

CINCO AÑOS DE DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA (1976-1981)

DR. JOS G. M. HILHORST
Professor of Regional Planning

ABSTRACT

Dr. Jos Hilhorst presents a study of Colombian integrated rural development program started in 1976. This article is interesting because it points at a relatively new approach for reaching sectorial and regional development. Hilhorst points out that both the concept and the program, objectives were not stable during the period (1976-1981) due to the existing pre-conditions, the institutionalization process and because the policy instruments were not stable. Thus the results, according to certain pilot projects, were not in accordance with the preliminary program objectives.

The conclusions of this experience give a good lesson about the mistakes that have to be evitated in projects with similar conditions as the Columbian experience posed.

I. INTRODUCCIÓN

El programa de desarrollo rural integrado que comenzó en 1976 pudo no haberse iniciado de no cumplirse varias precondiciones en los años precedentes. Ellas serán discutidas en la Sección 2 de este capítulo. En importante medida, la naturaleza de las precondiciones ha codeterminado el concepto de desarrollo rural integrado tal como él fue aplicado inicialmente. Además, mientras el programa se desarrolló, las precondiciones no dejaron de ser afectadas. El concepto original será discutido en la Sección 3, mientras que en la Sección 4 será analizado el marco general de su organización con fines de implementación.

En la Sección 5 el Distrito del Valle de Tenza será presentado como un ejemplo de los problemas que tienen que ser resueltos por el programa. Nos concentraremos en dos aspectos centrales: crédito y comercialización. Finalmente se harán algunos comentarios sobre el concepto tal como fue empleado y sobre la ejecución global del programa.

* Traducido por Fernando Riveros.

2. LAS PRECONDICIONES

Como es el caso de toda América Latina, la historia colombiana tuvo un brusco vuelco con la llegada de los conquistadores españoles. Se desarrolló una sociedad colonial que en términos de estructura social sufrió pocos cambios una vez ocurrida la independencia del país. Habían surgido tres o cuatro ciudades que actuaban como centros administrativos, de comercio y de industria a pequeña escala, mientras el campo se caracterizaba por la agricultura de hacienda: propiedad de gran escala acompañada por la producción de pequeños propietarios. A fines de la Segunda Guerra Mundial, habían crecido las tensiones en las áreas rurales, en parte debido a rivalidades entre partidos, en parte debido a la creciente discrepancia entre ricos y pobres. Entre 1948/49 estas tensiones hicieron explosión y comenzó un período de guerra civil que no finalizó hasta principios de la década de los sesenta. Al nivel político, la violencia fue terminada por un acuerdo entre los dos partidos más importantes, mientras los grupos urbano-industriales hicieron un intento de resolver el problema rural por medio de una reforma agraria. Los principales argumentos usados fueron los siguientes: para detener el aumento de la pobreza en las áreas rurales se hacía necesaria una redistribución de la propiedad de la tierra, mientras que la productividad debía aumentar mediante la mecanización, riego, mejora de la infraestructura y con un cambio en las instituciones y organizaciones, especialmente aquellas relacionadas con la comercialización. Esto no sólo reduciría las tensiones sociales, sino que además podría contribuir significativamente a ampliar el mercado para los productos industriales, argumento este último apreciado vehementemente por los empresarios industriales que tenían dificultades con la expansión de sus actividades por las restricciones de mercado que imponía una aguda concentración del ingreso.

De aquí que en 1963 se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) que fue investido con varias competencias. No sólo podía supervisar y ejecutar la reforma de la tierra, incluso si era necesario a través de la expropiación, sino que además podía construir caminos, escuelas, servicios de salud y trabajos de riego, y proveer extensiones a los granjeros y hacerse cargo del poblamiento de nuevas tierras. INCORA hizo considerables esfuerzos en la mecanización con el fin de promover aumentos en la productividad. Esto implicó que en bastantes casos campesinos que habían recibido tierras tuvieran que ser organizados en cooperativas de producción.

Al considerar el funcionamiento de INCORA en sus primeros diez años de existencia, queda claro que la mayor parte de sus recursos fueron destinados a riego y poblamiento de nuevas áreas y que el progreso fue relativamente escaso en lo que respecta a la redistribución de la tierra. El fracaso de la institución por hacer algo acerca de las causas básicas de la pobreza en las áreas rurales puede explicarse sólo por la naturaleza del proceso de toma de decisiones antes que INCORA fuese establecida. Los intereses del hacendado fueron plenamente considerados a comienzos de los sesenta y pasando el tiempo su oposición al Proyecto de Ley de Reforma Agraria de 1963 llegó a ser más efectiva, haciendo imposible para INCORA implementar sus tareas apropiadamente. En el período entre 1962 y 1970 no más de 40.000 familias recibieron tierra (Fajardo, 1983, p. 105). A comienzos de los setenta se hizo claridad sobre el hecho de que la reforma no había funcionado y que los problemas sociales no habían desaparecido. No obstante, se concluyó un acuerdo entre los partidos más importantes en 1972, de tal forma que en 1973 pudo adoptarse la

Ley N° 4. Esta Ley hizo imposible expropiar tierras con propósitos redistributivos. El rol de INCORA había llegado a su fin y fue marginado al poblamiento de nuevas tierras y a los esquemas de riego.

Por esa misma época había surgido otro problema que fue considerado al menos tan importante o más. Las medidas para aumentar la productividad en la agricultura por medio de otorgar extensión, crédito barato, mejoramiento de semillas y la introducción de pesticidas y fertilizantes habían dado resultado entre importantes sectores de productores a gran y mediana escala. Ellos se habían mecanizado y comenzado a producir para la exportación y para la industria usando en parte tierras que previamente habían sido destinadas a la producción de alimentos. Al mismo tiempo, la demanda de mano de obra agrícola disminuyó (Cf. Helmsing, 1985; p. 199), creando un fuerte flujo de migrantes principalmente a las áreas urbanas, pero también a las áreas de nuevo poblamiento. El efecto neto fue un aumento en los precios de los alimentos debido a la restricción de oferta, y aunque las crecientes importaciones hasta cierto punto deben haber disminuido este efecto se produjo una disminución del alimento consumido por los pobres. De acuerdo a García García (1981, p. 134) los grupos de bajos ingresos mostraron una particular alta elasticidad en el precio de la demanda por los alimentos y también que en ese período aproximadamente entre el 28 y 32 por ciento de los grupos de bajos ingresos sufrieron de mala nutrición.

El funcionamiento global de la economía colombiana pareció ser "bueno": en el período 1964-1973 el valor de la producción en la agricultura creció a casi un 3% anual, mientras que en el período 1964-1974 en la manufactura puede observarse una cifra de 8,5% (Helmsing, 1985, pp. 119-121). Las comillas son indicativas de nuestro enjuiciamiento respecto al valor del dato macro para ciertos tipos de análisis, tales como aquellos concernientes a la pobreza. Para otros propósitos, sin embargo, ellos pueden ser muy útiles, por ejemplo, cuando se explican cambios en los ingresos del gobierno. Estos últimos crecieron considerablemente en el período que precedió al año 1976, como se testimonia, entre otras cosas, por el hecho de que el empleo en el gobierno central aumentó desde alrededor de 54.000 personas en 1960 a cerca de 178.000 en 1970 y casi 259.000 en 1980 (Helmsing, 1985, p. 167). De aquí que, con el aumento de los recursos públicos, fuera posible dedicar una parte de este crecimiento a atender los problemas de los pobres.

Un fenómeno similar ocurrió en la relación entre la población urbana y rural. Mientras en 1951 sólo el 35% de la población vivía en áreas urbanas, en 1973 ésta había alcanzado a un 59% (Helmsing, 1985, p. 151). Así fue posible transferir una parte del ingreso urbano para mejorar la situación en las áreas rurales, al menos desde un punto de vista financiero.

Hacia fines de los sesenta se comenzó a vislumbrar que los esfuerzos de INCORA tendrían escasa relevancia para la mayoría de los pequeños propietarios y los sin tierra. Al parecer ésta sería la razón del porqué las ideas desarrolladas en Puebla (México) llegaron a ser de considerable relevancia para el Instituto Colombiano de Agricultura (ICA). Estas ideas dicen relación con las posibilidades de aumentar la productividad de la agricultura de minifundios vía la adaptación de moderna tecnología agrícola a la situación del campesino. Así, ICA, en cuatro proyectos piloto iniciados en 1971, empezó a desarrollar nuevos métodos. Según Cali (1981), el más exitoso de estos proyectos fue el de Río Negro. En sus palabras:

"Adoptó un acercamiento participativo cubriendo no sólo lotes experimentales campesinos, sino también la discusión comunitaria de los experimentos. El equipo del proyecto finalmente reconoció la lógica en el rechazo por parte de los campesinos, de mejorar las semillas tanto del maíz como de las habas" (Galli, 1981, p. 76).

Ella también señala la importancia de la estabilidad del equipo central del proyecto, circunstancia que hizo posible la comunicación efectiva entre ICA y los campesinos. Estos además obtuvieron préstamos especiales, comenzaron a usar fertilizantes, desarrollaron otros métodos de siembra y fueron capaces de acortar los períodos de producción.

En vista de estos desarrollos, puede decirse que entre 1973-74, al menos, tres precondiciones habían sido cumplidas: permanecía la amenaza del desasosiego rural mientras se le agregara el problema de la mala nutrición de la población urbana; los intereses del hacendado habían logrado nuevamente su protección por medio de la adopción de la Ley N° 4, mientras que los medios para proveer soluciones a la pobreza rural parecían alcanzables a causa de las crecientes entradas del gobierno. Económicamente, parecían terminados los tiempos en que Colombia fue fuertemente afectada por la crisis del petróleo, debido a la bonanza cafetera y además considerables cantidades de dólares entraron al país a causa del comercio de la cocaína. También, tecnológicamente, Colombia se consideró lista para iniciar un importante programa basado en los resultados de ICA.

3. EL CONCEPTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO

Aun cuando la agricultura de minifundio tuviera que desarrollarse sin mecanización, tenía que llegar a ser más intensiva en capital. Con el aumento en los valores de los insumos, los granjeros podían obtener cantidades adicionales de capital de trabajo. Y también, aun cuando los campesinos no pudieran tener tractores en forma individual, tenían que financiar el arado por medio de tractores así fueran éstos de terratenientes o de especialistas en el vecindario o si ellos mismos los poseyeran por medio de una cooperativa. Un problema central entonces, al incrementarse la productividad del trabajo y del suelo en forma simultánea, consistió en hacer disponible una línea de crédito que funcionaría como un fondo rotario y cuyos costos podrían (eventualmente) ser sustentados por sus usuarios.

Así se requirió de una red para otorgar crédito (barato), garantizar la estabilidad del fondo por la supervisión del crédito y hacer más bajos los costos adicionales de los insumos, que el valor esperado de los aumentos de producción. Para asegurar este efecto, los costos de transporte deberían ser rebajados por la construcción de caminos de alimentación y el refuerzo de las asociaciones de campesinos en el área de mercado. Además, deberían realizarse cursos de administración y los campesinos deberían aprender a preservar los recursos naturales, en particular sus suelos.

Dado que ICA había observado serios problemas de salud y el virtual aislamiento de muchos aldeanos de las redes nacionales de comunicación, mientras que debido a la ausencia de escuelas el porcentaje de analfabetismo era muy alto en numerosas áreas, se consideró necesario incluir en el total del programa la provisión de servicios de salud, de escuelas, de agua y electricidad.

En la perspectiva de ICA y dada la experiencia en Río Negro parecía esencial incorporar a los campesinos a la ejecución del programa en la medida de lo posible.

Aun cuando el concepto es multisectorial, el principal empuje del programa fue el estar orientado a la producción, porque tenía que jugar un importante rol en reducir, e incluso eliminar, la escasez de alimentos urbanos. De aquí que el programa de desarrollo rural integrado llegó a estar ligado a lo que fue llamado el PAN, (Programa para la Alimentación y Nutrición Nacional). El PAN fue propuesto en 1974 por el entonces Presidente de Colombia, López Michelsen, y desde sus inicios él vinculó el PAN al programa de desarrollo rural integrado.

De acuerdo al concepto, los grupos de población que serían beneficiados por el programa debían dividirse en beneficiarios directos e indirectos. Los primeros eran los campesinos propietarios de más de una y menos de 20 hectáreas. Una misión de la FAO/IBRD fue enviada para determinar entre otras las áreas donde el programa debería aplicarse (FAO/IBRD, 1975). Así, los propietarios de los minifundios menores de una hectárea y los trabajadores sin tierra fueron excluidos de los beneficios directos. El concepto también suponía ejecución sectorial es decir, contrario a la experiencia con INCORA; los diferentes elementos del programa DRI serían ejecutados por las agencias a las que ellos correspondían.

4. ORGANIZACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN

La Conferencia de Nairobi de 1973 con el entonces presidente del Banco Mundial, Mc Namara, tuvo un importante impacto sobre el comportamiento de otras organizaciones donantes y marcó un cambio en las políticas de préstamos del Banco. De aquí que aun cuando las precondiciones necesarias del lado colombiano fueron básicamente cumplidas, la nueva actitud de los donantes representó a Colombia una oportunidad para obtener parte de los medios financieros necesarios para ejecutar el programa a través de préstamos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la organización canadiense CIDA. La cantidad total requerida para los primeros cinco años del programa 1976-81 fue de US\$ 280.000.000, de los cuales un 60% fue cubierto externamente.

La integración de las numerosas actividades del programa se pensó posible a través de dividirla en tres componentes y por la creación de numerosos comités ligados verticalmente. Los tres componentes fueron: 1) *producción*, que incluye tecnología, crédito, mercado, recursos naturales, capacitación y organización; 2) *social*, que consulta educación y salud, y 3) *infraestructura*: caminos, agua y electrificación. El programa podría tener lugar al nivel de cada una de las cinco regiones identificadas: 1) Cauca/Narino; 2) Antioquia; 3) Cundinamarca; 4) Córdoba y Sucre, y 5) Santander y Boyacá.

Los comités fueron organizados a nivel nacional, al de los departamentos o provincias, al del municipio y al de las *veredas* (ver Fig. 1). Al nivel nacional pertenecían no menos de 5 ministerios y 6 agencias autónomas, siendo su presidente el representante más importante de la agencia de planificación nacional (DNP). Entre las seis agencias autónomas se encuentra ICA, pero no

INCORA. En este grupo llegó a ser muy importante la Caja Agraria, (el banco de desarrollo agrícola), a la que fue confiada la función de cajero del programa completo. El municipio es la autoridad local (que funciona en un pueblo rural) y contiene numerosas veredas o villorrios donde la mayor parte de sus habitantes son granjeros. Todos los jefes de familia de una *vereda* podían ser miembros de la *Asamblea de Veredas* o comités de *veredas*, aunque sólo los pequeños campesinos (beneficiarios potenciales) podían tener voz y voto, junto con los representantes de las diversas organizaciones de gobierno que laboran en la *vereda*. Los otros comités tenían una composición en la que el personal de gobierno constituía la mayoría, estando asignados como miembros votantes a cada comité algunos representantes de los beneficiarios.

El programa se inició en 22 distritos: 4 en la región(1); dos en la región(2), donde también se encuentra Río Negro el éxito de ICA; 5 en la región (3); 3 en la región (4) y 8 en la región (5), i.e., Boyacá y Santander, donde se localiza el distrito del Valle de Tenza. En la sección 5 se volverá sobre este distrito.

La selección de los distritos se basó en una serie de criterios, siendo los más importantes el peso de las granjas pequeñas y su contribución a la producción nacional de alimento.

El programa DRI se puso en práctica rápidamente: iniciándose en 1976 cubría 207 municipios en 1979 y 38.000 familias fueron atendidas directamente. En 1981 se llevó a cabo una importante evaluación del programa. El principal resultado de esta evaluación fue la decisión de continuarlo.

Un reciente ensayo del personal del Banco Mundial sobre América Latina y su experiencia en el desarrollo rural integrado, dice sobre Colombia:

"En retrospectiva puede decirse que lo que el personal de ICA hizo fue mejorar los sistemas existentes de multicultivos de los pequeños granjeros, más bien que tratar de introducir tecnologías supuestamente superiores, basadas en sistemas mecanizados de monocultivo a gran escala... La producción directa relacionada con el trabajo técnico fue complementada por acciones que estaban relacionadas indirectamente a la producción" (Lacroix, 1985, p. 30).

"En resumen, el concepto original de los proyectos de desarrollo rural integrado de ICA se basaba en áreas específicas en el aumento de producto e ingreso e intentaba inducir cambios institucionales en respuesta a las necesidades expresadas por los granjeros y sus familias. Los proyectos resultantes, contruidos sobre la estructura institucional existentes en sus áreas, no generaron nuevas instituciones". (Ibid, 31).

Por lo dicho anteriormente, queda claro que el programa DRI era altamente centralizado. Esto es sorprendente al menos por dos razones: por una parte, se estaban haciendo intentos de reformas administrativas que favorecían fuertemente la descentralización, mientras por otra, existían algunas experiencias de desarrollo rural integrado descentralizado como los conseguidos a través de INCORA e ICA. La forma centralizada del DRI en Colombia fue lo más notable a pesar de los consejos para descentralizar la ejecución de la política de desarrollo rural hechos desde tiempo por los estudiosos del fenómeno.

Hammergren (1981), en su interesante estudio sobre la reforma administrativa en América Latina, ha mostrado cuáles son las fuerzas que conspiran contra la descentralización en el caso de Colombia. Primero que nada él hace

notar que los consejos de los administradores franceses en los cincuenta habían dado como resultado una legislación sobre servicios civiles que refuerza la toma de decisiones centralizadas. En segundo lugar, el hecho de que muchas medidas de reforma fueran tomadas después de la caída del dictador Rojas Pinilla en 1958 y durante la violencia contribuyó a introducir reformas que ayudarían a eliminar el conflicto. Una tercera razón la encuentra él en la distribución de las funciones relacionadas a la reforma sobre las primeras tres y más tarde cuatro organizaciones de gobierno. Estas razones apuntan a la resistencia a y a la pobre implementación de las reformas en general y Hammergren explica con más detalle la falta de descentralización como sigue:

"Políticamente, la relativamente alta fragmentación del poder en el sistema colombiano y el hecho de que los cambios envueltos en la regionalización y en las reformas departamentales y municipales podían afectar significativamente la base electoral de las políticas nacionales, hizo estos aspectos más sensitivos y mantuvo a los líderes políticos comprometidos en esta discusión" (Hammergren, 1983, p. 158).

y agrega además:

"Organizacionalmente, fue la misma fragmentación del movimiento de la reforma el que jugó en contra de una atención más concentrada sobre estos aspectos" (p. 159).

En cuanto a la segunda razón, por sorpresa, es decir, el abandono de INCORA como una agencia comprometida con el desarrollo rural integrado, se debe considerar la *declinación* de INCORA como fue discutida previamente. Además, su presupuesto había sido cortado después de 1970-71, de tal forma que llegó a ser políticamente imposible incluirla en la ejecución del nuevo programa. Sin embargo, ICA jugó un rol importante, tanto en la conceptualización como en la toma de decisiones diarias.

Un aspecto importante en la organización del programa fue el rol jugado por la Caja Agraria. Como se indicó antes, ésta estaba encargada de administrar todos los fondos externos y mantener el control de todos los programas de actividades de los grupos de los Programas de Evaluación y Dirección y Coordinación del DNP. También a través de su Departamento de Crédito otorgaba crédito a los campesinos. La cantidad de crédito otorgada durante el primer período representó un 42% del total de recursos disponibles para el DRI. Además, la Caja proveyó la secretaría para todas las asambleas de veredas. Una de las funciones más importantes de estas asambleas era la de decidir sobre el mérito al crédito por parte de los minifundistas de la vereda. Es claro que las relaciones de poder existentes en la *vereda* debían influir en la toma de decisiones en este aspecto y que la secretaría tenía un interés profesional en evitar malas asignaciones. Podría haber sido difícil, sin embargo, pedir a cualesquiera de las otras agencias participantes tomar la tarea de secretaría, toda vez que la Caja es la única agencia con suficientes oficinas en el país. Sin embargo, podía argumentarse que las autoridades municipales podrían haber jugado aquí algún rol o cualquiera de las otras organizaciones existentes al nivel local. Así, aunque no se creó ninguna institución nueva, las existentes al nivel local no fueron utilizadas.

Galli (1981, p. 66) indicaba que en Río Negro las reuniones de asambleas —asistidas también por profesionales de ICA, SENA (la organización estatal que daba cursos de administración a pequeños empresarios), CECORA (la organización estatal que proveía asistencia a las cooperativas), etc.— "consistían

normalmente en la exposición de futuras actividades de las respectivas agencias por parte de los burócratas. La participación de los granjeros fue reportada como mínima". Este juicio fue hecho por Galli en 1979 cuando el entusiasmo de los campesinos estaba decayendo.

En el período 1976-1981 el liderazgo nacional del programa estaba firmemente en las manos del DNP. Cuán firme estaba, aparece incluso en un documento de 1980 (DNP 1980 a) donde un organigrama del programa muestra un rol consejero del Consejo Nacional para la Política Socioeconómica de la Presidencia. En el organigrama reproducido (figura 1) se observa, sin embargo, que este Consejo se suponía supervisando al Grupo de Dirección y Coordinación.

La colocación del programa bajo el dominio del DNP es interesante, toda vez que provee otro modelo de organización de acciones integradas. Sin embargo, podría entenderse que sólo los cinco ministerios podían ser controlados directamente por el DNP a través de la asignación presupuestaria y que las agencias autónomas participantes requerirían cada una de acuerdos especiales con base anual, administrados por la Caja Agraria.

Es importante mencionar que en cada *departamento* funcionaba un director asignado por el DNP, quien no sólo encabezaba las reuniones de los Comités Departamentales, sino que además supervisaba un grupo de trabajo que entregaba los insumos para las principales decisiones del programa al nivel de cada uno de los distritos de la DRI en el correspondiente departamento. También actuaba como relacionador principal con las organizaciones donantes, que no habían "contribuido con su cuota" en un presupuesto general, sino que habían "adoptado" a las diferentes regiones. Así la Región 5 (Santander y Boyacá) fu financiada por el BID, la Región 4 fue financiada por CIDA y las otras tres por IBRD. Esto significó que cada uno de los donantes ejerciera su propia influencia.

La forma en que funcionó la toma de decisiones —efectivamente o no— y como debería haber funcionado se relaciona muy de cerca a los verdaderos objetivos del programa. Mientras la agencia de donantes más importante (IBRD) expresaba que en su perspectiva DRI era evidentemente un programa destinado a aumentar la producción de pequeños granjeros y campesinos con determinadas cantidades de tierra, varios colombianos mantenían que el DRI era básicamente un programa de política social dirigido a las áreas rurales. Explicaban su perspectiva señalando la cantidad de inversión en infraestructura social del programa. Uno de los objetivos de esta política social, en su visión, era detener la migración campesina a las ciudades y el uso liberal del crédito debía ser visto como un medio para atar los campesinos a sus parcelas (Cf. Fajardo, 1983, pp. 127-135; Galli, 1981, p. 83). Dependiendo de los objetivos —producción o satisfacción de necesidades básicas— a que debía dársele más peso, debía a su vez evaluarse la organización y efectividad de la toma de decisiones del DRI.

Con la llegada al poder del Presidente Betancur en 1983 el programa fue traspasado desde las manos del DNP a las del Ministerio de Agricultura. Al mismo tiempo, las asignaciones nominales al programa aumentaron más o menos de acuerdo con la tasa de inflación. En vista de las reducidas posibilidades de coordinación con los otros cinco ministerios involucrados, este cambio implica una mayor tensión en los aspectos productivos del DRI.

3. EL DISTRITO DEL VALLE DE TENZA Y EL DRI

El distrito del Valle de Tenza está localizado en la Región 5 (Ver Mapa 1), en el Departamento de Boyacá. Contiene 14 municipios con una población de 105.867 personas en 1963 y una población de 93.345 personas en 1973. De estas últimas, 70.218 vivían en áreas rurales. En 1973, los dos pueblos más importantes eran Garagoa con una población de 5.755 personas y Guateque con 6.032 habitantes. De los 14 municipios, sólo uno puede decirse que tiene un clima cálido; 22% del área del distrito es templado, mientras que un 27% está localizado en clima frío o en extrema altura. La densidad de la población en 1973 era mayor en Sutatenza (152 personas por km²), media en Guateque (99), Tenza (90), Guayatá (77) y Somondoco (68), siendo el promedio distrital de 26 há/km causado principalmente por los municipios de San Luis (4) y Santa María (11) en el sur, y Chinavita (21) en el centro, estos últimos localizados a gran altura (Mapa 1 y Tabla 1).

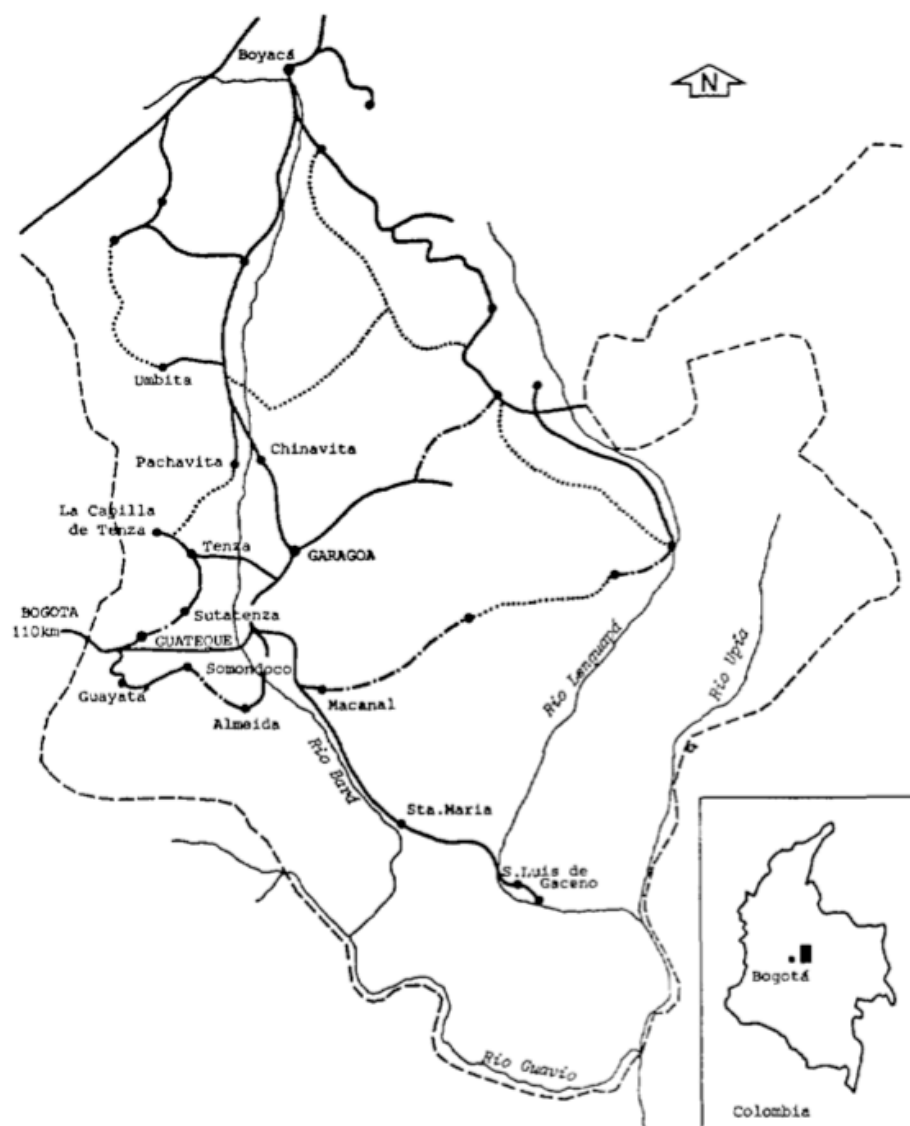
La Tabla 1 da varias características del distrito; se notará que sólo 12 de los municipios están incluidos en el programa. En los municipios del DRI el porcentaje de granjas con menos de 20 hectáreas es de 98,5%. Se puede observar que sólo cuatro de ellas presentan algún grado de crecimiento: Garagoa, Guateque, Almeida y Santa María. Las tasas de crecimiento están muy por debajo de la natural. La migración ha sido particularmente severa en Umbita (42,6%) y San Luis (42,8%), mientras que La Capilla (21,9%), Pachavita (22,2%) y Macanal (21,4%) también perdieron parte considerable de su población. Resulta interesante observar que las altas tasas de participación de la fuerza de trabajo en 1963-64 estaban asociadas con el crecimiento de la población.

En la Tabla 2 se muestra el progreso obtenido mediante la incorporación de beneficiarios y *veredas* en la primera fase. De esta Tabla también queda claro que cinco de los municipios incorporados eran atendidos por la *Secretaría de Fomento*, una organización de desarrollo del Departamento de Boyacá, cuyo trabajo se inició sólo en 1978. Pero incluso en los municipios atendidos por ICA (Ver Tabla 2) no son alcanzadas todas las veredas: en Garagoa uno permaneció sin ser atendido, en Umbita dos, en Chinavita dos, en Macanal cinco. En cuanto a los beneficiarios, las 3.018 familias incorporadas en el programa difícilmente podían ser comparadas con las 21.272 familias que tenían granjas de menos de 20 hectáreas: ellas constituían sólo un 14,2% del grupo objetivo.

Aunque se plantaba y cosechaba café en el distrito, su importancia en términos de área era insignificante. Los cultivos más importantes en el área eran el maíz, las habas, las papas, azúcar de caña y los higos. Además, la mayor parte del área era usada para pasto.

En las Tablas 3 y 4 se muestran los resultados de una encuesta de 179 granjas, efectuada en 1980.

Los datos para 1970 fueron de alguna forma diferentes: entonces la granja promedio entre 1 y 20 há tenía un área de 3,75 há (encuesta: 4,23 há), mientras que el área bajo cultivo en las granjas pequeñas constituía un 38,9%. Sin embargo, dado que la tendencia a la emigración ha continuado, la encuesta debe ser representativa, por cuanto señala un aumento en el tamaño promedio de la granja pequeña.



Leyenda

- límite departamental
- camino asfaltado
- - - - camino pavimentado
- track
- lugares con población 5.000 en 1973
- otros lugares
- con nombre: capitales municipales

T A B L A N ° 1
CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS DEL VALLE DE TENZA

Municipio	Número y tamaño granjas			Población 1973				Número de veredas	Pob. Econ. Act.	
	Total (1970)	Número	20 há %	Total	Urbano ¹	Rural %	Población 1963		Total (1964)	Empleadores %
GARAOA	2.974	2.902	97,6	13.216	5.755	56,5	11.721	23	3.702	22,3
UMBITA	2.355	2.313	98,2	5.667	502	91,1	9.879	14	2.536	18,1
LA CAPILLA	1.876	1.871	99,7	3.212	585	82,3	4.239	13	1.212	2,3
PACHAVITA	1.554	1.545	99,4	4.494	363	91,9	5.778	8	1.603	7,7
CHINAVITA	1.366	1.345	98,5	5.100	1.057	79,3	5.717	10	1.545	11,1
TENZA	1.653	1.648	99,7	5.872	935	84,1	6.454	11	1.933	21,0
GUATEQUE	2.222	2.222	100,0	9.787	6.032	38,4	9.568	13	3.554	17,0
SOMONDOCO	1.332	1.297	98,1	5.597	785	86,0	6.224	11	1.796	21,5
GUAYATA	1.976	1.949	98,6	8.240	1.123	96,4	9.027	14	2.905	17,3
ALMEIDA	1.027	988	96,2	5.506	172	96,9	4.999	8	1.801	7,2
MACANAL	1.601	1.522	95,1	5.929	646	89,1	7.539	9	2.147	23,6
STA MARIA *	825	527	63,9	8.688	3.149	63,8	7.933	na ²	2.439	29,0
S. LUIS GACENO *	593	345	58,2	5.424	1.276	76,5	9.481	na ²	2.890	23,5
SUTATENZA	1.670	1.669	99,9	6.713	947	85,9	7.258	7	2.083	25,6
TOTAL	23.014	22.144	96,2	93.545	23.327	75,1	105.867	141	32.146	18,9

* Estos municipios están excluidos del programa IRD aunque están localizados en el distrito.

1 Población agrupada.

2 No disponible.

Fuente: DNP, 1980b.

T A B L A N ° 2

INCORPORACION DE BENEFICIARIOS Y VEREDAS 1976-1980 - VALLE DE TENZA

	N° de veredas	Número de beneficiarios incorporados por año					Agencia ¹
		1976	1977	1978	1979	1980	
						Total	
GARACOA	22	157	79	66	82	45	ICA
UMBITA	12	-	112	162	173	41	ICA
LA CAPILLA	13	41	41	44	70	16	ICA
PACHAVITA	8	-	38	85	92	20	ICA
CHINAVITA	8	106	45	59	81	32	ICA
TENZA	11	57	37	55	91	67	ICA
GUATEQUE	11	-	-	78	94	12	SFB
SOMONDOCO	6	-	-	67	66	25	SFB
GUAYATA	9	-	-	37	129	45	SFB
ALMEIDA	7	-	-	33	59	22	SFB
MACANAL	4	-	-	47	34	29	ICA
SUTATENZA	6	-	-	75	118	54	SFB
TOTAL	117	361	352	808	1.089	408	SFB

Fuente: DRP, 1980b.

¹ SFB = Secretaría de Fomento de Boyacá.

T A B L A N ° 3
USO DE SUELO VALLE DE TENZA, FEBRERO/MARZO 1980

<i>Uso de suelo</i>	<i>Hectáreas</i>	<i>%</i>
1. Tierra de cultivo	230,2	30,4
2. Praderas	435,2	57,5
naturales	407,8	93,7
artificiales	27,4	6,3
3. Barbecho	47,4	6,3
4. No explotable	44,0	5,8
TOTALES	756,8	100,0

Fuente: DNP, 1981.

T A B L A N ° 4
PORCENTAJE DISTRIBUCION DEL USO DEL SUELO CULTIVADO

<i>Producto</i>	<i>% de área</i>	<i>% de granjas</i>
Caña	15,0	15,0
Papas	10,2	8,5
Papas/maíz ¹	8,4	9,8
Maíz	8,2	9,6
Maíz/habas ¹	5,9	5,4
Higos	5,9	6,0
Papas ² + Maíz/habas	4,0	4,4
Café/plátano	3,9	4,6
Otros	38,4	39,4
TOTAL	100,0	100,0

¹ Entreplantado.

² En asociación.

Fuente: DNP, 1981.

Debido a la falta de datos no es posible comparar los patrones de cultivo de 1980 con los de 1970. Los informes generales indicaban, sin embargo, que se produjeron pequeños cambios.

El DNP (1981) dividía la economía rural del distrito en dos tipos: i) producción para el mercado, y ii) producción para subsistencia. El primer tipo de agricultura se encontraba principalmente en Umbita (papas), en La Capilla, Tenza y Sutatenza (tomates) y en Guateque y Guayatá (frutas). El segundo tipo se encontraba especialmente en Chinavita, Pachavita, Garagoa, Almeida, Macanal y Somondoco, pero también en partes de Tenza, Sutatenza, Guayatá y Guateque. En el segundo tipo, las granjas eran muy pequeñas, siendo el café y los higos sus únicos cultivos de intercambio.

Una segunda fuente de ingreso en todos los municipios del distrito eran los animales de labranza, a los que los granjeros dedicaban la mayor parte de su tierra, especialmente donde existían cultivos de subsistencia, es decir, en tierras marginales normalmente cubiertas con pastizales naturales.

Una tercera fuente de ingreso se encontraba en las remesas de los migrantes, en el trabajo en las minas de esmeraldas, en trabajos de infraestructura y en la artesanía de canastos (Cf. DNP 1981, p. 8).

El éxito de la agricultura de papas en Umbita es notable, aun cuando ocurre en una de las aldeas de la cual ha emigrado el porcentaje más alto de población. Puede construirse un argumento que relaciona este éxito al alto número de beneficiarios (ver Tablas 1 y 2), pero también se observa que esto ocurre debido al hecho de que el mismo suelo tiene que alimentar a menos gente, de forma que pueden destinarse más papas para comercialización. La tercera posibilidad es aquella que indica que debido al alto número de migrantes el flujo de caja a Umbita aumentó (remesas), de forma que éste podría usarse para pagar insumos adicionales.

Sin embargo, mientras una 'relación' similar se encuentra para La Capilla donde los tomates se han destinado para el mercado, Pachavita y Macanal, que perdieron proporciones similares de población, permanecieron en la etapa de subsistencia.

Usando los datos presentados anteriormente se puede confeccionar la Tabla 5, que se refiere a las últimas cuatro aldeas. De ellas, Umbita parece la mejor localizada para el mercado, pero la ubicación de Pachavita no es mucho peor.

T A B L A N ° 5
CARACTERISTICAS DE 4 PUEBLOS EN EL VALLE DE TENZA

<i>Vereda</i>	<i>% población pérdida 1963/73</i>	<i>Tipo de producción principal</i>	<i>% de beneficiario directo</i>	<i>Año inicio IRD</i>
Umbita	42,6	comercial	21,1	1977
La Capilla	21,9	comercial	11,3	1976
Macanal	21,4	subsistencia	15,2	1978
Pachavita	22,2	subsistencia	7,2	1977

La posición de Macanal es totalmente comparable, aunque la de La Capilla es mejor. Así, no se puede observar ningún patrón regular y se requeriría más datos para llegar a conclusiones sobre estas diferencias.

El estudio del DNP incluía tres tipos de componentes: beneficiarios directos (60), beneficiarios indirectos (59) y otros (60). Los resultados informados hacen difícil obtener una visión detallada de la efectividad del programa en el Valle de Tenza durante los primeros cinco años de su existencia. ¿Qué pensar de los datos de productividad del suelo para la caña y las papas cuando indicaban que los beneficiarios *directos* mostraban una productividad más alta que los no-beneficiarios, mientras los beneficiarios *indirectos* se ubicaban más abajo? El último grupo no recibió crédito supervisado y pueden haber sido beneficiados sólo a causa de que un camino de alimentación llegara cercano a sus tierras o porque ahora contaban con energía eléctrica y agua. El mismo fenómeno se encontró para un indicador del grado de comercialización: el porcentaje de papas vendidas versus papas cultivadas era mayor para los beneficiarios directos y el más bajo para los beneficiarios indirectos, mientras los no-beneficiarios se ubicaban entre ellos. Esto pudo deberse a la circunstancia de que un número de los no-beneficiarios tuvo la posibilidad de recibir otro crédito de la Caja Agraria.

Parecería que en el Valle de Tenza la disponibilidad de crédito es esencial para el aumento de la productividad. Esto se concluye de los datos de crédito por cultivo: 12,4% de los créditos de 1980 en el programa DRI fueron para papas y 8,7% para hortalizas (principalmente tomates), los dos productos para los cuales parecía existir mercado externo. El maíz, que es el principal cultivo de subsistencia, recibió no más de 4,2% de los créditos asignados (DNP 1980 b). Podría añadirse que la importancia de la granja lechera como receptora de créditos en el distrito está aumentando.

El ICA desde 1976 ha estado supervisando el crédito a los beneficiarios en los *municipios* como se indica en la Tabla 2. Como se muestra en la Tabla 6, ICA y SFB virtualmente aconsejaron la misma cantidad de crédito por beneficiario en el período 1976-1980.

TABLA N° 6
BENEFICIARIO DE CREDITO POR AGENCIA SUPERVISORA (C. 1.000)

<i>Agencia</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>
ICA	12,6	24,5	27,0	31,6	31,9
SFB	—	—	23,1	26,5	31,8

Fuente: DNP 1980 b) y cálculos propios.

En 1980 los créditos de corto plazo a los *campesinos* en el programa DRI cubrían un total de 1.125,7 há de tierras de cultivo, lo que traducido en porcentaje alcanzaba al 6,7% del total de tierras de cultivo en las granjas de entre 1 y 20 hectáreas. El crédito de mediano plazo fue otorgado para 168,8 há (DNP 1980 b). Los créditos de corto plazo otorgados para los diferentes productos nunca excedieron la mitad de sus costos de producción (con excepción de las arvejas). Sin embargo, es interesante hacer notar que el crédito otorgado

por hectárea algunas veces excedió el ingreso neto esperado (arvejas y papas) de tal forma que estas empresas tuvieron que ser subsidiadas por el campesino a través de otras actividades dentro o fuera de su granja. No hay datos disponibles sobre incumplimientos.

Un informe del DNP (1980 b) también contiene una lista de granjeros 'avanzados'. El avance queda indicado por los altos rendimientos obtenidos por ellos. En suma, había 49 granjeros que tenían terrenos con altos rendimientos. Es hasta cierto punto un puzzle ver que las normas sobre rendimientos usadas por la Caja Agraria para sus créditos de operación generalmente no estaban en conformidad con los considerados 'altos' rendimientos. De esta forma, la norma para el rendimiento de habas era de 500 kg/há y no existía un granjero 'avanzado' alcanzando este índice. Aunque el rendimiento de las papas es mayor algunas veces, los granjeros considerados 'adelantados' normalmente no logran alcanzar la meta (28.000 kg/há) y aunque para los tomates la meta es alcanzada por cuatro granjeros en 1977/78, en 1980 ésta baja a dos. El único cultivo que mostró un real avance fue el de maíz, pero era un cultivo de subsistencial.

De algún modo, al parecer los campesinos empezaron a perder interés. Mientras en 1980 fueron incluidos 45 nuevos beneficiarios en Garagoa y había otros 384 miembros en el municipio, en 1980-81 sólo 26 como promedio asistieron a las reuniones de las asambleas de las veredas. El dato para los otros municipios muestra un patrón similar.

Aun así el programa hizo sentir fuertemente su presencia en la administración. SENA organizó en el período de los primeros cinco años un total de 128 cursos a los que asistieron 2.660 personas, se construyeron tres caminos y otros seis estaban en construcción en 1980; sin duda que en el campo de las cooperativas CECORA fue muy activa.

En el Valle de Tenza existían tres cooperativas de comercialización desde antes de la iniciación del DRI: una en Guayatá desde 1964; una en Tenza y una en Guateque. La última se disolvió en 1981, aun cuando se había vinculado a DRI/CECORA en noviembre de 1978. La segunda se unió al DRI en octubre de 1977, pero también se encontró en dificultades a raíz de un fraude. CECORA al parecer no fue muy efectiva en este distrito. Sin embargo, operaba en un campo muy conflictivo.

También se hicieron otras inversiones: en el período de 1976-1980, 19 veredas recibieron electricidad, fueron construidos sistemas de abastecimiento de agua de los que se beneficiaron 4.500 personas, se construyeron 38 salas de clase y se entrenaron 75 profesores. En el sector salud, se construyeron dos hospitales de nivel regional y dos de nivel local; además se construyeron 4 postas de primeros auxilios.

En algunos casos la construcción de caminos condujo a un considerable descenso en los costos de transporte. Por ejemplo, desde que el camino de Somondoco a Guateque estuvo terminado, la tasa por carga cayó desde 200 pesos en 1978 a 60 en 1981 y el tiempo de viaje de dos horas a 15 minutos. Sin embargo, no se tienen datos sobre lo que ocurrió con los precios en la granja.

Los datos disponibles no permiten una evaluación más completa. Uno de los principales problemas al respecto es que los datos usados en los indicadores necesarios para seleccionar los distritos están sólo muy parcialmente disponibles en 1981, de tal forma que no pueden hacerse comparaciones.

6. EL PROGRAMA DRI; FUNCIONAMIENTO GLOBAL 1976-1981

En 1981 se realizó una evaluación de la primera fase del DRI. Un aspecto de esta evaluación fue la comparación del total de los objetivos físicos con su implementación. Así, el DNP (1982, p. 9) muestra que sólo un 20% de la población objetivo de 92.000 recibieron beneficios directos en la forma de crédito y asistencia técnica. El crédito incluye préstamos otorgados para vivienda. En muchos otros aspectos hubo también una actuación por debajo de lo esperado: se había constituido un 48% del número objetivo de asambleas de vereda, se había alcanzado alrededor de un 91% en los objetivos de conservación de recursos naturales, se había formado un 80% de las cooperativas y asociaciones planificadas, se había cumplido con un 90% de los objetivos sobre construcción de caminos. En los servicios y actividades de salud se alcanzó sólo cerca de un 45% de los objetivos, mientras que lo efectuado en educación llegó a cerca de un 75%. Sólo SENA y las agencias de electricidad sobrepasaron sus objetivos: se alcanzó una asistencia a los cursos técnicos de un 144,9% de lo planificado y se quintuplicó el número de conexiones domiciliarias.

Fajardo (1983, p. 136) explicó estos menores logros apuntando hacia la escasez de fondos del gobierno, debido a la recesión mundial. Esta difícilmente parece haber sido la razón, puesto que en el periodo más profundo de la recesión, entre los años 1983 y 1984, el nuevo Presidente Betancur aumentó considerablemente los fondos disponibles para el DRI, con el fin de mantener el valor real del programa.

El caso del Valle de Tenza no es típico, aunque también otros distritos que se caracterizaban por sus propiedades minifundistas fueron incluidos en el programa. Fue en estos casos particulares que la aplicación de las normas de no otorgar créditos para compra de tierras, establecidas por el BID y el IBRD, mostró las limitaciones del enfoque. Esta limitación decía relación con el tamaño de la propiedad agrícola. En los distritos de Antioquia. Este muchos beneficiarios tenían grandes granjas y lo mismo ocurría en otros distritos. Allí esta limitación no se sintió tan fuertemente y pudieron obtenerse importantes aumentos en la producción (DNP, 1982). En la región de la costa atlántica (región 4) surgió otro problema al respecto. Ahí un gran número de pequeños agricultores trabajaban en condiciones de extrema inseguridad de tenencia de la tierra, dado que los contratos de tenencia duraban un solo año. Así, para todos los propósitos prácticos ellos no podían ser considerados entre los elegidos para los beneficios.

De aquí que fue consecuencia del programa de DRI la diferenciación del campesinado. Aquellos con más y mejor calidad de tierra y con tierra segura podían beneficiarse con los incentivos otorgados. Para los otros, aceptar el crédito a menudo significaría endeudarse sin lograr dejar atrás la pobreza.

Debería observarse que el crédito DRI, generalmente, era más barato que otro crédito institucional. Los créditos de corto plazo tenían una tasa de interés anual de 16% y los de mediano plazo tenían una tasa de 20%, dos a cuatro puntos más bajos que otros. A objeto de visualizar con más detalle la forma en que progresaba el programa, la Tabla 7 entrega algunos datos adicionales sobre la costa atlántica, que han sido tomados de Huismans et al. (1983).

TABLA N° 7
NUMERO DE USARIOS DE CREDITO POR AÑO EN 3 VILLAS DE LA COSTA
ATLANTICA, 1976-1982

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Palmira	—	9	13	16	17	21	13
Chochó	2	8	21	15	13	11	10
El Olivo	11	15	17	24	28	24	19
TOTAL	13	32	51	55	58	56	42

Fuente: Huismans et. al., 1983, pág. 7.

La disminución del número de préstamos indicados en la Tabla 7 podría estar relacionada al número de incumplimientos. Huismans et. al. indicaron que en la región 4 más del 35% de las personas que optaron a créditos DRI no cumplieron. Esto es considerablemente más alto que el promedio nacional para este programa, que fue de un 8% en 1983. En Palmira y El Olivo el porcentaje fue de 19% y en Chochó de 15%. Las razones que se dieron para estos altos porcentajes se relacionaron con las malas cosechas a causa de las condiciones climáticas. Sin embargo, aun bajo estas condiciones, resultó que aquellos con crédito DRI generalmente obtuvieron resultados netos más altos que aquellos sin crédito.

Huismans et al. encuentran que en el área de su investigación el crédito no-institucional es considerablemente más importante que el crédito institucional, situación también aplicable al Valle de Tenza. Las razones principales de este fenómeno son bien conocidas: a) según los campesinos, la cantidad otorgada es demasiado alta como para ser devuelta en el plazo de un año, en parte porque el año termina en los momentos en que la cosecha madura, es decir, cuando los precios están bajos; b) el gran número de formalidades requeridas por las instituciones, y e) la falta de comunicación entre campesinos y profesionales de ICA y la Caja, relativa al proceso de producción campesino. Sin embargo, a pesar de la existencia de estas dificultades, Huismans et al. encontraron que la demanda por crédito institucional era mayor que su oferta (ibid, p. 95).

Se han discutido los aspectos del crédito con algún detalle, porque éste se considera una de las piedras angulares del programa en términos de la proporción que significa respecto a los fondos disponibles. También se volvió a él, para permitir alguna comparación con otros resultados de la investigación. Cali estima que el crédito supervisado no condujo a una mayor productividad de la tierra del campesino (Galli, 1981, p. 70). Esta conclusión está cubierta sólo parcialmente por los datos del Valle de Tenza y contradice aquellos datos recolectados por Huismans et al., y las conclusiones mencionadas por Lacroix. También será necesaria una mayor investigación al respecto antes que pueda llegarse a una conclusión satisfactoria.

La importancia de la creciente tasa de incumplimiento no debiera ser subestimada. El DNP en su informe (DNP, 1982) hace un pequeño intento por explicar este fenómeno. Sin embargo, si no se hace nada al respecto, es claro que se puede poner en peligro la continuación del programa. Anderson

y Khambatta (1985) en su artículo reciente, más general, relacionan el incremento de tales tasas con la "incapacidad (de los bancos) de reclutar y entrenar un equipo calificado y desarrollar procedimientos de administración, evaluación y supervisión" (p. 365).

De hecho, ellos argumentan en favor de medidas que podrían corresponder a aquellas empleadas por los prestamistas quienes generalmente muestran considerablemente mejores récords en incumplimiento. Aunque no hay duda sobre la necesidad de mejorar la calidad y cantidad de supervisión de la Caja, la adopción de tal política debería ser acompañada en el caso colombiano por la inclusión de características que continúen haciendo del crédito tradicional algo aceptable para los pequeños propietarios. Este aspecto está totalmente descuidado por Anderson y Khambta.

El informe oficial de evaluación (DNP 1982) elabora considerablemente más sobre el tamaño de tenencia en relación a la elección de los pequeños propietarios. Aunque también se mencionan otras razones respecto al logro bastante pobre en términos de alcanzar el objetivo de la población, son singularizadas como limitaciones básicas el tamaño de las propiedades y, entonces, la naturaleza de la tenencia. Mientras más pequeña es la propiedad, más es el tiempo requerido por los campesinos para obtener ingreso por medio de empleo externo a la granja. De aquí que especialmente para agricultores pequeños no hay posibilidad de destinar más tiempo a su propia producción agrícola mientras más se produce para el mercado. Sin embargo, ningún intento se hace por llegar a una mejor definición del tamaño menor de la propiedad a ser incluida en el programa.

A su vez, el informe del DNP relacionó la efectividad del programa DRI de elevar la productividad a la naturaleza de la tenencia de la tierra. Como se observó en otros países (Parthesaraty and Prasad, 1978 para India y Schutjen and Van der Veen, 1977 para otros países) las innovaciones tienden a ser menos adoptadas por los inquilinos que comparten cultivos y éstos tienden a innovar menos que los propietarios. Sin embargo, el informe no aclara si esto es debido a que los inquilinos tenían menos interés en las innovaciones o al hecho de que eran menos elegibles para los créditos.

Por otra parte, el informe da la evidencia para no rechazar la hipótesis que dice relación con que aquellos que se beneficiaron del programa como beneficiarios directos, aumentaron sus ingresos y productividad. En el distrito de Lorita este efecto fue particularmente encontrado en campesinos que tenían entre 5 y 10 hectáreas (28%); menos en aquellos con 10 a 20 hectáreas (4%), mientras que aquellos entre 0,3 y desde 3 a 5 hectáreas mostraron 14 y 12% de mayores ingresos respectivamente (DNP, 1982, p. 23) en comparación con el grupo control.

Estos hallazgos e interrogantes sólo podrían agregarse al parecer a la lista de requerimientos para posteriores investigaciones.

El cuadro que fue esbozado sobre asistencia para mejorar la comercialización para el caso del Valle de Tenza se confirma por el Informe del DNP. El indica:

"Inicialmente, se intentó cubrir a todos los beneficiarios del DRI por el subprograma de mercado, pero dada la fuerte reducción de los recursos asignados a él, el objetivo de cobertura total se redujo a un 90 por ciento" (DNP, 1982, p. 32).

Uno de los problemas encarados por este subprograma es que su éxito podía significar la desaparición de varios canales de comercialización. En otras palabras, varios intermediarios podrían haber sido reemplazados por cooperativas o asociaciones. Lograr esto requiere un largo período, más mientras en el presente y en el pasado reciente no fueron ofrecidas alternativas de empleos provechosos para estos intermediarios. Esto, a su vez, está muy relacionado al concepto de DRI como desarrollo en Colombia, el que de hecho con mucha dificultad implica algún cambio en la variedad de productos ('product mix'), es decir, no se producen nuevos productos, mientras que con dificultad algunos han desaparecido. Dado que virtualmente todos los canales de comercialización de productos existentes realmente existen, se han generado conflictos con los intentos de crear efectivas asociaciones de campesinos en este campo, algo que el Gobierno ha procurado evitar. Aquí el rol de las organizaciones no-gubernamentales o agencias voluntarias parecía ser importante.

Los menores logros en el área de la infraestructura social, especialmente en la de salud, no pueden ser fácilmente explicados dada la ausencia de datos. El acercamiento original trabajado por ICA ciertamente tomó en cuenta este *aspecto* y fue tan lejos como los hábitos de alimentación y consumo de proteínas de las familias de los campesinos. Al parecer se prueba la equivocación de aquellos que apoyaban la idea que DRI debía considerarse como una política social de acuerdo con los datos sobre gastos en estos ítemes. Si algo puede concluirse es que el componente de producción de DRI y, por tanto, la infraestructura parecen haber funcionado en su totalidad.

Parece adecuado hacer algunas observaciones finales sobre el concepto y la forma en que éste operó. El acercamiento de ICA se elaboró en cuatro proyectos piloto, de los que sólo el de Río Negro parece haber sido totalmente satisfactorio.

En la perspectiva de Galli, se caracterizó por un gran aprendizaje por parte de los profesionales de ICA y por tomar en cuenta las condiciones específicas de cada área. Galli también destaca al equipo de Río Negro por el hecho de que desarrolló un especial *esprit de corp* bajo un liderazgo inspirado. Una de las conclusiones más importantes cercana a aquella sobre la importancia de la correcta actitud de los trabajadores de extensión (*extension workers*) es la diseñada por Isaza (1976), quien sostuvo que aun cuando el crédito es algo que debe otorgarse si la productividad y la producción tienen que crecer, el tamaño de la granja permanece como el cuello de botella más importante. Esta última conclusión parecería llevar a demandarse sobre el tamaño que debería entonces requerirse y sobre los incentivos que deberían generarse para adquirir granjas de este tamaño, asumiendo a) que la Ley 4 de 1973 no sería rechazada y b) que en las áreas rurales podía generarse empleo fuera de la granja capaz de absorber el trabajo sobrante en la agricultura.

La ausencia de incentivos para el empleo fuera de la granja en actividades tales como desmotar algodón, plantar flores de yuca, molienda de arroz, desgranar maíz o lechería parecerían apuntar en la dirección de una mala comprensión del concepto. Aunque no cabe duda que cierto tipo de agricultura de pequeña escala sería viable próxima a la agricultura comercial, su interrelación con la industria debería ser proporcional. De aquí que insumos industriales tales como los fertilizantes y pesticidas no sólo deberían ser regulados bajo el control de los campesinos y pequeños granjeros, sino que también deberían tomarse en cuenta las relaciones hacia adelante del proceso de elaboración para diseñar y ejecutar programas de desarrollo rural integrado.

Una segunda cuestión notable debería ser indicada en relación al alto grado en las características de centralización de DRI. Esto al parecer está directamente en contra de los resultados de los cuatro proyectos piloto.

Esta centralización jugó su rol en la decisión de no otorgar crédito para la compra de tierras —incluso en áreas donde podía demostrarse que las granjas no tenían un tamaño viable (siendo el criterio de menos de 1 hectárea demasiado primitivo)— sino también en la definición central de criterios sobre créditos de producción e inversión. Aunque las posibilidades de tomar en cuenta las diferencias regionales se asumieron hasta cierto punto (normas diferenciadas de crédito), el concepto es limitado en esos aspectos, especialmente en relación con la organización y la participación. La introducción de cooperativas de crédito como una forma de crédito adaptado a cada uno de los distritos del DRI, podría haber creado oportunidades completamente diferentes. CECORA estuvo principalmente relacionada a cooperativas de comercialización. Sin embargo, en eso fue menos que exitosa.

Los resultados de la transferencia del programa desde DNP al Ministerio de Agricultura no son conocidos aún, pero se puede tener la esperanza de que el nuevo líder aprenderá de las lecciones del pasado.

LITERATURA CITADA

- D. ANDERSON and F. KHAMBATA (1985), "Financing Small-Scale Industry and Agriculture in Developing Countries: The Merits and Limitations of 'Comercial' Policies" in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 33, Nr. 2, January; pp. 350-371.
- DNP (1980a), *Normas Generales sobre la Organización del Programa de Desarrollo Rural Integrado*; Bogotá, mimeo.
- DNP (1980b), *Ejecución de Acciones DRI y el distrito de Valle de Tenza, Departamento de Boyacá* (1976-1980), Bogotá, mimeo.
- DNP (1981), *Informe Preliminar de la Evaluación Socioeconómica del Programa DRI en el distrito de Valle de Tenza, Boyacá*, Bogotá, mimeo.
- DNP (1982), *Experiencias Obtenidas de la Fase I DRI y Recomendaciones para la Fase II-DRI-EUA-05*; Bogotá.
- D. FAJARDO M. (1983), *Haciendas, Campesinos y Políticas Agrarias en Colombia, 1920-1980*, Bogotá.
- FAO/IBRD (1975), *Informe, Misión de Identificación en Colombia, Desarrollo Rural Integrado*, Vol. IV, Statistical Atlas, FAO/IBRD.
- R. E. GALLI (1981), "Colombia: Rural Development as Social and Economic Control" in: R. E. Galli (ed.): *The Political Economy of Rural Development*, Albany, pp. 27-90.
- J. GARCÍA GARCÍA (1981), "The Nature of Food Insecurity in Colombia" in: A. Valdés (ed.): *Food Security for Developing Countries*, Boulder, pp. 123-142.
- L. A. HAMMERGHEN (1983), *Development and the Politics of Administrative Reform; Lessons from Latin America*, Boulder.
- A. H. J. HELMSING (1985), *Farms, Firms and State*, The Hague, ISS (mimeographed); Ph. D. thesis Tilburg University,
- E. HOWARD (1976), *The Approach to Agrarian Reform in Colombia and the Role of External Lending Agencies*, Ph. D. thesis Harvard University as quoted by Galli (1981).

- E. HUISMANS, A. DE HOOP, C. DE NIE and J. GILHUIS (1983), *La Comercialización Campesina en Colombia*, Uthecht, State University of Uthecht, Dept. of Anthropology, Mimeographed.
- J. ISAZA (1976), *"Prospectos de Desarrollo Rural en Colombia"*. Bogotá, mimeo.
- R. L. J. LACROIX (1985), Integrated Rural Development in Latin America.; *World Bank Staff Working Papers*, N° 716, Washington, IBRD.
- G. PARTHSARATHY and D. S. PRASAD (1978), *Response to the Impact of the New Rice Technology by Farm Size and Tenure: Andhra Pradesh, India*, Los Banos: International Rice Research Institute.
- W. SCHUTJEN and M. VAN DER VEEN (1977), *Economic Constraints on Agricultural Technology Adoption in Developing Countries*, US AID, Occasional Paper N° 5, Washington D.C.



46° Congreso Internacional de Americanistas

46th International Congress of Americanists

4-8 de julio de 1988, Amsterdam, Holanda

Nos complace en invitarle a participar en el 46° Congreso Internacional de Americanistas a celebrarse en Amsterdam, Países Bajos, del 4 al 8 de julio de 1988. Se ruega a quienes desean proponer simposios sobre temas específicos que quieran tener la bondad de escribirnos antes del 31 de mayo de 1987, especificando el tema del simposio propuesto, así como los nombres de posibles participantes. Los que deseen presentar una ponencia o quieran participar como observadores deberán rellenar el formulario adjunto y devolverlo inmediatamente o a más tardar para el 1° de octubre de 1987. Esta última es también la fecha final para la aprobación de simposios.

FORMULARIO

Por favor envíeme la segunda Circular del 46° Congreso Internacional de Americanistas

Nombre completo (a máquina)

Institución

Función

Dirección

46° Congreso Internacional de Americanistas
c/o CEDLA, Keizersgracht 395 - 397
1016 EK Amsterdam
Países Bajos