

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.711(Conf.82/2)Add.2
1º de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

**APOYO A LA PRODUCTIVIDAD DE LOS POBRES RURALES: NUEVAS
EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**Los impactos del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) sobre
la productividad y el nivel de vida de los pequeños
productores rurales en Colombia**

Este documento fue preparado por el señor Raúl Castro Murillo, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con la asistencia de la señora Fresia Londoño Soto y de los señores Luis Carlos Castillo G. e Isauro Suárez Escandón, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza, (RLA/92/013). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1496

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. LA POBLACION RURAL EN COLOMBIA	3
1. Economía campesina, población rural y empleo	3
2. Niveles de pobreza de la población rural	4
3. La economía campesina y sus transformaciones estructurales	4
II. EL PROGRAMA DRI EN COLOMBIA	6
III. IMPACTOS DEL PROGRAMA DRI EN EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LA PRODUCCION CAMPESINA	7
1. Anotaciones preliminares	7
2. Impactos regionales del programa	7
IV. DIFICULTADES Y LIMITANTES PRESENTADOS DURANTE LA OPERACION DEL PROGRAMA DRI EN COLOMBIA	19
1. La dependencia de los recursos de crédito externo en la ejecución de los programas de desarrollo rural	19
2. Coordinación interinstitucional	19
3. Procesos de planificación y programación	20
4. Debilidades en los componentes del programa	21
V. RECOMENDACIONES GENERALES	24
1. Financiación creciente con recursos nacionales de los programas de desarrollo rural	24
2. La necesidad de un mecanismo de coordinación interinstitucional y de concertación con las comunidades en los programas de desarrollo rural	24
3. Búsqueda de un desarrollo rural democrático con amplia participación de las comunidades campesinas	25
4. La importancia de los componentes sociales en un programa de desarrollo rural	26

5. La relevancia de un nuevo discurso de la economía campesina en los programas de desarrollo rural	27
6. La necesidad de una nueva estrategia de crédito en los programas de desarrollo rural	28
Notas	29
BIBLIOGRAFIA	32

PRESENTACION

El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) fue adoptado en Colombia a mediados de la década del setenta como componente productivo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición-PAN. Al DRI se le asignó como objetivo contribuir al fortalecimiento de la capacidad productiva de la economía campesina para aumentar la oferta de alimentos básicos y el autoconsumo familiar e incrementar el ingreso y la calidad de vida de las familias campesinas. Esta política se correspondía con el énfasis en los Planes de Desarrollo de la época en concentrar recursos en el subsector tradicional de la agricultura para dinamizar la producción de alimentos y ayudar a resolver los problemas de la pobreza rural.

Durante los años ochenta el Programa DRI continuó siendo el principal instrumento de política hacia el sector campesino, pero tanto sus objetivos básicos como la estrategia tuvieron cambios significativos, ya que si bien la producción de alimentos continuó siendo un objetivo importante, se dio mayor énfasis a la variable ingreso como objetivo fundamental de la acción de la entidad.

El Programa se transformó en un Fondo para cofinanciar las inversiones de los municipios y de otras entidades públicas y privadas en favor del desarrollo rural, en concordancia con los procesos de descentralización administrativa y política del país que buscan una mayor autonomía y participación de las regiones en el desarrollo.

Con este propósito se formuló el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) en el cual la acción del Fondo DRI se centra en el componente productivo, incluyendo la comercialización, el acceso a los mercados y la provisión de servicios de agua potable. Asimismo, se le asigna la función de coordinar y programar las acciones públicas orientadas a la provisión de servicios básicos y a la transferencia de tecnología para las áreas de economía campesina.

Durante el período 1976-1986 el DRI canalizó cerca de 148.500 millones de pesos de 1988 hacia zonas campesinas, con lo cual se contribuyó a mejorar la dotación de infraestructura social y productiva. Sin embargo, como se verá en el presente informe, los distintos componentes y las diversas zonas de influencia no han registrado resultados similares. Así, los componentes de Producción e Infraestructura han contado con mayores recursos registrando mayores niveles de ejecución en tanto que otros componentes registran resultados más modestos.

Actualmente el PDIC se encuentra en sus primeras fases de ejecución de los recursos (cofinanciados por el Banco Mundial y el BID) buscando atender los 620 municipios colombianos (60% del total nacional) que concentran la mayor cantidad de pequeños productores rurales con deficiencias en la cobertura de servicios públicos y sociales.

Estas acciones pretenden crear las condiciones para que la población y las regiones puedan aprovechar las ventajas de una economía en vías de modernización y de apertura al mercado internacional, en la medida en que logren articularse a los procesos agroexportadores y como proveedores del mercado interno. Sin embargo aún persisten claros signos de atraso de la economía

campesina en términos de ingresos, calidad de vida y disponibilidad de recursos productivos, así como de acceso a la infraestructura y a los servicios sociales.

El objetivo de presente informe consiste en presentar la experiencia del Programa DRI en Colombia en cuanto a impactos regionales para mejorar la producción y productividad de las economías campesinas, identificar los principales obstáculos en la realización del Programa, y sugerir un conjunto de recomendaciones que eventualmente pueden ser consideradas en otros programas similares en la región. Estos contenidos se organizan en el documento de la siguiente forma:

- I. La población rural colombiana, sus características actuales y principales transformaciones estructurales.
- II. Trayectoria histórica del DRI en Colombia e impactos regionales.
- III. Principales limitantes en la ejecución.
- IV. Recomendaciones generales.

I. LA POBLACION RURAL EN COLOMBIA

1. Economía campesina, población rural y empleo

Se estima que en Colombia existen cerca de 1.150.000 pequeños productores ubicados en zonas de economía campesina, colonización e indígena. La mayoría se localizan en la zona andina y se dedican preferentemente a la producción de alimentos.

La contribución de los pequeños productores a la producción del país es muy importante. En 1988 cultivaron el 57.6% del área agrícola no cafetera del país y contribuyeron con el 56.7% de la producción física total. 1/ Además poseen el 23% del inventario ganadero, el cual se orienta hacia la especialización en hato lechero del cual aportan el 40%.

La mayor participación campesina se centra en los productos no comercializables (64.3%) y, dentro de éstos, participan en mayor proporción los productos de consumo directo. En los productos comercializables, en los cuales participa con el 35.7% del valor de la producción (49.5% en área), el aporte es muy similar entre los grupos de productos exportables e importables 2/.

En la década de los años cincuenta se presenta un éxodo campesino hacia los centros urbanos que transforma radicalmente la estructura poblacional. La población rural pasó de representar el 70% en 1935 a menos del 35% en 1985. Entre 1951 y 1985 se incrementó en 50% al pasar de 7.080.000 a 10.600.000 habitantes.

La oferta de trabajo rural presenta una tendencia creciente. Entre 1964 y 1973 la PEA rural creció 0.5% promedio anual, porcentaje que se elevó al 2.8% entre 1973 y 1988. Por otra parte, la vinculación creciente de las mujeres a los mercados de trabajo rural y la desaceleración de los flujos migratorios campo-ciudad a partir de 1973 se han reflejado en un aumento en la tasa global de participación rural 3/.

La diversificación económica en el campo ha venido adquiriendo importancia. En la parte rural que excluye cabeceras, la agricultura pasó de proporcionar el 82.1% del empleo en 1978 al 71.6% en 1988, en favor de sectores como comercio y servicios que pasaron del 3.5% al 8.3% y del 4.5% al 7.3% respectivamente en igual período. La actividad agropecuaria representa el 61.3% del total, el comercio, restaurante y hoteles el 15%, los servicios el 14.2%. La manufactura aporta en poblaciones no nucleadas el 8.6% del empleo y en población dispersa el 5.3%. El pluriempleo se presenta en un 14.4% de los ocupados, principalmente en aquellos ubicados en el sector agropecuario o en la categoría de obreros. Si bien el desempleo abierto en el sector rural es bajo (3.2% en 1988)-aunque en el caso de las mujeres llega al 9% -, los niveles de subempleo rural son, por el contrario, considerables 4/.

2. Niveles de pobreza de la población rural

La población rural colombiana se caracteriza por condiciones socio-económicas precarias y bajos niveles de vida, producto de factores asociados con la inadecuada provisión de servicios por parte del Estado.

De acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en 1988, el 62.6% de las personas y el 57.4% de los hogares rurales se encontraban en situación de pobreza. Según ingresos, la pobreza se eleva al 65.2% y 59% respectivamente. En las zonas rurales dispersas, la pobreza afectaba al 69.8% de las personas. Aunque la pobreza rural disminuyó entre 1978 y 1988, esta sigue siendo muy alta y su descenso se atribuye más a aspectos demográficos (disminución del tamaño de los hogares y migración, entre otros) que a mejoramientos en las condiciones económicas y de acceso a los recursos 5/.

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario señala que la mayor proporción de pobres se encuentra en los hogares que poseen solamente explotaciones agropecuarias o que la combinan con otro tipo de negocio. Este grupo de población (55.2% de la población rural) presenta el mayor porcentaje de pobreza crítica. Los restantes, sin ningún negocio o con negocio no agropecuario, tienen menor proporción de este tipo de pobreza 6/. Estos hogares se caracterizan porque obtienen ingresos por salarios que son regularmente mayores a los que provienen de la actividad agropecuaria en la parcela.

Otro factor asociado con los niveles de pobreza es el tamaño de la explotación agropecuaria. Los mayores niveles de pobreza crítica se encuentran en los rangos de tamaño entre 0.5-2.5 has. y 2.5-10.0 has. Estos en conjunto constituyen el 88% y aportan el 91.7% de los hogares en pobreza crítica. Aquéllos con tamaño hasta 0.5 has. presentan menor incidencia de pobreza crítica, lo cual estaría asociado con el mayor grado de salarización de estas unidades 7/. La menor incidencia de pobreza se presenta en los hogares cuya explotación agropecuaria se especializa en la producción para el mercado.

3. La economía campesina y sus transformaciones estructurales

La economía campesina colombiana se ha transformado en las tres últimas décadas, al haber adoptado tecnologías que han implicado cambios fundamentales, los cuales pueden caracterizarse de la siguiente manera 8/:

- a) Cambio técnico generalizado y adopción masiva de insumos agroquímicos, cuyo efecto ha sido el incremento en los rendimientos físicos de cultivos como la caña panelera, la papa, el frijol, el plátano de exportación y las hortalizas. Sin embargo, la mayor productividad no se tradujo en el incremento de los ingresos de los productores, debido a que los precios reales de la mayoría de los productos propios de las economías campesinas cayeron sistemáticamente en el período 1975-1988, que precisamente coincide con la ejecución del Programa DRI.
- b) Desarrollo de nuevos cultivos para responder al crecimiento y a los cambios en la demanda urbana por alimentos, la que se incrementó a un ritmo mayor que el crecimiento de la población. Los patrones de consumo en las ciudades variaron y sus preferencias se orientaron hacia un mayor consumo de hortalizas y frutas, por lo cual los campesinos tuvieron que acogerse al uso de nuevos insumos agroquímicos para satisfacer las demandas de los pobladores urbanos.

- c) Creciente monetización de la explotación familiar en función de la reorganización de los mercados, de la organización de la unidad de explotación y de las interrelaciones de la sociedad rural. Esto conllevó a la creciente fragilidad del pequeño productor frente a las contingencias del mercado, lo cual obligó a restringir su autoconsumo y a disminuir su nivel de ingresos.
- d) Ascendente articulación de la unidad familiar campesina a otras empresas agropecuarias, mediante múltiples modalidades de asociación. En muchos casos, los grandes inversionistas agrícolas subdividen su empresa en unidades de producción pequeñas y medianas, administradas y trabajadas directamente por campesinos 9/.
- e) Mayor vinculación a los mercados de productos, insumos y fuerza de trabajo.
- f) Intensificación en la modalidad de contratación del trabajo asalariado. Este sistema presentó algunos inconvenientes puesto que la oferta del trabajo rural se ha vuelto bastante inelástica después de 1978 10/. Igualmente se suprimieron las formas propias de cooperación de fuerza de trabajo, como el "brazo vuelto" 11/ y los préstamos de trabajo para ser reemplazados por el jornal.

Esta dinámica la coloca en una situación que dista mucho de la existente en Colombia hacia los años cincuenta, en la cual se la veía solamente como un sector que producía para el autoconsumo en condiciones de autarquía. Se puede afirmar que los cambios operados en la economía campesina son resultado de su creciente vinculación al mercado, que la ha obligado a su modernización para poder competir. Las transformaciones presentadas en contextos regionales, en los que la economía campesina ha demostrado capacidad para competir en el mercado y ser eficiente en términos productivos, se han realizado en buena parte sin el apoyo estatal, demostrando con esto sus propias potencialidades para participar en los procesos de desarrollo.

No obstante los cambios operados en la economía campesina, aún subsisten problemas fundamentales como el de una alta concentración de la propiedad territorial frente a un universo atomizado de unidades productivas minifundistas con insuficiente dotación de recursos productivos, que mantiene en condiciones precarias a un numeroso sector del campesinado.

En síntesis, la situación de los campesinos colombianos se caracteriza por altos índices de pobreza y baja calidad de vida, en contraste con el resto del país. Todo esto ha llevado a la necesidad de fortalecer los programas de desarrollo rural pero en el marco de una nueva estrategia coherente con el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa del Estado.

II. EL PROGRAMA DRI EN COLOMBIA.

El Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI nace en 1976, en el marco del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición-PAN, durante el gobierno del Presidente Alfonso López Michelsen. Esta estrategia de desarrollo rural se diseñó sobre la base de reconocer que el sector tradicional del agro colombiano generaba la mayor parte de los productos de consumo directo, a la vez que presentaba los más altos índices de pobreza.

La población campesina colombiana representaba en ese momento el 35% de la población total y se caracterizaba por sistemas tradicionales de producción, un bajo nivel de productividad, deficiente vinculación a los mercados y un difícil acceso a los servicios básicos del Estado. Estos factores incidían de manera directa en la reproducción de los niveles de pobreza rural, reducidos excedentes económicos que restringieron el ahorro, la inversión y la capitalización de las zonas. Igualmente, las bajas condiciones de vida propiciaron las migraciones campo-ciudad y afectaron el abastecimiento de productos alimenticios a los grandes centros urbanos. Sin embargo, esta población presentaba una alta potencialidad para mejorar sus condiciones de producción y productividad a través del empleo de tecnologías apropiadas a las condiciones socioeconómicas y agroecológicas de las zonas.

La acción estatal se venía reorientando desde la década del 60 hacia el sector rural, disminuyendo el énfasis en los procesos de reforma agraria y buscando los mecanismos necesarios para dar una solución coherente a los problemas del campo. De esta manera, las acciones emprendidas por el Estado pretendían llevar a cabo acciones en las áreas de producción e infraestructura básica, de manera integrada, para lograr efectos positivos sobre la población rural.

Se estructuran así los primeros lineamientos del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI, con una doble naturaleza que abarca el aspecto productivo y social, tendientes a lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores. Los desarrollos iniciales del Programa estaban estrechamente asociados a los lineamientos del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición-PAN, que supeditaba los programas productivos a los sociales por tener éstos una incidencia directa sobre las condiciones de vida y un efecto redistributivo de los recursos del Estado hacia la población más pobre del campo.

El énfasis inicial ha variado sustancialmente en las fases posteriores. El Programa PAN desaparece en la segunda fase y se da prioridad al Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI, el cual se constituye en un ente oficial descentralizado del Ministerio de Agricultura. Para el cumplimiento de sus objetivos reforzó sus acciones en los procesos productivos y la infraestructura básica para la producción.

A partir de 1989, en el marco de la descentralización del Estado colombiano, se diseña la tercera fase del DRI o Programa de Desarrollo Integral Campesino PDIC, que operará en 620 municipios con una inversión de 250 millones de dólares. En contraste con las fases anteriores parecería que los componentes sociales cobran una mayor importancia.

III. IMPACTOS DEL PROGRAMA DRI EN EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LA PRODUCCION CAMPESINA

1. Anotaciones preliminares

El propósito de esta sección es el análisis de los impactos y efectos del Programa DRI en el incremento de la productividad de los pequeños productores en algunas regiones de Colombia. Las regiones consideradas son: Santander, Boyacá, Sur del Huila, Oriente Antioqueño y Sincelejo (Sucre) en la Costa Atlántica (ver mapa anexo). Estas áreas son representativas de la zonas andina alta, media y baja y de la región de costa, en donde el DRI ha sido evaluado periódicamente.

Respecto a la heterogeneidad regional de los pequeños productores, se determinarán las características de su estructura económica y las variables asociadas con la producción.

Finalmente, como el Programa DRI en Colombia ejecuta diferentes componentes de carácter productivo, de infraestructura y de orden social, se establecerá la articulación de estos componentes en el logro de impactos combinados en la capacidad productiva y en mejoramiento de las condiciones de vida.

2. Impactos regionales del Programa

Una limitante para obtener evaluaciones confiables es que durante las fases I y II se evidenció la ausencia de un diseño de políticas y metodologías para las evaluaciones de tal forma que tuvieran en cuenta la correlación existente entre las evaluaciones ex-ante, durante la marcha y ex-post 12/. En este sentido, no se establecieron los procedimientos para el posterior desarrollo de las evaluaciones de impacto en cada fase. Esto generó dificultades para el establecimiento y análisis de indicadores. Una excepción es la metodología de MEJIA-MILLAN Y PERRY en 1979, que trató de subsanar estos problemas mediante la medición de diferencias de muestras estadísticas para establecer el impacto del Programa. Estas diferencias se examinaron comparando el impacto entre beneficiarios directos y "testigos".

Se pueden diferenciar dos tipos de conclusiones en estas evaluaciones: en primer lugar, las que concluyen que los cambios operados en la economía campesina se deben no tanto a la acción del Programa sino fundamentalmente a las dinámicas propias generadas por el contexto macroeconómico; y en segundo lugar, las que establecen impactos diferenciados y focalizados por componentes. Estas evaluaciones son la fuente de información de este estudio.

La evaluación de las dos primeras fases del Programa (76-86), muestran como éste "se ve afectado por su gran envergadura y la heterogeneidad de las zonas campesinas, las cuales según sus condiciones responden con mayores o menores resultados a su acción, es decir, existe un desarrollo desigual de la efectividad del Programa respondiendo en gran medida a ese mismo tipo de condición

de las comunidades objetivo" 13/. Lo anterior evidencia que las diferencias socioeconómicas y culturales afectan la dinámica y los resultados del Programa.

a) Distrito Sur-Huila

El Departamento del Huila está localizado al suroccidente del país y corresponde a la mayor parte de la cuenca del Alto Magdalena. Tiene 19.890 kms² y limita al norte con los departamentos del Tolima y Cundinamarca; al oriente con el Meta y Caquetá; y al sur y occidente con el departamento del Cauca. Cerca de la cuarta parte de su territorio corresponde al valle del río Magdalena, de topografía plana a ondulada y el resto a las vertientes de las cordilleras Central y Occidental. El clima del valle del Alto Magdalena es cálido y seco, sobre todo al norte de Neiva, su capital, donde se encuentran zonas erosionadas. En las vertientes cordilleranas los climas son muy variados: templados, fríos, paramunos, húmedos y secos. Los suelos de mayor potencial agropecuario se encuentran en el valle, donde el clima seco es el principal limitante.

El área de estudio, al sur del Huila, cuenta con un amplio piso templado, con suelos muy favorables a la ganadería y los cultivos permanentes como el café y la caña panelera. Su actividad económica gira alrededor de los servicios (48%), de las actividades agropecuarias (38%) y, en menor proporción, de la industria (8%) y la minería (6%). En los últimos años, la minería, consistente básicamente en la explotación de petróleo y gas natural, ha venido incrementando en forma importante su participación en el PIB departamental.

La población actual es de unos 712.466 habitantes, distribuidos en 37 municipios. De ella, el 54% habita en las cabeceras y el 46% restante en el campo. La cobertura de los servicios básicos es muy deficiente: 71.2% de las viviendas tiene energía, 73.8% acueducto y sólo 52.7% alcantarillado. Según los indicadores oficiales sobre pobreza absoluta, el 48.7% de la población se encuentra en condiciones de pobreza y el 23.9% en miseria.

La evaluación de impacto del Sur-Huila contó con una línea de base elaborada en 1983. A partir de ella se establecieron comparaciones con una encuesta levantada en 1989 por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID de la Universidad Nacional 14/. Se consideran variables de estructura productiva y económica de la zona, se examinan el uso del suelo y tenencia de la tierra, acceso al crédito DRI, la oferta y adopción tecnológica, empleo, ingresos y calidad de vida.

La estructura productiva de este distrito presenta como características generales una fuerte presencia de los cultivos de café y caña panelera que representan aproximadamente el 81% del área del distrito. Estos cultivos se incrementaron en un 138% en relación con la línea de base en el período de referencia. Por el contrario, los cultivos transitorios tales como maíz, frijol y su asocio, disminuyeron el área. Además, se presentó una tendencia a la sustitución de cultivos asociados por un sistema de policultivos limpios, dinamizados por la expansión e intensificación del área cafetera bajo tecnologías modernas de manejo, la transformación tecnológica de la caña panelera y el desarrollo de las hortalizas y los frutales.

Respecto a la tenencia de la tierra se presentó predominio de la propiedad (89.8%) frente a otras formas de tenencia, lo cual es explicable si se tiene en cuenta que la región fue zona de colonización cafetera durante la década de 1940. Entre los años 83-89 la estructura de la propiedad ha permanecido prácticamente invariable, pero se ha dinamizado la tenencia de la tierra a través del arriendo, aspecto que indica una dinámica del mercado de tierras.

Analizando el tamaño de las unidades de explotación, se presenta concentración en el tamaño 0.1-5 has con el 44.5% de las unidades en este rango, disminuyendo al 25.4% y 24.25% en los rangos entre 5.1-10 y 10.1-20 has. respectivamente. Las unidades mayores de 20 has. representan el 5.9% del total de unidades de explotación. Esto muestra que se presenta una alta concentración de población campesina en las áreas de minifundio.

En síntesis, lo que se evidencia en dicha región es la presencia de una población campesina con arraigo al territorio que se ha consolidado a través del tiempo, lo que ha permitido incluso la ampliación del minifundio. Todo este proceso estuvo soportado económicamente por los cultivos del café, en especial la bonanza cafetera de 1986, y la caña panelera, la cual también tuvo su bonanza entre los años 1985-1986. Esta situación de bonanza para el mercadeo de los cultivos de café y caña les permitió procesos de acumulación a los campesinos de la zona y en consecuencia el acceso a bienes de capital como tierra, herramientas, compra de ganado y el mejoramiento de la vivienda. Los campesinos que más compraron tierra se ubicaron en el rango de tamaño de 0.1-5 has. (41.3%). Además se presentó la tendencia a aumentar el tamaño de la unidad de explotación.

Si bien es cierto que el proceso de acumulación de excedentes se presentó durante la ejecución del Programa DRI, no podemos atribuirlo totalmente a su acción, ya que en este período tuvieron mucho impacto las bonanzas cafetera y de la caña panelera. No obstante, la cobertura y condiciones del crédito DRI posibilitaron la consolidación de procesos de acumulación.

La población objetivo del Programa DRI son los pequeños productores campesinos con parcelas menores de 20 Has y quienes derivan el 70% de sus ingresos de la actividad agropecuaria. Para este tipo de campesinos se fijaron condiciones especiales de crédito diferentes a las líneas tradicionales. La línea de crédito DRI estaba 6 puntos por debajo de las tasas comerciales. Este diferencial era asumido por el Programa como un subsidio para los pequeños productores 15/. Los períodos de pago se establecían de acuerdo con los tipos de cultivos o actividad pecuaria en el largo, mediano o corto plazo. En el distrito del Sur-Huila, el crédito DRI se orientó hacia los rangos de tamaño entre 5.1-20 has. y con una cobertura media por año del 18.8% de los agricultores del distrito. El crédito fue ascendente entre 1982-1986, estable entre 1986-1988 y descendente en 1989.

Se puede concluir que en el distrito del Sur-Huila la introducción de la línea de crédito DRI no contribuyó totalmente a democratizar el acceso al crédito de los agricultores más pequeños (0.1-5 has.), quienes venían siendo financiados por el gremio cafetero al ser éstas las áreas óptimas para el cultivo del café, renglón no financiado por el Programa.

La línea de crédito DRI financió durante este período el 40.6% de la producción agrícola, el 38.4% de la producción pecuaria y el 21.0% restante se dirigió a otras inversiones tales como reforestación, piscicultura, construcción y mejoramiento de vivienda, adquisición de maquinaria y electrificación.

Por otra parte, el componente de desarrollo tecnológico se soportó en los planes de desarrollo distrital, a partir de los cuales se identifican las tecnologías locales de producción y se comparan las ofertas disponibles de tecnología con el propósito de establecer la priorización de especies agropecuarias de la zona. No obstante, en el caso del Sur-Huila no se presentó correlación entre el plan distrital y los productos importantes de la zona, lo cual se manifestó en el hecho de priorizar renglones como el maíz, frijol y su asocio sin considerar suficientemente los asocio con el café y la

caña panelera que eran los productos eje de su economía. Este desconocimiento de la dinámica de los sistemas de producción regionales y de las fincas individuales fueron la debilidad del componente.

Sin embargo, la gestión del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) como ejecutora de este componente se orientó a brindar recomendaciones tecnológicas para los cultivos de maíz, frijol y su asocio, cuyos aspectos principales se pueden resumir así:

- Se introdujeron prácticas de labranza mínima y se eliminó el uso de la quema en la preparación del terreno para la siembra.
- Se promovió la selección de semillas mejoradas y se redujo la cantidad de semilla por hectárea.
- Se implantó el uso de insecticidas y fertilizantes agroquímicos.
- Se proyectó el incremento de productividad para el maíz en 1880 kgs/ha. (pasando de 620 a 2500 kgs.), y para el frijol en 250 kgs./ha. (de 750 a 1000 kgs./ha.).

Los resultados obtenidos después de 6 años de trabajo no lograron alcanzar las metas esperadas. Los rendimientos se incrementaron por debajo de lo proyectado (maíz 1250 kgs/ha y frijol 625 kgs./ha.) y la adopción de tecnología de producción en general fue reducida debido en gran medida a los altos costos de los agroquímicos y a factores de tipo cultural. Por otra parte, los incrementos en productividad se evidenciaron fundamentalmente en los cultivos de café y caña panelera como resultado de la dinámica de comercialización que adquirieron dichos cultivos.

Todo el proceso anterior se reflejó en la mayor disponibilidad de ingresos, lo cual no se vio afectado por el incremento en los costos de producción que significaron las recomendaciones tecnológicas adoptadas. Esta mayor disponibilidad de ingresos que representó para 1989 un promedio de \$ 886.170 pesos anuales en los hogares de los pequeños productores (2.27 salarios mínimos de la época), permitió el acceso a la canasta de consumo de la región, la cual se estableció en \$ 531.100 pesos de ese año.

Lo anterior indica que el acceso al crédito, las bonanzas de café y caña panelera y los desarrollos alcanzados en ajuste y transferencia de tecnología, lograron impactos en la región. Estos impactos se tradujeron en el incremento de los ingresos, reflejo de los procesos de acumulación, los cuales les permitieron a los campesinos una activa capitalización que se expresó en la compra de tierra, vivienda y ganado.

b) Oriente antioqueño

El departamento de Antioquia está situado al noroeste del país y cubre la porción más septentrional de las cordilleras Occidental y Central. Tiene una superficie de 63.612 kms² y limita al norte con los departamentos de Bolívar y Córdoba y con el Mar Caribe; al occidente con el río Magdalena (departamentos de Santander y Boyacá); al sur con Caldas y Risaralda; y al occidente con el Chocó. En su mayor parte, el territorio antioqueño es montañoso, especialmente en su sector central, ocupado por las cordilleras Occidental y Central, separadas por el cañon del río Cauca. Esta zona montañosa está bordeada por tres grandes depresiones de tierras bajas y planas: el amplio valle del Magdalena al este; la depresión del Cauca-Nechí al noroeste; y el valle del Atrato al oeste. El

clima es muy variado: desde frío en su porción central, hasta cálido y húmedo en las llanuras periféricas, pasando por una amplia zona templada, ocupada por cultivos de café.

La economía gira alrededor de los servicios (50%), la industria (31%), la agricultura (12%) y la minería (7%). El comercio es sumamente activo y ha caracterizado históricamente al pueblo antioqueño. Es el segundo departamento más industrializado de Colombia, después de Cundinamarca. En agricultura, Antioquia es el principal productor de café y banano de exportación y el segundo en población ganadera; otros productos agrícolas son la caña panelera, el maíz, la papa, el frijol y la yuca.

La población del departamento es del orden de 4'159.065 habitantes distribuidos en 124 municipios. El 67.3% habita en los centros urbanos y el 32.8% en las áreas rurales. Cerca del 40% de la población se encuentra en condiciones de pobreza y el 19% en miseria, sin contar la población indígena (5.769 personas). Estos datos señalan la presencia de agudos contrastes socio-económicos, origen de conflictos sociales recurrentes.

La referencia sobre las evaluaciones del Programa DRI realizadas en el Oriente Antioqueño, así como en el distrito de Sincelejo (Sucre), tienen como fuente de información los estudios presentados por el Centro de Investigaciones Económicas-CIE de la Universidad de Antioquia 16, y fueron efectuadas entre enero de 1984 y septiembre de 1985.

En el Oriente Antioqueño, el inicio del Programa DRI -entre 1976-1978- muestra un aumento del tamaño promedio de la explotación para todos los pequeños productores, debido en parte al alza general de precios agrícolas estimulados durante la bonanza cafetera de 1975-1977. Pero entre este último año y 1984 se observa, por el contrario, una reducción en el tamaño de la unidad productiva, pasando de 5.2 has. a 4.7 has. para los beneficiarios directos. Esta situación evidencia el alto grado de concentración de la tierra que se ha operado en esta región de Colombia, pese a ser una zona típica de economía campesina.

La forma de tenencia de la tierra predominante en esta región es la aparcería, la cual se incrementó a partir de 1975 presentando altos porcentajes durante los años 1982 y 1984. Igualmente la presencia de la propiedad/aparcería es significativa pero su tendencia es decreciente. Esta situación es más fuerte para la propiedad que presenta un descenso acentuado desde la misma época. Estos elementos de la dinámica regional están asociados a formas de traspaso de tierras de campesinos con superávit a otros con déficit de ellas, y es la denominada aparcería entre campesinos o entre iguales, en contraste de la que liga a grandes terratenientes con campesinos.

Respecto a la estructura productiva de la región se encontró que entre los cultivos principales están la papa (en la zona de la Unión-Abejorral-Sonsón donde se presentó reducción, Rionegro y Guarne donde prácticamente desapareció y el Carmen de Viboral-Santuario-Peñol-San Vicente donde el comportamiento del cultivo se incrementó en forma sostenida). Las reducciones de área de este cultivo se compensaron incrementando producción y productividad en porcentajes promedios del 58% entre 1978-1984. Los otros cultivos importantes de la región son el frijol, maíz como cultivos limpios y el asocio maíz-frijol principalmente en los municipios de Marinilla-Santuario y San Vicente, en los cuales se evidenció un crecimiento de la superficie cultivada pasando de un índice de 100 en 1978 a 159 en 1984. Dicho incremento fue posible mediante la financiación por crédito del Programa DRI.

El crecimiento en superficie de los cultivos de frijol y maíz se consolidó también por el incremento en productividad, pero básicamente como cultivos limpios; así para el frijol sólo se presenta un promedio de 2136 kgs./ha. en 1984 frente a 1023 en el asocio maíz-frijol y 716 en el asocio papa-maíz-frijol. Para el maíz la productividad pasa de 1062 kgs/ha en 1978 a 2184 en 1984 en maíz sólo, de 1222 kgs a 1733 en maíz-frijol y de 1291 kgs. a 2390 en papa-maíz-frijol.

Es de resaltar que las hortalizas (Marinilla) y otros cultivos de tierra templada como la caña panelera, plátano y café (Cocorná, Granada, Concepción y pequeñas zonas de Abejorral, Sonsón, Carmen de Viboral y el Peñol), también presentaron incremento en sus productividades. Para las hortalizas, si se comparan ambos años (78/84) se puede estimar el incremento de productividad en un 22.6%. El cultivo de caña panelera, producto por excelencia del Programa DRI, incrementó producción y área financiada pasando de un índice de 100 en 1978 a 236 en 1984; sin embargo, parte de esa financiación se dirigió al sostenimiento del café. Los rendimientos de este cultivo permanecieron casi constantes en el período de referencia, lo cual evidencia que el incremento en producción se debió fundamentalmente al aumento del área sembrada.

Las observaciones sobre la adopción tecnológica en esta región permite concluir que si bien fueron los usuarios directos del Programa DRI quienes en mayor medida adoptaron las recomendaciones, esto no se tradujo en resultados productivos. No obstante, se encontraron rendimientos muy altos en productores que no eran usuarios del Programa, pero que presentaban cierto tipo de especialización productiva.

En cuanto al crédito, se muestra un comportamiento similar al de otras áreas DRI, ya que se presenta una alta cobertura del orden del 67.3% en 1984, en contraste con el 37.3% existente en 1976 al inicio del Programa. Otra característica de esta línea de crédito fue que los usuarios se concentraron en los rangos de tamaño entre 3-20 has. Sin embargo, es de mencionar que la vinculación inicial al Programa se efectuó en un alto porcentaje por parte de los pequeños productores ubicados en áreas menores de 3 has. Esto fue así porque el componente de asistencia técnica al que estaba atado el crédito se orientó en forma importante hacia este rango de productores.

Los ingresos totales promedio de los productores se incrementaron en un 16.3% para el período con una tasa promedio anual del 3.1%, bastante aceptable para el sector agrícola, si se tiene en cuenta la situación recesiva de la economía colombiana en la década del 80. Dentro del ingreso neto agropecuario lo más destacable es la participación del sector pecuario que pasó de tasas del 14%-16.9% en 1978 al 35.1%-42.7% en 1984. En general, en la composición del ingreso persiste una importante participación agrícola.

Finalmente, al examinar la canasta de consumo de la población rural en la región se logró determinar que en 1983 la canasta total costaba \$298.800 y la de alimentos \$181.600; estas dos canastas señalan respectivamente la línea de pobreza y la de indigencia. Tomando el consumo por tamaño de explotación, se encontró que los hogares por debajo de tres has. (54.7%) eran pobres y los menores de una ha. (13.6%) eran indigentes. Estos datos son favorables en comparación con los datos de las zonas rurales del país en 1978 (68.5% de los hogares indigentes y 83.5% de hogares pobres). De otro lado, la estructura de consumo del Oriente privilegia los alimentos y la vivienda a costa del renglón de misceláneos. En suma, el análisis realizado en el Oriente Antioqueño sugiere un nivel de vida más alto que en el promedio de las zonas rurales del país.

En síntesis, se puede señalar que en el Oriente Antioqueño la acción del Programa DRI ha sido exitosa y ha posibilitado mejores niveles de bienestar propiciando mayor capacidad productiva con componentes como crédito y asistencia técnica. La tenencia y disponibilidad de la tierra no fueron las principales limitantes para la producción y por ello se logró obtener una respuesta muy superior en la productividad de los principales arreglos y en el ingreso de los beneficiarios directos del Programa.

c) Distrito de Sincelejo (Sucre)-Costa Atlántica

El departamento de Sucre está localizado al noroeste del país, entre el río Cauca y el Mar Caribe. Tiene una superficie de 10.917 kms² y limita al norte y este con el departamento de Bolívar, al sur y oeste con Córdoba y al noroeste con el Mar Caribe. Un poco más de la tercera parte de su territorio forma parte de la depresión inundable del bajo Magdalena-Cauca-San Jorge, caracterizada por numerosas ciénagas, especialmente a lo largo del río San Jorge, al sureste del departamento. Al noroeste, en cambio, en la región de Sincelejo-Ovejas, zona de estudio, se encuentra una faja de colinas correspondiente a la Serranía de San Jacinto o de los Montes de Maria, la cual continúa hacia el norte en el departamento de Bolívar. Entre estas colinas y la depresión del San Jorge se extiende una región de sabanas más o menos planas. El clima es cálido en todo el departamento, seco hacia el mar y húmedo hacia la depresión. Los suelos de las sabanas tienen un gran potencial agropecuario y los de la depresión ofrecen excelentes posibilidades agropiscícolas.

La economía de Sucre depende esencialmente de las actividades agropecuarias (74% del PIB) y, en menor proporción, de los servicios (23%), de la industria (2%) y de la minería (menos del 1%). En el sector agropecuario, la ganadería vacuna es la principal actividad, aunque la agricultura tiene una importancia creciente; entre los principales cultivos figuran la yuca, el ñame (primer productor nacional), el arroz, el maíz, el algodón, el sorgo y el tabaco.

La población actual del departamento es de 574.928 habitantes, distribuidos en 24 municipios. De ellos, el 54% habita en las cabeceras y el 46% en el campo. La cobertura de los servicios públicos es muy deficiente: 60.4% de las viviendas tiene energía, 43.2% acueducto y sólo un 23.6% alcantarillado. Cerca del 73.6% de la población se encuentra en condiciones de pobreza y el 54.6% en miseria. Con estas características, se constituye en uno de los tres departamentos más pobres del país.

En el distrito de Sincelejo se realizaron dos evaluaciones por parte del Departamento Nacional de Planeación: la primera en 1979, cuyos informes señalan que "los resultados son precarios y atribuibles a la falta de acceso a la tierra, a la dificultad para la venta de los productos e insuficiencia de los servicios gubernamentales" 17/, haciendo que el campesino deba depender de la venta de jornales, artesanías y pequeños negocios. Esto incapacita al campesino para convertirse en pequeño productor con características empresariales.

En la segunda Evaluación del DPN, en 1983, se reveló que las modificaciones en la estructura de la propiedad de la tierra, resultado de la reforma agraria presionada por las grandes invasiones de tierra de los años setenta, habían llevado más a un fraccionamiento de la propiedad que a cambios significativos en la estructura del gran latifundio, siendo los beneficiarios del INCORA la mayor parte de los usuarios DRI 18/.

La disponibilidad y tenencia de la tierra siguen representando serios problemas para los productores sucreños, quienes pese a sus notables esfuerzos en las actividades agropecuarias y extraprediales, estuvieron limitados en un rango hasta 10 has., viéndose obligados a vender sus tierras y a tomar otras en arriendo para garantizar su subsistencia. Esto configuró un proceso de descomposición de las explotaciones en propiedad y recomposición de las mismas en forma de tenencia precaria, como el arriendo, con el resultado neto que el tamaño de la explotación promedia prácticamente no varió entre 1978 (5.19 has) y 1984 (5.2 has.). De la misma manera como sucedió en otras regiones, se evidenció un proceso de marginamiento del Programa de las explotaciones más pequeñas y en consecuencia, éste se circunscribió, entre las menores de 20 has., a las unidades relativamente más grandes.

Respecto a la estructura productiva, el área agrícola sembrada por cultivos anuales y permanentes se redujo del 53.5% al 48.6%, debido al avance del uso ganadero de la tierra. Los dos principales arreglos, maíz limpio y maíz-ñame-yuca, decrecieron en el período de análisis por su escasa rentabilidad; mientras que se presentó un notable progreso de los arreglos más rentables, tales como yuca limpia, ñame limpio, maíz-ñame y maíz-yuca.

En cuanto a productividad e ingresos, en el período 78-84 los aumentos en los rendimientos por ha., en los principales arreglos, fueron significativos. En efecto, el rendimiento del maíz subió en todos los arreglos en un 53.6%; la yuca se incrementó en un 37.8%; el ñame lo hizo en un 21.3%; maíz-ñame-yuca en un 14.2%; maíz-yuca en un 35.7%; y maíz-ñame aumentó sus rendimientos en un 47.5%. Sin embargo, el aumento en productividad no se vio reflejado totalmente en el aumento del 7.8% en los ingresos reales, no obstante que dicho porcentaje representa el ingreso total considerando la venta de jornales, artesanías y comercio.

En cuanto a la transferencia de tecnología, se observó la adopción generalizada en aquellas unidades de explotación con rangos de tamaño más grandes. En ellas, la introducción de maquinaria, el uso de fertilizantes y fungicidas y el manejo tecnificado de los cultivos se evidenció en los usuarios directos del Programa. Sin embargo, en las unidades más pequeñas la transferencia fue deficiente por falta de cobertura y por tanto la adopción fue menos generalizada. A modo de ejemplo, no se fertilizó ni se abonó, y sólo se recurrió en algunos casos a la preparación de la tierra con tractor alquilado y al uso de herbicidas, que sustituyeron fuerza de trabajo, pese a las altas tasas de subempleo prevalecientes.

Con el crédito se presentó una amplia cobertura con la línea de financiación DRI, en comparación con la de la Caja Agraria en 1976. No obstante, esta mayor cobertura se orientó con mucho énfasis hacia las unidades de explotación más grandes. Por otra parte, para aquellos productores que tuvieron acceso al crédito, se evidenció morosidad en su pago por problemas económicos. El DNP demostró que los ingresos eran insuficientes para servir el crédito que representaba casi el 60% de los costos de producción 19/.

El análisis del consumo por tamaño de la explotación muestra que el 25.1% de las unidades con rangos menores de una hectárea eran pobres y ninguna indigente. Esto demuestra que los campesinos de Sucre lograban mantener un nivel de consumo aceptable a costa de grandes desahorros. En este sentido, se resalta que los productores menores de 10 Has. tenían ahorro negativo. Esta situación concuerda con la exitosa búsqueda de ingresos extraprediales, principalmente por la venta de jornales, la artesanía y el comercio.

A manera de conclusión, el caso de la costa permite señalar que el Programa DRI, si bien no fue totalmente exitoso en esta región, posibilitó el fortalecimiento de aquellos campesinos que ante la falta de tierra desarrollaron otras estrategias como la tenencia a través del arriendo y obtención de ingresos extraprediales, lo cual garantizó su canasta mínima de consumo de alimentos.

d) Distritos de Santander y Boyacá

Los departamentos de Boyacá y Santander se localizan en la región andina (sobre la cordillera oriental). En el interior de la región se dan variaciones importantes en cuanto a calidad de los suelos y dotación de agua, que en muchos casos son factores limitantes para el desempeño de las actividades agropecuarias. La región tiene una baja precipitación pluvial (menos de 1.000 mm/año) con altos niveles de agotamiento de los recursos naturales.

Los 104 municipios cubiertos por el DRI en la región representan el 10,3% de los municipios colombianos, y en ellos se encuentra asentada el 13,2% de la población rural del país. Las tierras corresponden en un 80% aproximadamente a áreas de vertiente de clima templado (de 1.000 a 2.000 msnm.) y de clima frío (más de 2.000 msnm.); el resto corresponde a la parte norte del gran altiplano cundiboyacense con predominio del clima cálido. En las zonas templadas los sistemas de producción dominantes se organizan alrededor de cultivos permanentes como la caña para panela, la yuca, el plátano y los frutales, y cultivos temporales como el maíz, el frijol, el tabaco y las hortalizas. En las zonas de clima frío los sistemas de producción están centrados en el cultivo de la papa en rotación con la cebada y el trigo, y en la ganadería vacuna de leche y cría.

En el conjunto de la región los pequeños productores (aquellos que poseen hasta 20 hectáreas), controlan el 69,7% de la superficie cultivada y el 62,2% de la producción regional, lo cual muestra que es una región de localización privilegiada de la economía campesina en el país. En Colombia estos mismos productores controlan el 57% del área y participan con el 56% de la producción.

i) Impactos sobre el uso del suelo. En la región se ha venido dando un nuevo patrón de distribución de la tierra, en el cual se consolida un nuevo tipo de producción agropecuaria de tamaño mediano que provoca menos conflictos sociales que la estructura anterior (latifundio-minifundio) con un sistema de manejo técnico de corte capitalista en el cual el campesino-empresario se hace cargo de su explotación. Esta explotación la dirige menos al autoconsumo y la destina fundamentalmente a la generación de bienes para el mercado. Dentro del anterior proceso, la consolidación del sistema de tenencia en propiedad juega un papel muy importante frente a los demás sistemas de tenencia de corte precapitalista. Particularmente en el caso de las explotaciones entre 10-20 hectáreas se da una especialización ganadera de la economía campesina en busca de una mayor capitalización.

Durante el período 1970-1988 se dio en la región la desaparición de 26.818 unidades menores de una hectárea, de las cuales el 71% pertenecían a los municipios atendidos por el DRI. Las causas de este fenómeno son los procesos de especialización ganadera en predios de tamaño mediano que han ido absorbiendo las tierras de los minifundistas; y el progresivo deterioro de los ingresos de los pequeños propietarios que los ha llevado a salir de la producción agropecuaria y a la salarización en otras ramas de la economía. En el primer caso se puede hablar de un proceso de transformación hacia arriba mediante el cual la acumulación o aumento de los ingresos en una unidad de producción permite que esta pase a un estrato de mayor tamaño sin salir de la actividad agropecuaria. Los cambios del uso del suelo (especialización ganadera) se reflejan en las cifras siguientes: mientras en

1970 el área en cultivos en la región era del 56% y la dedicada a pastos el 29%, en 1988 el área cultivada es del 35% y el área en pastos del 42% en toda la región.

Los anteriores fenómenos han sido acompañados por procesos de expulsión de población rural que ha venido comprometiendo la oferta de fuerza de trabajo para actividades agrícolas, obligando a la reorientación de las unidades de producción hacia las actividades pecuarias, menos intensivas en el uso de fuerza de trabajo. Adicionalmente la papa -cultivo principal en la región de Boyacá- fue afectada desde 1985 por el ajuste de la tasa de cambio, al mismo tiempo que se liberó el precio de la leche, con lo cual se creó un ambiente macroeconómico favorable para la reconversión ganadera.

El Estado colombiano contribuyó en estos procesos de cambio mediante las siguientes estrategias: La política de titulación de baldíos nacionales, consistente en el reconocimiento jurídico de la ocupación de hecho de tierras en zonas de colonización; y la asignación de tierras del Fondo Nacional Agrario. Al mismo tiempo que el DRI subsidió la producción campesina mediante los instrumentos del crédito y la asistencia técnica, el Estado apoyó el acceso a la tierra mediante las políticas de baldíos y titulación de haciendas latifundistas mencionadas anteriormente.

ii) Impactos en los rendimientos. En esta parte se analizan los cambios en los rendimientos de los principales cultivos en la región, y que en gran parte fueron inducidos por el Programa DRI.

La economía campesina de la región se vincula a través de productos de exportación, materias primas alimenticias y alimentos de consumo directo con alto valor de la producción, reservando para su consumo aquellos bienes de consumo directo (maíz) con bajo valor de mercado pero que garantiza su seguridad alimentaria. Sin embargo, es la panela el producto que tiene un proceso de elaboración alto en la finca, un elevado coeficiente de eficiencia (valor de la producción/ha.). Los demás productos son poco eficientes en su producción, particularmente el tabaco y el fique, cuyos productores están entre los grupos más pobres de la población rural.

Las evaluaciones adelantadas concluyen que los campesinos beneficiarios del DRI tienen un valor de la producción promedio por hectárea 31% más alto que el de los campesinos no cubiertos por el DRI. El Programa ha hecho posible que sus usuarios puedan desplazarse de cultivos menos eficientes económicamente hacia otros más eficientes por su mayor capacidad de valorización de sus factores productivos. Esto fue lo que ocurrió en el caso de la sustitución de los cultivos tradicionales (café, maíz, plátano, frijol) por caña panelera. La sustitución se hizo posible al presentarse una coyuntura relativamente favorable de precios en el período 1977-1983 y porque la oferta de tecnologías más avanzadas para la caña facilitó el cambio. El DRI favoreció tal proceso ofreciendo el paquete tecnológico y el crédito para que los productores pudieran financiar el proceso de sustitución.

En frijol la región pasó de tener 4.800 hectáreas cultivadas en 1979 a 24.000 hectáreas en 1990, con una variación en los rendimientos promedio de 521 kg/ha. a 731 kg/ha. en el período. En esta dinámica influyó el Programa DRI, ya que la promoción de este cultivo fue la base de la estrategia de diversificación de los cultivos de fique y tabaco en varios municipios de la región, debido a los bajos rendimientos de estos últimos. En maíz, el DRI cumplió un importante papel en el incremento de los rendimientos solo o asociado. Entre los pequeños productores las rentabilidades del cultivo en finca fueron del 11% en 1978, mientras que en 1988 alcanzaron el 36%.

La papa es el principal cultivo según área ocupada en Boyacá, manteniendo durante los años ochenta un área cultivada más o menos estable (cercana a los 42.000 hectáreas, con una producción promedio de 13,6 ton/ha. durante el período). Sin embargo las variaciones anuales de la producción de este cultivo han estado condicionadas por las políticas macroeconómicas del manejo de la tasa de cambio y su impacto sobre la importación de insumos, ya que el cultivo depende en una alta proporción del uso de agroquímicos importados. Otros factores que han influido bastante en los periodos cíclicos de bajos rendimientos han sido los cambios de las condiciones agroecológicas, la escasez de mano de obra y la desaparición del crédito DRI a partir de 1988. Los cambios agroecológicos se refieren a la presencia de una fuerte erosión en toda la zona productora de papa, produciendo pérdida de la capa vegetal y de la calidad del suelo.

Hasta 1988 el DRI financió la expansión del cultivo sobre la base de más altos niveles de tecnificación entre los pequeños productores. Al exigir un grado de liquidez muy alto para pagar la preparación del suelo, los fertilizantes y plaguicidas, la mano de obra y el transporte de productos, los pequeños productores dependieron del crédito para la financiación del cultivo. Las condiciones en las cuales se otorgaba el crédito significaba que el Estado compartía con los pequeños agricultores el riesgo de producir mayores volúmenes en condiciones de mercado muy competitivas. Pero al suprimirse la línea de crédito DRI sin haberse creado otras alternativas de financiación se afectó mucho a los usuarios, llevándolos a reducir las áreas en cultivos.

El cultivo del trigo se concentra en Boyacá y tuvo un crecimiento del área que pasó de 7.300 hectáreas a 18.500 hectáreas entre 1979-1990. Los rendimientos pasaron de 1,27 ton/ha. a 1,42 ton/ha. durante el mismo período. La región aportó durante la década de los ochenta entre el 22% y el 33% de la superficie cultivada en el país, pero este es un cultivo que tradicionalmente ha sido importado para suplir la demanda interna, ya que la producción nacional sólo alcanza a cubrir el 10% del total de la demanda (durante los ochenta el volumen de las importaciones se mantuvo en el orden de las 600.000 toneladas). En la actualidad este cultivo es objeto de las políticas de sustitución que se están implementando en el marco del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

El Programa DRI, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), cumplió una función importante en el incremento de los rendimientos obtenidos por los pequeños productores, los cuales pasaron de producir aproximadamente una tonelada por hectárea en 1978 a una tonelada y media por hectárea en 1988. Igualmente, desde el punto de vista de la rentabilidad los incrementos pasaron de 12,5% en 1978 al 40% en 1988 en la región.

iii) Impactos en Calidad de Vida. En las áreas de la región cubiertas por el DRI entre 1976-1990 hubo un incremento en la propiedad de la vivienda de los pequeños productores, pasando de un porcentaje del 75% en 1976 a 96% en 1990, en tanto que la población no atendida por el DRI pasó del 74% al 88% entre uno y otro año. Este cambio puede indicar un mejoramiento en las condiciones de vida de la población atendida por el DRI, teniendo en cuenta que se efectuaron mejoras en las viviendas (cambios en los materiales del piso, techo, paredes, realización de ampliaciones, instalaciones sanitarias y otros servicios).

En general la presencia del DRI y de otros programas institucionales en las áreas de economía campesina han impactado favorablemente en la calidad de vida rural en la medida en que han servido de soporte a la actividad agropecuaria. Estas condiciones de soporte son la prestación de los servicios de crédito, asistencia técnica agropecuaria, mejoramiento y ampliación de vías, construcción de infraestructura de comercialización de insumos y productos, y de otros servicios

institucionales. Estas obras constituyen el soporte de la actividad agropecuaria y han sido mejoradas por el Programa DRI, puesto que a través del Programa se generalizó la presencia de entidades que prestaron servicios de capacitación y de asistencia técnica, y se aumentó la cobertura del crédito dirigido a los pequeños productores, mejorando igualmente la cobertura de los servicios públicos de energía, acueductos, salud y educación, entre otros.

iv) Impacto del crédito DRI. El crédito DRI vigente hasta 1988 cumplió un importante papel en la adquisición de activos tales como tierra y vivienda, los cuales constituyen los activos más importantes de las familias campesinas. ya que equivalen al 80% del valor del patrimonio. Debe tenerse en cuenta que los campesinos han venido resintiendo el período de transición posterior a 1988 cuando se suspendió el crédito DRI. En consecuencia, a partir de esa fecha los campesinos tuvieron que recurrir a otras fuentes de crédito más onerosas o a sus propios recursos para financiar su producción.

El programa de crédito contribuyó a actuar contra la tendencia de las entidades financieras a exponer sus recursos únicamente con el criterio del respaldo patrimonial. Este impacto es importante por cuanto en todo el sistema financiero colombiano una de las barreras para financiar las actividades agropecuarias de los campesinos ha sido la dificultad de estos para ofrecer garantías reales al crédito.

v) Mercado de Trabajo y Empleo. En la región hay una situación generalizada de bajos ingresos y combinación de actividades que operan, al interior de los hogares, como estrategias de supervivencia. Causa principal de esta situación es la predominancia del empleo campesino con demanda laboral estacionalizada, lo cual conlleva períodos de desempleo y subempleo, que se resuelven mediante otras ocupaciones en otros sectores económicos tales como negocios particulares, actividades varias de carácter independiente, y migración.

Las pequeñas explotaciones concentran la mayor parte del uso de la fuerza de trabajo, debido a la mayor intensidad en el uso de la tierra: aproximadamente una tercera parte de la superficie de la explotación es dedicada a cultivos permanentes y temporales, los cuales generan la mayor demanda de trabajadores.

Las cifras indican que los incrementos más fuertes en la demanda de mano de obra se dieron en la década de los ochenta para los cultivos de frijol y maíz asociados a la sustitución de tabaco por frijol. Otros cultivos, como papa y caña para panela, han tenido en el período crecimientos moderados o estacionarios de la demanda de mano de obra. En el caso de la producción y beneficio de la caña panelera ha habido una demanda estable de mano de obra contratada (en la Hoya del río Suárez), habiéndose desarrollado un importante mercado de trabajo regional, con epicentro en el municipio de Guepsa.

En el período, y a pesar de su inestabilidad, la mano de obra se ha encarecido tendencialmente para los productores debido a presiones de demanda por la expansión de cultivos intensivos en mano de obra, tales como la caña panelera y el frijol, en un contexto regional caracterizado por la escasez de mano de obra por efecto de la fuerte migración.

IV. DIFICULTADES Y LIMITANTES PRESENTADOS DURANTE LA OPERACION DEL PROGRAMA DRI EN COLOMBIA

Las dificultades presentadas durante la ejecución del Programa en Colombia obedecen a diversos fenómenos, tales como: la alta dependencia de los recursos de crédito externo, la rigidez y falta de articulación de las políticas globales y sectoriales, deficientes procesos de planificación y programación, la falta de coordinación interinstitucional, y la incipiente participación de la comunidad en los desarrollos del Programa.

1. La dependencia de los recursos de crédito externo en la ejecución de los programas de desarrollo rural

Desde su inicio el Programa DRI nació articulado a la dependencia económica de los recursos de crédito de la banca multilateral. Esta situación ha originado la equivocada creencia de la imposibilidad de hacer desarrollo rural si no se cuenta con recursos de crédito externo.

El caso colombiano muestra que la negociación con la banca multilateral para acceder al crédito es un proceso lento que puede durar dos o más años. Durante este tiempo se presenta una virtual parálisis de las acciones en desarrollo rural. En el período 1975-1990 de ejecución del DRI en Colombia se presentaron bruscas caídas de la inversión en los años 1981, 1986 y 1990 20%, debido a las dificultades para acceder a los recursos externos.

Una vez aprobado el crédito, los recursos no fluyeron con la rapidez requerida, lo que se debe a que muchas de las condiciones exigidas por la banca para desembolsar el préstamo son contradictorias con la estructura de la programación presupuestal nacional. Así, la situación más traumática para el DRI se presentó en los últimos tres años, en los que prácticamente se paralizó su acción, en el marco de una reforma descentralista del Estado, orientada a una mayor autonomía política y fiscal de los municipios, incumpliendo compromisos con los entes municipales y las comunidades rurales. Una de las consecuencias inmediatas de esta crisis ha sido la pérdida de credibilidad del Programa entre las comunidades campesinas.

2. Coordinación Interinstitucional

Los recursos, la tecnología y la administración de las unidades de producción campesina se constituyen en factores importantes, pero difícilmente pueden por sí solos garantizar la conformación y consolidación de empresas competitivas orientadas al mercado. Los pequeños productores dependen del conjunto de servicios de apoyo a la producción: asistencia técnica, crédito, bancos de maquinaria, información de precios para una mejor articulación con el mercado, servicios de comercialización y transformación de los productos. De otra parte, requieren de los equipamientos colectivos básicos que, además de viabilizar la prestación de los servicios, condicionan la productividad del trabajo en el agro. Estos equipamientos incluyen: servicios de acueductos, electrificación rural, caminos vecinales, centros de salud, escuelas, distritos de riego, etc.

El Estado, con una visión sectorial y centralista, especializó entidades para prestar cada uno de estos servicios. Así por ejemplo, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) era el encargado de prestar el servicio de asistencia técnica; Caminos Vecinales de construir las carreteras rurales; el Instituto Nacional de Salud (INS), de construir los acueductos rurales; el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de capacitar y organizar a los productores 21/. Correspondía al DRI coordinar y concertar con todas estas entidades la prestación de los servicios respectivos.

Sin embargo, esta forma de asignar responsabilidades llevó a que la coordinación institucional del DRI se redujera en la práctica a distribuir y administrar recursos a fin que las instituciones cumplieran con su labor. Dentro de esta lógica cada institución adelantaba sus actividades con su particular concepción de lo que entendía por desarrollo rural, en un ambiente de descoordinación institucional, superposición de actividades y despilfarro de recursos. Este problema de descoordinación interinstitucional sucedía especialmente con las entidades de carácter público y de cobertura nacional, las cuales debían obedecer las directrices de un programa, que pretendía coordinar su accionar únicamente para las áreas de economía campesina.

De otra parte, debe señalarse que el proceso descentralista y la readecuación de los instrumentos del DRI le han restado poder a estos grandes entes, obligándolos a transformarse o a ser reemplazados por entidades de carácter regional que cumplen funciones similares y se acogen a los criterios de libre concurrencia de entidades, diseñados por el Fondo DRI para la operación de la fase III. A pesar de los esfuerzos realizados por la entidad para mejorar la coordinación interinstitucional, se evidencia en algunas zonas la desarticulación entre los componentes y las acciones institucionales.

La evaluación del DRI concluye que en las entidades ejecutoras existe una rigidez estructural que dificulta la coordinación para llevar a cabo programas y proyectos de desarrollo rural. Estas cumplen parcial o totalmente los compromisos con el DRI, al igual que desarrollan en forma autónoma sus programas y sus recursos, con funcionarios que no se comprometen de igual manera frente a las tareas de coordinación del desarrollo rural.

Por otra parte, para lograr algún grado de concertación con las comunidades beneficiarias, cada una de las instituciones conformó su comité de participación comunitaria. El INCORA creó los Comités Consultivos de la Reforma Agraria, El PNR los Consejos de Rehabilitación, El DRI los Comités Municipales DRI, el Ministerio de Salud los Comités de Participación en Salud, etc. Como regularmente las comunidades delegan su representación en un reducido número de líderes, éstos rotan por los diferentes comités con el consiguiente desgaste y agotamiento del liderazgo campesino y su ineficiencia e ineficacia en la gestión comunitaria.

3. Procesos de planificación y programación

Tradicionalmente las políticas macroeconómicas han discriminado contra el sector rural, lo cual se ha reflejado en la inequitativa distribución del gasto público que ha favorecido a los sectores urbanos y le ha dado un tratamiento marginal a los programas de desarrollo rural. De otra parte, el proceso de planificación se ha reducido a la programación presupuestal, impidiendo obtener una visión más integral a nivel de las regiones. Esta situación incide directamente en la operación del proyecto, ocasionando la desarticulación y la focalización de acciones con impactos reducidos. A lo anterior se añade el manejo clientelista de los proyectos por parte de los grupos políticos regionales, con los consiguientes efectos de ineficiencia e inequidad en la distribución de los recursos públicos.

La estructura de la entidad en las regiones es reducida y se carece del personal suficiente para adelantar de manera eficiente las acciones de planificación y administración del desarrollo rural. Se dificultan actividades en lo referente a la programación, el control, seguimiento y la evaluación de los proyectos, aspectos que no permiten tomar decisiones sobre ajuste de políticas o reorientación de procesos con la debida celeridad. Para el DRI, las dificultades en el proceso de planificación se relacionan de manera directa con los obstáculos en la coordinación interinstitucional, con los procesos de comunicación y programación con los niveles regionales, y con la participación de las comunidades campesinas en la ejecución de los proyectos de desarrollo.

4. Debilidades en los componentes del Programa

Las Fases anteriores de ejecución del Programa (I y II) evidenciaron dificultades en los diversos componentes que lo integran, las cuales se describen a continuación:

Sobre el componente de Desarrollo Tecnológico recae la responsabilidad de alcanzar los objetivos económicos del DRI, los cuales hacían referencia al incremento del ingreso rural y al suministro de productos básicos de la canasta familiar. Sin embargo, en este componente se evidenciaron obstáculos que impidieron una amplia adopción tecnológica a saber:

- Los actuales Planes Zonales de Desarrollo Tecnológico no tienen en cuenta todas las fases del proceso productivo, haciendo más bien énfasis en los aspectos agronómicos y descuidando los aspectos de la comercialización, la cual deberá garantizar finalmente niveles adecuados de ingresos al productor.

- Los proyectos del Plan Zonal no han contado con evaluaciones económico-financieras que consideren realmente los costos de producción de los diferentes productos priorizados por región.

- Existe un desconocimiento de los aspectos socioculturales diferenciados de las comunidades campesinas, lo cual ha dificultado el logro de los objetivos de desarrollo.

- La investigación tecnológica institucional a cargo del ICA ha desconocido en buena medida las condiciones socioeconómicas de las áreas campesinas, generando tecnologías costosas que dificultan su adopción por parte de los campesinos.

- Existe escasa cobertura y calidad de los servicios de asistencia técnica que no permiten un proceso sistemático de atención al pequeño productor.

En el componente de Pequeña Irrigación se evidencian obstáculos como la estacionalidad en la producción, ya que se concentra la oferta de productos en ciertas épocas del año y una fuerte caída de los precios, aspecto que redundará en el ingreso de los campesinos. También se pueden enumerar entre otros, los siguientes obstáculos:

- La instalación de los distritos de riego es costosa, y requieren de una amplia participación del Estado y de las comunidades usuarias del servicio. Por los altos costos que presentan, se requiere de la instalación de cultivos muy rentables que compensen la inversión.

- La estrategia de este componente no se ha articulado con el manejo y conservación de los recursos naturales, lo cual ha creado desequilibrios en los ecosistemas, ya que se siguen adoptando paquetes tecnológicos que no se ajustan a las nuevas condiciones de explotación con el recurso riego.

- Ha faltado el apoyo de una línea de crédito especial para el desarrollo de este componente.

En el área de Comercialización, aunque se diseñó una estrategia coherente que considera las condiciones regionales, se han presentado problemas de tipo operativo relacionados con la deficiente identificación de proyectos, y la inapropiada gestión de las estrategias comerciales (identificación de redes de transporte y de compradores mayoristas, fallas en la gestión administrativa de las organizaciones líderes de los proyectos, entre otros). Igualmente, debe mencionarse la falta de asistencia técnica especializada en las labores de acopio, selección, clasificación, empaque y distribución del producto.

En la infraestructura de Vías y Acueductos, se presentan limitaciones tales como los altos costos que representan las inversiones en las obras y los recursos requeridos para adelantar procesos de mantenimiento y conservación de éstas, dadas las condiciones topográficas y climáticas de las zonas y los escasos recursos que asignan las administraciones municipales en estos rubros. A pesar del impacto positivo que ha representado para los campesinos la construcción de vías y acueductos, debe señalarse, sin embargo, la débil participación de la comunidad en todas las fases del proyecto desde su identificación hasta la administración y mantenimiento.

En resumen, sigue siendo evidente la baja y deficiente cobertura de estos componentes en algunas zonas de economía campesina.

El enfoque ambiental en las Fases I y II estuvo ausente en la concepción y la ejecución del Programa y sólo se redujo a las pocas acciones de reforestación previstas en el componente de Recursos Naturales. En consecuencia, no se consideraron estudios de efecto ambiental en la construcción de carreteras, no se llevaron a cabo los planes de manejo de microcuencas ni se tuvo una visión de desarrollo sostenible que permitiese armonizar la relación entre desarrollo y medio ambiente.

En la Fase III, sin embargo, se dan los primeros elementos para incorporar los criterios ambientales de una forma integral en la ejecución del Programa. Sobre todo se requiere enfrentar los problemas asociados con la reducción en la disponibilidad de las fuentes de agua para los fines productivos o de consumo humano, ocasionados por el creciente deterioro de las microcuencas y la variación de los regímenes de lluvias.

El Crédito ha sido un componente primordial para apoyar las acciones de producción e infraestructura básica, en los programas de desarrollo rural. Aspectos como la oportunidad, suficiencia y accesibilidad en el otorgamiento del crédito a los pequeños productores son factores de éxito en las acciones que se emprendan. Sin embargo, se presentan limitantes para la ejecución, tales como la tramitación de los créditos, la falta de oportunidad en los desembolsos, la baja capacidad de endeudamiento, la poca viabilidad de los proyectos que impiden cubrir los costos financieros del crédito, y las dificultades, sobre todo por parte de los pequeños productores, para ofrecer las garantías

bancarias. A las anteriores restricciones se suma la discriminación en la asignación de crédito para la mujer, pues se le exigen garantías que generalmente han estado en cabeza de los hombres.

Por otra parte, se presenta rigidez de los estamentos crediticios en aplicar los criterios establecidos por el Programa, obligando a los usuarios a someterse a la reglamentación bancaria de cada entidad o, en su defecto, recurriendo a otras fuentes crediticias cuyos intereses alcanzan niveles de usura. Como consecuencia de lo anterior, el crédito ha presentado desfases para la operación en relación con las necesidades de inversión de los pequeños productores y los períodos específicos en los cuales se requiere iniciar las actividades productivas.

Un factor que ha dificultado los procesos productivos entre el sector campesino ha sido el retraso en la definición de la estrategia y los instrumentos para el funcionamiento del crédito agropecuario, a pesar de la decisión estatal de centralizar la política en un ente (FINAGRO). Esta situación de indefinición afectó a los campesinos al no contar con fuentes de financiación del Estado, viéndose obligados a recurrir a líneas de crédito extrabancario.

El componente de Organización y Capacitación está previsto en los programas de desarrollo rural como la instancia que garantiza la continuidad del programa y la posibilidad real de que las acciones que se emprendan cuenten con el apoyo de las comunidades para que sean llevadas a cabo. Sin embargo, las evaluaciones del DRI consideran que las políticas de organización campesina trazadas por el Estado "siguen siendo las de proveer recursos e infraestructura a la economía campesina, sin permitir su participación en la determinación de las políticas para el sector agropecuario 22/.

Del mismo modo, se afirma que el Estado ha carecido de una política campesina integral y de largo plazo, manteniendo programas asistenciales dirigidos a los pequeños productores. Esto ha impedido a la organización campesina su legitimación y ha minimizado su presencia ante las instancias gubernamentales que toman las decisiones políticas 23/. Esta situación ha llevado a que se generen organizaciones de carácter instrumental para las entidades del Estado y los partidos políticos, donde se hace evidente la participación nominal y formal del campesinado; este proceso origina organizaciones campesinas de niveles regionales y nacionales altamente politizadas y dependientes de los recursos que el Estado les asigne, sin generar actividades o procesos de carácter más autónomo.

La precariedad de los recursos asignados a estos componentes incide en que se presente un alejamiento de las comunidades objeto de la gestión del programa. Este alejamiento se ve también motivado por la falta de claridad en las concepciones que sobre participación u organización se impulsan desde las diferentes entidades, la verticalidad de muchos de los procesos que se emprenden, y la baja capacidad negociadora de las organizaciones campesinas.

La participación campesina en los comités municipales de desarrollo rural se ha reducido a sugerir aspectos puntuales y a verificar asignaciones presupuestales, sin contar con la participación activa en la definición de proyectos de mayor alcance en el marco del desarrollo rural municipal y de la región.

Todo lo anterior ha llevado a que las organizaciones campesinas no se hayan constituido aún en mecanismos de presión para que los gobiernos municipales tomen decisiones acordes con sus necesidades básicas diagnosticadas y priorizadas.

V. RECOMENDACIONES GENERALES.

Las recomendaciones que se presentan a continuación están referidas tanto a la naturaleza de las políticas como a los instrumentos operativos que serían deseables para las actuales o futuras acciones de desarrollo rural dirigidas a grupos campesinos. La experiencia colombiana puede servir de referencia adicional para que otros países de la región aprovechen en sus programas estas experiencias, adaptándolas a las necesidades específicas de sus comunidades campesinas e indígenas.

1. Financiamiento creciente con recursos nacionales de los programas de desarrollo rural

Dada la lentitud de las negociaciones con la banca multilateral para acceder al crédito, y ante las dificultades para ejecutar los préstamos y la consiguiente parálisis de las acciones de desarrollo rural, los gobiernos latinoamericanos deberían pensar en ejecutar la estrategia de desarrollo rural con recursos del presupuesto nacional. En este sentido, podría cambiarse radicalmente la composición del recurso. Para el caso colombiano la participación es del 85% y del 15% entre recurso externo y nacional, respectivamente. Invertir estas proporciones implica no solamente cambiar la composición del recurso sino fundamentalmente el concepto de desarrollo rural, apelando más a las ricas potencialidades de propios campesinos para gestarse un futuro más digno.

Colombia, como la mayoría de los países de América Latina, tiene un sistema de presupuesto extremadamente rígido. La rigidez presupuestal se traduce en la dificultad y lentitud para que los proyectos se ejecuten y tengan impactos oportunos sobre las comunidades beneficiarias. Para evitar estos obstáculos el país ensayó en el Programa Nacional de Rehabilitación PNR 24/, una modalidad de proyecto especial en el cual los recursos no son sometidos a la programación presupuestal ordinaria sino que se manejan a través de un fondo especial. Este mecanismo ha tenido resultados positivos puesto que los recursos llegan con mayor agilidad a las comunidades. En consecuencia, si los programas de desarrollo rural se ejecutan con una proporción mayor de recursos propios, y a esto se adiciona el que los recursos no sean sometidos a la programación presupuestal ordinaria (o bien que ésta se agilice), sería posible obtener impactos positivos más rápidos en las comunidades rurales.

2. La necesidad de un mecanismo de coordinación interinstitucional y de concertación con las comunidades en los programas de desarrollo rural

Una de las formas para superar los problemas de la falta de coordinación institucional, de la superposición de actividades, y de la falta de concertación con las comunidades en los Programas de Desarrollo Rural que tienen la función de coordinar las acciones de múltiples instituciones del Estado, consiste en la conformación a escala municipal de los Comités Municipales de Desarrollo Rural. Estos serían los organismos en los cuales el Estado coordinaría y concertaría sus acciones con la comunidad organizada.

Sin embargo, la operación de esta instancia de coordinación, concertación y participación debe tener las siguientes premisas: (1) la descentralización política, administrativa y fiscal del Estado; (2)

el reconocimiento que el municipio es la unidad básica de planificación; y (3) la articulación con el Sistema Nacional de Planificación.

Para que sean instancias realmente democráticas y de coordinación institucional, estos Comités Municipales podrían contar con la participación de los representantes de los gobiernos locales y regionales, de las comunidades organizadas, de los gremios de la producción presentes en el área, y de las entidades del nivel nacional que tengan ingerencia en la zona 25/

Esta experiencia de conformación de Comités Municipales de Desarrollo Rural comienza a implantarse en Colombia. Pero además será una orientación oficial en el próximo documento sobre desarrollo rural que será aprobado por el CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social, máximo organismo del Estado que aprueba la política social y económica del gobierno.

3. Búsqueda de un desarrollo rural democrático con amplia participación de las comunidades campesinas

La evaluación de los Programas DRI en América Latina parece no arrojar resultados muy alentadores. Una de las causas que suelen invocarse para explicar el bajo impacto es la falta de participación de las comunidades en la identificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos 26/. Como consecuencia de este diagnóstico se identificó como un tema común en América Latina la necesidad de la participación comunitaria en los programas de desarrollo rural, y en general en los proyectos sociales de carácter estatal. Por otra parte, esta idea encuentra inspiración teórica en las nuevas corrientes de pensamiento que postulan el imperativo de un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad civil para fundamentar una democracia participativa.

La Fase III del DRI o Programa de Desarrollo Integral Campesino - PDIC, operará en 620 municipios, en un contexto de reforma del Estado orientada a la descentralización administrativa y fiscal, en la cual se otorga un mayor nivel de autonomía a los municipios. Esta reforma, inspirada en ideas de la democracia participativa, impulsa la creación de espacios de concertación entre el Estado y la sociedad civil, surgiendo así las Juntas Administradoras Locales (JAL) que son elegidas por votación popular en comunas y corregimientos.

Mediante el decreto 107 de 1989 se reglamenta la conformación de los Comités Municipales DRI como los espacios de concertación legal entre el Programa y las comunidades rurales. Sin embargo, se señala en este decreto que los interlocutores válidos en los Comités Municipales son los miembros de la Asociación Nacional de Usuarios del DRI, ANDRI.

Los dos fenómenos descritos anteriormente (la inducción en la construcción de una organización gremial desde el Estado, y la definición por ley que los miembros de esta organización son los representantes de los intereses de la comunidad campesina), originó una serie de distorsiones que se resumen como sigue:

- * Dependencia de la organización gremial de los fondos del Estado.
- * Desdibujamiento de la independencia ideológica de la organización.
- * Carencia de un proyecto político independiente.
- * Liderazgo burocratizado y aislado de las bases campesinas.
- * Conflicto con las demás organizaciones al abrogarse una organización la representatividad de la comunidad (caso ANDRI).

- * Asimilación entre la organización gremial y el Programa, al convertirse ésta en un ejecutor más de los proyectos como cualquier otra entidad oficial o privada.

Los procesos de organización y participación comunitaria deben entenderse como procesos permanentes de formación de una conciencia política que permita desarrollar y analizar críticamente su realidad actual y sus antecedentes histórico-culturales; y a partir de estos nuevos planteamientos, visualizar situaciones objetivas y soluciones acordes a su realidad. Esta capacitación a su vez debe generar la capacidad de negociación frente al Estado y a las administraciones municipales, para lograr desarrollos autónomos y autosostenidos, invirtiendo así la lógica de la planificación a partir de las necesidades autodeterminadas localmente.

En este sentido, la participación comunitaria es necesaria para la democratización del desarrollo rural y para una mayor eficiencia y eficacia de las acciones del Estado. Sin embargo, no parece recomendable, en la implantación de un Programa de Desarrollo Rural, inducir desde el Estado la conformación de organizaciones campesinas. Y es menos recomendable que la ley determine la organización que represente los intereses comunitarios. Esto, por cuanto en el primer caso la organización terminará necesariamente convertida en un apéndice del Programa, sin independencia política y económica y sin un proyecto que le de identidad propia. En el segundo caso, porque es una decisión antidemocrática, ya que siempre habrá otras organizaciones y otros líderes que se reclamarán también como los legítimos representantes de las comunidades.

La necesaria concertación entre el Estado y la sociedad civil en un Programa de Desarrollo Rural deberá darse a partir de las formas organizativas que las comunidades autónomamente han creado como sana expresión de la democracia. La experiencia en Colombia muestra que siempre habrá este tipo de organizaciones y líderes reconocidos como tales por sus comunidades.

4. La importancia de los componentes sociales en un programa de desarrollo rural

Como se mencionó anteriormente, los Programas DRI surgieron en América Latina con una concepción productivista del desarrollo rural, entendiendo que se lograba el desarrollo si se alcanzaban niveles aceptables de producción y productividad de la agricultura campesina. En consecuencia, los programas concentraron los recursos en los componentes productivos y de infraestructura básica, y se consideraron como secundarios los componentes asociados con la organización y capacitación comunitarias.

El ejemplo del DRI en Colombia muestra que durante la Fase I (1976-1982), la inversión se orientó en una alta proporción a la construcción de caminos vecinales, acueductos, escuelas, puestos de salud y electrificación. Durante la Fase II (1982-1989), a la importancia de los componentes de infraestructura se suma el componente de producción: asistencia técnica, ajuste de tecnología, capacitación a extensionistas agropecuarios. La Fase III tiene un comportamiento similar, aunque disminuye ligeramente el énfasis productivista, y deja de lado los componentes sociales.

Es necesario que los Programas estructuren una visión mucho más amplia del desarrollo rural, involucrando aspectos como: la democracia en el campo, la densificación de la sociedad civil, la creación y perfeccionamiento de los sistemas políticos locales, el derecho a la diversidad étnica y cultural, la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico con un enfoque de desarrollo sustentable 27/.

Las acciones de apoyo a la participación comunitaria deberán orientarse a:

- Apoyar el fortalecimiento e integración de las organizaciones campesinas, promoviendo su articulación entre lo municipal, departamental y nacional.

- Impulsar la organización campesina como núcleo de cooperación y dinamización de los productores de la economía campesina y de fortalecimiento de la democracia rural.
- Consolidar la participación y la concertación de la sociedad civil campesina con el Estado.
- Apoyar las organizaciones campesinas pluralistas, democráticas, autónomas, autogestionarias y modernas.

5. La relevancia de un nuevo discurso de la economía campesina en los programas de desarrollo rural 28/

Inspirados en el modelo neoliberal, diferentes gobiernos latinoamericanos vienen aplicando políticas de privatización, de reducción del Estado, de recorte de subsidios y de apertura económica e internacionalización de la economía. El Estado se restringe y el sector privado y el mercado asumen un papel más protagónico en el manejo y asignación de los recursos.

En general se puede postular que el sector de pequeños productores rurales se encuentra en desventaja frente a este modelo económico 29/. Esto, por cuanto la política macro homogeniza y en consecuencia desvaloriza el tratamiento de los aspectos sectoriales. El modelo no focaliza la política y es contrario al uso de subsidios como una forma de distribución del ingreso.

Estos cambios hacen necesario repensar la concepción acerca de la economía campesina en los Programas de Desarrollo Rural, superando las visiones tradicionales de las entidades públicas y privadas sobre este sector de pequeños productores, y validando sus potencialidades. Un nuevo discurso sobre la economía campesina debe articularse a estos cambios, abandonando la visión que se tiene de ella como un subsector de subsistencia, poco dinámico y vinculado marginalmente al sistema económico general. Debe considerar integralmente los argumentos económicos, políticos y sociales como los siguientes:

- El aporte de los pequeños productores en fuerza de trabajo a otros sectores de la economía.
- La participación en la agroindustria como productores de materias primas.
- Su participación en las exportaciones y en las artesanías.
- La importancia numérica de la población campesina que aunque ha disminuido en términos relativos, se ha incrementado en términos absolutos.
- El empleo que se genera en el campo y la importancia de esto para la estabilidad social y la disminución de los flujos migratorios campo-ciudad.
- Los campesinos como actores fundamentales para el desarrollo de la democracia y con potencialidades para participar en los procesos de fortalecimiento democrático.
- El patrimonio cultural de los campesinos como un potencial para el desarrollo si se reconoce la diversidad cultural al interior de cada país.
- Los campesinos como agentes de primer orden en las tareas de conservación del medio ambiente.

6. La necesidad de una nueva estrategia de crédito en los programas de desarrollo rural

El Programa DRI en Colombia integró, desde sus primeras fases, el componente de crédito agropecuario, operando con tasas de interés subsidiadas y articulado al servicio de asistencia técnica. Varias evaluaciones del DRI concluyeron que los impactos del Programa estaban asociados con la prestación del crédito y su relación con el servicio de asistencia técnica 30/.

El crédito subsidiado a los pequeños productores rurales, que se canalizó a través del Fondo DRI, prevaleció en Colombia durante cerca de quince años. Sin embargo, en 1990 y con la expedición de la ley 16, se creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, que introdujo modificaciones sustanciales a la política de crédito en la asignación de los recursos y la fijación de las tasas de interés, buscando en el mediano plazo su total liberación.

La experiencia colombiana muestra las siguientes conclusiones 31/:

- Un crecimiento poco dinámico del crédito de fomento agropecuario debido a la escasez de recursos. Así por ejemplo, a lo largo de la década de los años setenta la economía campesina mantuvo una participación estable en el total de la producción agrícola de alrededor del 60%, mientras que su participación en el monto global del crédito agrícola terminó por ubicarse en la década de los años ochenta en menos del 40%.
- Concentración del crédito en actividades comerciales e industriales con notable ausencia de servicios financieros en las zonas rurales. En muchas zonas rurales del país solamente hay presencia de la Caja Agraria, banco agrario del Estado.
- Los intermediarios financieros para otorgar el crédito exigían garantías hipotecarias regularmente sobre la tierra de los productores, y esto generó la concentración del crédito en las unidades de mayor tamaño excluyendo a los productores que no poseían propiedad.
- Los créditos otorgados en su gran mayoría fueron para capital de trabajo. Por el contrario, el crédito para inversiones y dotación de recursos, que es el que logra mayores impactos, ha sido el menos numeroso. Esto se encuentra asociado con que los intermediarios financieros prefieren otorgar préstamos de corto plazo y no de largo plazo, por los riesgos a que está sometida la actividad agrícola campesina al depender de los ritmos y constricciones que le impone la naturaleza.
- Algunos cálculos nacionales señalan que sólo el 25% de las familias campesinas tienen algún nivel de acceso al crédito oficial 32/.
- Un reciente estudio (levantamiento de la línea de base) realizado para medir el impacto de las acciones del Programa Integral Campesino, una vez que éste concluya en el año 1995, encontró que de 2.391 unidades productivas agropecuarias (UPAS) solamente 900 habían tenido al acceso al crédito oficial en el último año 33/.

Estas características desfavorables del crédito para pequeños productores se asocia fundamentalmente con que el intermediario financiero tiene baja rentabilidad en el financiamiento de la producción agrícola. Esta explicación del fenómeno y las políticas, inspiradas en el modelo neoliberal de reducción de subsidios del Estado, llevaron a reestructurar la política crediticia. Como se señaló, desaparece el crédito de fomento para pequeños productores, por lo que las tasas de interés se igualan con las del mercado.

Puesto que desaparece el crédito subsidiado, que era el énfasis de la anterior política, deberían tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones para estructurar una nueva política de crédito para pequeños productores en el marco de la reducción de subsidios por parte del Estado:

- a) Se pueden obtener recursos suficientes para crédito agropecuario mediante las inversiones forzosas de las entidades en Títulos de desarrollo Agropecuario, que serían canalizados por los intermediarios financieros a través de mecanismos de sustitución de inversiones obligatorias por cartera agropecuaria.
- b) Como los intermediarios financieros operan con la lógica del capital de minimización de riesgos y maximización de las ganancias, se hace necesario la conformación de Fondos de Garantías para cubrir el riesgo de aquellos proyectos que son viables técnicamente y económicamente rentables, pero que no tienen acceso al sistema financiero formal por no tener las garantías que regularmente exige el intermediario. Fondos de este tipo permitirían el acceso a un gran número de pequeños agricultores.
- c) En la conformación de este tipo de Fondos se debe tener en cuenta la participación de las organizaciones campesinas.
- d) Debe colocarse énfasis en el crédito de mediano y largo plazo. Esto se podría lograr mediante la adecuación del pago de los créditos a la fecha en la cual los proyectos generen ingresos, y pactando libremente la capitalización de las tasas de interés.
- e) Debe hacerse más eficiente la asignación de los recursos mediante la simplificación de los trámites y la reducción de los costos de la tramitación para acceder al crédito.
- f) Sigue siendo una política acertada la articulación del crédito con el servicio de la asistencia técnica.
- g) Conformar veedurías municipales, con la participación de los productores, que ejerzan control y seguimiento del crédito agropecuario 34/.

El conjunto de recomendaciones aquí expuestas podrían hacer más eficientes y eficaces las acciones de un programa de desarrollo rural orientado a superar las condiciones de pobreza de comunidades campesinas en América Latina. Esto es especialmente válido para el caso colombiano, donde las políticas macroeconómicas tienden a reducir gradualmente los programas de desarrollo rural, desconociendo la potencialidad económica y socio-política de los pequeños productores, y perjudicando el acceso de estos sectores de la población a los recursos del Estado.

Notas

1/ Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Tomo I, Páginas 337, 341.

2/ Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Desarrollo Agropecuario, UDA. Política de Desarrollo Rural. Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. Santafé de Bogotá, agosto de 1992.

3/ AYALA Ulpiano. Contribución al Diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia" en PREALC, Colombia. La Deuda Social en los 80. Bogotá, BCH.

4/ Departamento Nacional de Planeación. Op. Cit.

5/ MACHADO Absalón, SUAREZ Isauro, CASTILLO Luis. "Elementos para un Discurso sobre la Economía Campesina". División de Análisis de Política y Evaluación Fondo DRI- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. Santafé de Bogotá, noviembre de 1991.

6/ MINISTERIO DE AGRICULTURA-DNP. Op. cit.

7/ Ibidem. Página 475.

8/ Ver FORERO A., Jaime. "Evaluación General del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI en Colombia". Universidad Javeriana-Fondo DRI. Vol. I. Bogotá, Diciembre 1990.

9/ Universidades Que Evalúan el Programa DRI. "Los Campesinos y el Estado en Colombia". En Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural No 21. Segundo Semestre de 1988.

10/ MINISTERIO DE AGRICULTURA-DNP. "El Desarrollo Agropecuario en Colombia". Informe Final Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá, Mayo 1990.

11/ El brazo vuelto consistía en una modalidad de trabajo recíproco, mediante el cual una familia aportaba fuerza de trabajo a otra para diversas labores agrícolas o de mejoramiento de la vivienda y posteriormente aquella hacía lo propio devolviendo la misma fuerza de trabajo prestada. Esta modalidad de trabajo aún se presenta en algunas comunidades indígenas andinas de Colombia.

12/ K. Geert van vliet. "Proceso de Evaluación en el Programa de Desarrollo Integral Campesino 1990-1995". Doc. de Trabajo, Fondo DRI.

13/ Informe DRI 1976-1986- Fedesarrollo septiembre 1987.

14/ ERRAZURIS María et.al. "Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI en el Distrito Sur-Huila". Segunda Parte. CID-Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, mayo de 1990.

15/ A partir de 1990 cambia la política crediticia mediante la creación del Fondo Financiero Agropecuario. Se eliminan los subsidios y se unifican las tasas de interés para pequeños, medianos y grandes. Esta política es acorde con el nuevo modelo macroeconómico neoliberal.

16/ Los informes de las evaluaciones constan de doce tomos, los cuales fueron sintetizados y publicados en el libro "Economía Campesina y Políticas Agrarias en Colombia: Una Evaluación del Programa DRI". Por ARANGO Mariano y Otros. Centro de Investigaciones Económicas-CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Medellín, julio de 1987.

17/ DNP. "Paralelo de los Resultados Obtenidos en dos Distritos DRI. Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueño". UEA, Bogotá 1982.

18/ DNP-DRI. "Evaluación del Subprograma de Crédito DRI en Córdoba y Sucre, 1983".

19/ MARTINEZ Ortiz, Astrid. op. cit.

20/ Se mantiene cierto nivel de inversión por las contrapartidas nacionales y las reservas de caja y de apropiación de las fases anteriores.

21/ Sin embargo, con la Reforma Administrativa iniciada a mediados de la década de los años ochenta esta situación comenzó a cambiar en el país. Por otra parte, el Programa DRI en su tercera fase introdujo el instrumento de la libre competencia, según el cual cualquier entidad de carácter oficial o privada de nivel nacional, regional o local, siempre y cuando demuestre capacidad técnica y administrativa, puede ejecutar proyectos DRI.

22/ Evaluación General del Programa de Desarrollo Rural Integrado en Colombia. Universidad Javeriana, Unidad de Estudios Rurales 1990. Pag. 5 cap. 8.

23/ Ibid. cap. 8 pag. 2.

24/ El PNR fue concebido bajo la administración del Presidente Belisario Betancour. Posee la misma estructura del Programa DRI. Sin embargo, se diferencia de éste en que sus acciones se concentran en las zonas de violencia las cuales se caracterizan por la presencia de grupos alzados en armas y poca presencia del Estado.

25/ Ver Documento sobre Sistema de Soporte Para el Sector Agropecuario. Documento de Trabajo INCORA-FONDO DRI-PNR-SENA. Bogotá, mayo de 1.991, para observar su conformación, funciones y objetivos.

26/ Véase: San José de Costa Rica: Evaluación de los Programas DRI En América Latina.

27/ Para una síntesis de las discusiones acerca del concepto de desarrollo rural véase entre otros: Danilo Astori, Controversias sobre el Agro Latinoamericano, CLACSO, 1986; Jorge Dandler, Avances en los Enfoques Conceptuales sobre la Cuestión Agraria en América Latina, en Revista

David y Goliath, N° 49, CLACSO, Buenos Aires, 1986 y Consultar la Colección de la Revistas Estudios Rurales Latinoamericanos, Santafé de Bogotá, que resume los principales debates sobre la problemática rural en la región. En Políticas Sobre Desarrollo Rural, Reunión de Consulta. Página 5. San José, Costa Rica. Enero de 1990.

28/ Esta recomendación es producto de la discusión entre el grupo de profesionales que componen la División de Análisis de Política y Evaluación del Programa DRI en Colombia y los especialistas en desarrollo rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA.

29/ Véase: Seminario Internacional sobre Apertura Económica y Economía Campesina. Fondo de Desarrollo Rural Integrado DRI e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. Santafe de Bogotá, octubre 17-19 de 1991.

30/ Evaluación de Impacto del Programa DRI en el Distrito de Malaga, Santander. Universidad de los Andes, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico, CEDE. Bogotá, 1985.

Proceso de Evaluación Participativa del Programa de Desarrollo Rural Integrado Distritos DRI de Nariño y Cauca. Universidad del Valle, Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica, CIDSE. Cali, septiembre de 1988.

ERRAZURIS María y Otros. Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI en el Distrito Sur-Huila. Segunda parte. Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Mayo de 1990.

31/ Véase: Evaluación General del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI en Colombia. Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Unidad de Estudios Rurales. Bogotá, 1990. Tomo I. Evaluación Participativa del Programa DRI en los Departamentos de Nariño y Cauca. Universidad del Valle.

32/ Política de Financiamiento Agrícola y para Pequeños Productores. Ponencia Presentada al Foro Nacional sobre Crédito para pequeños productores. Santafé de Bogotá, marzo de 1992.

33/ Informe Final del Levantamiento de la Línea de Base para la Evaluación de Impacto del PDIC. Consorcio Universidades del Valle y de los Andes. Cali, julio de 1992.

34/ Véase. Política de Financiamiento Agrícola. Op. Cit

BIBLIOGRAFIA

- ARANGO, Mariano, MESA, Saúl y Otros, (1991), "Una Nueva Visión de la Economía Campesina Colombiana". CIE-Universidad de Antioquía. Medellín, Abril.
- _____, (1990), "Tendencias Productivas Recientes en la Economía Campesina (1975-1987)". En "El Campesino Contemporáneo". Fernando Bernal (editor). Tercer Mundo Editores. Bogotá, Julio.
- _____, (1987), "El DRI, la Política Agraria y la Descentralización". En el "Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural". Compilación Jorge Bustamante Roldán. Ministerio de Agricultura-Fondo DRI. Bogotá.
- _____, (1987), "Economía Campesina y Políticas Agrarias en Colombia: Una Evaluación del Programa DRI". Centro de Investigaciones Económicas-CIE-Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquía. Medellín, Julio.
- ASTORI, Danilo, (1986), Controversias sobre el Agro Latinoamericano, CLACSO.
- AUBAD L., Rafael, (1991), "Programa de Desarrollo Integral Campesino: Enfoque Conceptual y Operativo". IICA-Fondo DRI. Santafe de Bogotá.
- AYALA Ulpiano, (1991), "Contribución al Diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia" en PREALC, Colombia. La Deuda Social en los 80. Bogotá, BCH.
- BULA E, Germán Alberto, (1991), "La Reforma Agraria Necesaria y Posible: Una Propuesta para la Década de los Noventa". Ministerio de Agricultura-INCORA, Gerencia General. Bogotá D.E, Mayo 14.
- CANO, Carlos Gustavo, (1990), "La SAC ante la Apertura Económica". En Revista de la SAC. Bogotá, Septiembre.
- CASTILLO, Luis Carlos, (1991), "Aspectos Generales sobre la Política de Apertura Económica". División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, Agosto.
- _____, (1991), "Algunos Elementos para un Discurso sobre la Economía Campesina". División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, Agosto.
- _____, (1991), "La Ejecución Financiera del DRI en el Período 1976-1990". División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, Agosto.
- _____, (1991), "Argumentos Macro de Sustentación sobre la Importancia de la Economía Campesina". División de Análisis de Política y Evaluación, Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, Julio.

- _____, (1989), "El Desarrollo Rural y la Participación Campesina: Algunas Reflexiones sobre el Programa DRI en Colombia". Boletín Socioeconómico No 19. CIDSE, Universidad del Valle. Cali, Abril
- CASTRO M., Raúl, (1992), "Evaluación de Impacto del Subprograma de Crédito en el Medio Ambiente, DRI Fase II Zona Norte Colombia, Area BID". Informe de Consultoría elaborado para el BID. Santafé de Bogotá, junio.
- _____, (1992), "Lineamientos de Política para la Generación y Transferencia de Tecnología en zonas de economía campesina". (mimeo). Santafé de Bogotá, Enero.
- _____, (1991), "Desarrollo Rural y Economía Campesina: Nuevos Retos en el contexto de la apertura Económica en Colombia". Ponencia presentada por el Fondo DRI al Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural y Apertura Económica. En Colaboración. Santafé de Bogotá, Octubre.
- _____, (1991), "El Desarrollo Integral Campesino: Nuevas Estrategias de Planificación y Programación". (mimeo). Informe presentado al consorcio UNIVALLE-UNIANDES para la consultoría "Desarrollo de un sistema de Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Integral Campesino y Levantamiento de la Línea de Base". Santafé de Bogotá, Septiembre.
- _____, (1989), "Sistema de Indicadores Sociales sobre Evolución de la Pobreza Absoluta en Colombia: El caso de la pobreza en la región Norte Cauca". En colaboración. DANE-CIDSE UNIVALLE. Cali, Abril.
- _____, (1988), "Estructura Socio-económica y Alternativas de Cambio Tecnológico en Comunidades Paeces del Resguardo de Jambaló-Cauca". En colaboración. (mimeo). Universidad del Valle, Noviembre.
- DANDLER, Jorge, (1986), "Avances en los Enfoques Conceptuales sobre la Cuestión Agraria en América Latina". En Revista David y Goliath, N° 49, CLACSO, Buenos Aires.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION-DNP, Unidad de Desarrollo Agropecuario, UDA, (1992), Política de Desarrollo Rural. Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. Santafé de Bogotá, agosto. "Documento CONPES sobre Reforma Agraria". Santafé de Bogotá, Julio 1991.
- _____, (1988), "Programa de Desarrollo Integral Campesino, 1988-1993". Documento DNP-2362-UDA. Bogotá, Abril 12.
- _____, (1983), DRI, "Evaluación del Subprograma de Crédito DRI en Córdoba y Sucre, 1983"
- _____, (1982), "Análisis Comparativo de dos Evaluaciones de Impacto Socioeconómico del Programa DRI. Distritos de Sincelejo (Sucre) y Oriente Antioqueño". División de Evaluación DRI-UEA, Bogotá.
- _____, (1982), "Experiencias Obtenidas de la Fase I y Recomendaciones para la Fase II". División de Evaluación DRI- Unidad de Estudios Agrarios DNP. Bogotá, Febrero.

- _____, (1981), "Sobre la Evaluación del Programa DRI en el Valle de Tenza". DNP. Bogotá, 1981.
- _____, (1980), "Evaluación de Impacto Socioeconómico, Distrito de Lorica". DNP-Dirección General Programa DRI, Grupo de Evaluación-GEDRI-Bogotá, Diciembre.
- ERRAZURIS, María y Otros, (1990), "Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado en el Distrito Sur-Huila". CID-Universidad Nacional. Bogotá, Mayo.
- FAJARDO, Darío y Otros, (1991), "La Experiencia del DRI en Colombia". En Campesinos y Desarrollo en América Latina. Tercer Mundo Editores-DRI. Bogotá, Marzo.
- _____, (1990), "Descentralización y Sociedades Rurales: El Marco Institucional". En "El Campesino Contemporáneo". Fernando Bernal (editor). Tercer Mundo Editores. Bogotá, Julio
- _____, (1987), "Desarrollo Rural y Descentralización". En "Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural". Compilación Jorge Bustamante Roldán. Ministerio de Agricultura-Fondo DRI. Bogotá.
- FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO-DRI, (1990), "Informe de Actividades 1986-1990". Bogotá D.E, Agosto
- _____, (1989), "Propuesta de Inversión y Financiamiento Externo-Documento Básico: El Programa". Bogotá, Marzo.
- _____, (1987), "El Fondo DRI en el Plan de Desarrollo 1987-1991". Dirección General, Marzo.
- FORERO A., Jaime, (1990), "Evaluación General del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI en Colombia". Universidad Javeriana-Fondo DRI. Vol. I. Bogotá, Diciembre.
- _____, (1990), "Persistencia y Modernización del Campesino en Colombia". COLCIENCIAS-Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Enero.
- FINANCIERA PARA EL SECTOR AGROPECUARIO-FINAGRO, (1992), "Política de Financiamiento Agrícola y para Pequeños Productores". Ponencia Presentada al Foro Nacional sobre Crédito para pequeños productores. Santafé de Bogotá, marzo.
- IICA, (1990), Evaluación de los Programas DRI en América Latina. San José de Costa Rica.
- K. GEERT, Van Vliet y Otros, (1990), "Proceso de Evaluación en el Programa de Desarrollo Integral Campesino, 1990-1995". Fondo DRI, Subgerencia de Planeación. Bogotá, Marzo.
- MACHADO C., Absalón, SUAREZ Isauro, CASTILLO Luis, (1991), "Elementos para un Discurso sobre la Economía Campesina". División de Análisis de Política y Evaluación Fondo DRI-Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. Santafe de Bogotá, noviembre.
- _____, (1991), "La Economía Campesina y la Apertura Económica". (mimeo). Bogotá, Septiembre.

- _____, (1991), "El Nuevo Modelo de Desarrollo y la Economía Campesina". IICA-Fondo DRI, Bogotá Junio.
- _____, (1991), "Argumentos de Defensa de la Economía Campesina". Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, Mayo.
- _____, (1991), "Productos de la Economía Campesina y la Apertura Económica". Subgerencia de Planeación Fondo DRI (mimeo). Bogotá, Mayo.
- _____, (1986), "La Cuestión Alimentaria". Revista Economía Colombiana No 186 de Octubre.
- MARTINEZ O., Astrid, (1989), "El Fondo DRI en Colombia: Análisis de una Política para el Desarrollo Rural, 1975-1988". Informe final Estudio sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural, IICA, San José, Costa Rica, Junio.
- MEJIA, MILLAN & PERRY, (1979), "Metodología de Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI". DNP. Bogotá, Marzo.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA-INCORA-FONDO DRI-PNR-SENA, (1991), "Lineamientos de Política para la Conformación de un Sistema de Soporte y Planificación del Desarrollo Rural". Bogotá, Abril.
- _____, IICA, (1991), "Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Modelo Normativo". Documento de Trabajo, Bogotá D.E Febrero.
- _____, DNP, (1990), "El Desarrollo Agropecuario en Colombia". Informe Final Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá, Mayo.
- _____, OPSA, (1989), "Lineamientos de la Política Agropecuaria para 1989 y su Proyección en el Mediano Plazo". Bogotá, Febrero 5.
- _____, INCORA-PNUD, (1989), "Descentralización Económica y Política". Proyecto COL/88/012/A/01/99. Bogotá, Septiembre.
- _____, (1989), Decreto 2326 de Septiembre.
- _____, (1989), Decreto 501 de Marzo 13.
- PARRA Peña, Isidro, (1986), "El Desarrollo del Sector Agropecuario Colombiano". Revista Economía Colombiana No 186 de Octubre.
- ROJAS, José María y CASTILLO, Luis Carlos, (1991), "Poder local y Reconstrucción Campesina". Fondo DRI-CIDSE Univalle. Cali, Marzo.
- _____, (1990), "Estructuras Bipolares y de Poder Local en el Cauca". Fondo DRI-CIDSE Universidad del Valle. Cali, Septiembre.

- _____, (1990), "Recomposición del Campesinado y Estructuras del Poder Local". En "El Campesino Contemporáneo". Fernando Bernal (editor). Tercer Mundo Editores. Bogotá, Julio.
- ROJAS R., Humberto, (1989), "A Propósito del Seminario Internacional: Transformaciones en la Economía Campesina del Area Andina 1960-1988". En Revista Estudios Rurales Latinoamericanos, vol. 12, No 2, Mayo-Agosto.
- ROLDAN Luna, Diego, (1989), "Algunas Reflexiones sobre el Enfoque Institucional del Desarrollo Rural Integrado: Implicaciones Socioeconómicas del Programa DRI en Colombia". Boletín Socioeconómico No 19. CIDSE, Universidad del Valle. Cali, Abril.
- _____, ROJAS, José María y Otros, (1988), "Proceso de Evaluación Participativa del Programa de Desarrollo Rural Integrado, Distritos DRI de Nariño y Cauca". CIDSE-Universidad del Valle. Cali, Septiembre.
- _____, ROJAS, José María y Otros, (1988), "Informe Final sobre el Proceso de Evaluación Participativa del Programa DRI". CIDSE-Universidad del Valle. Cali, Enero.
- SANZ de Santamaria, Alejandro, (1985), "Evaluación de Impacto del Programa DRI en el Distrito de Málaga, Santander-Informe Final". CEDE-Universidad de los Andes. Bogotá, Diciembre.
- Universidad del Valle-Universidad de los Andes, (1992), "Informe Final del Levantamiento de la Línea de Base para la Evaluación de Impacto del PDIC". Cali, julio.
- Universidades Que Evalúan el Programa DRI, (1988), "Los Campesinos y el Estado en Colombia". En Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural No 21. Segundo Semestre.
- Universidad Nacional de Colombia-CID, (1990), "Tipología de los Municipios DRI según la Capacidad de Inversión y Gestión en Proyectos de Desarrollo Rural". CID-Fondo DRI. Bogotá, Mayo.
- VILLOTA Meneses, Manuel y LOZANO Caldas, Gerardo, (1990), "Metodología para la Formulación del Plan Zonal de Desarrollo Tecnológico Agropecuario". ICA-Fondo DRI, Bogotá Junio.