los ingresos finales de los campesinos de la región responden a una combinación de alternativas que forman distintas estrategias conducentes a mantener un nivel de ingreso real de subsistencia y en el mejor de los casos de consolidación. La primera alternativa es la combinación de tierra, mano de obra familiar y venta de fuerza de trabajo. Se notó que entre mayor era la cantidad de tierra disponible menor era la venta de fuerza de trabajo familiar y mayor la dependencia de los ingresos agropecuarios. De otra parte, en esta alternativa, el arriendo es muy importante. Lo que hace pensar que los productores buscan mejorar las condiciones de cultivo mediante el arrendamiento de lotes de más calidad que los propios que hacen producir con la fuerza de trabajo familiar. El segundo elemento dentro de las estrategias, lo conforma el cultivo, los asocios o los tipos de cultivos que desarrollan. Los mejores ingresos los tuvieron quienes, apartándose de las recomendaciones del programa DRI, sembraron algodón y tabaco, solos o en combinación con los cultivos auspiciados por el programa (maíz, sorgo y ajonjolí). Quienes se dedicaron en forma empresarial a estos cultivos también lograron ingresos relativamente buenos y quienes no adoptaron los cultivos del programa DRI, continuando solamente con cultivos de "pancoger", obtuvieron muy bajos ingresos.

De todas maneras, para el conjunto, se trata de resultados muy modestos. El 21% de las familias obtuvo un ingreso anual inferior a los 400 mil pesos de 1988 (hasta un salario mínimo mensual); el 47% llegó máximo a los 600 mil pesos anuales; y tan sólo el 23% tuvo ingresos netos totales superiores a los 800 mil pesos, es decir más de dos salarios mínimos.

Finalmente el impacto del programa sobre el nivel de ingresos de los hogares es pobre si se le compara con las metas. En efecto, el Banco Mundial estimaba que el ingreso por hectárea después de cinco años de proyecto debía alcanzar los US$766, y los

resultados encontrados llegaron a US$332. Sin embargo, esta comparación pierde un poco su validez al tener en cuenta el fuerte proceso de devaluación iniciado en 1985.

C. El desempeño institucional

Durante toda la ejecución del Programa, el desempeño institucional se vió limitado por las dificultades para captar los recursos de crédito externo, cuya tasa de ejecución no superó el 14%, provocando serios desfases entre la programación y la ejecución de los proyectos.

Estas dificultades se deben, en primera instancia, a las condiciones de contratación del crédito de la Fase II, las cuales determinaban que para obtener un reembolso de un peso, se debía constatar una inversión con recursos nacionales de dos pesos. En segundo lugar, las diferencias en las modalidades de solicitud de los reembolsos de crédito, realizado individualmente por las entidades ejecutoras son ineficientes llegándose a tardar más de un año.

A pesar de estas dificultades, el Programa DRI logró éxitos importantes en la coordinación interinstitucional que contribuyeron a unificar la acción de un conjunto heterogéneo de entidades estatales en torno a unos objetivos ambiciosos de desarrollo social. Sin embargo, estos éxitos se vieron mermados por la deficiencia en las actividades de programación de las acciones que son funciones de carácter burocrático, con fines de presupuesto exclusivamente, sin cumplir la función integradora entre los distintos componentes. De otra parte, el programa DRI tiene una débil capacidad evaluadora que le impide la reorientación de las acciones programadas que no se cumplen o que no dan los resultados esperados.

IV. CONCLUSION

La experiencia del programa DRI, durante la Fase II, ilustra bien las posibilidades y limitaciones de un programa de esta naturaleza. Además, la evaluación de impacto debe constituirse en un insumo para el diseño y la planificación de las acciones que se emprenderán en el marco del Plan de Desarrollo Integral Campesino.

En este artículo se hizo evidente que el impacto del programa se vió limitado, en primera medida, por una visión de los grupos campesinos atendidos, desarticulada del contexto económico y social regional en el cual ellos se encuentran inmersos. Ello, por una parte, le impide al programa identificar los cuellos de botella de sus acciones y por la otra, le resta de manera muy aguda la capacidad predictiva y planificadora que le permita reorientar el rumbo de las cosas haciendo más eficiente su esfuerzo.

Esta carencia de perspectiva regional le resta efectividad a los subprogramas centrales del proyecto DRI como son los de producción y desarrollo tecnológico, que según su propósito son los que permiten alcanzar los objetivos de mejoramiento del nivel de ingresos de los hogares y de erradicación de la pobreza de los hogares rurales del país.

Finalmente, durante el desempeño de la Fase II, las condiciones macroeconómicas fueron desfavorables en doble vía: primero, estas medidas provocaron una disminución de los recursos estatales al programa retrasando y recortando las acciones y, en segundo lugar, se afectó la situación productiva de los agricultores a través del incremento de los costos de producción reduciendo así el impacto global del programa.

Por lo tanto, ante la frecuente imposibilidad de modificar las condiciones macroeconómicas, es indispensable que el Fondo DRI integre la dimensión económica y regional en el diseño de sus programas para lograr un mayor impacto económico y social, lo cual es posible a través de la puesta en marcha de un sistema eficiente de evaluación y seguimiento de las situaciones regionales en las cuales él opera.