

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO

FONDO DRI

INFORMACION BASICA

1975 - 1985

*Recopilación hecha por el
Dr. Hugo López*

BOGOTA, MAYO DE 1987

Handwritten notes or stamps in the bottom right corner, including the number 745.

INTRODUCCION

El presente informe corresponde al trabajo de recolección y sistematización de la información básica relacionada con el Programa de Desarrollo Rural Integrado Fondo DRI de Colombia.

A pesar de que se dispuso de muy corto tiempo (9 días) para el logro de este propósito, fué posible acopiar información de cada uno de los 13 puntos (item 2.2 de los términos de referencia) transcritos en la comunicación circular 23 de abril de 1987, relacionada con la participación del IICA en el Seminario "Pobreza Rural en América Latina" auspiciado por el Gobierno de Colombia.

La información se obtuvo de documentos oficiales del DRI y fué complementada con entrevistas.

1. ELEMENTOS GENERALES DE POLITICA

La institucionalización de la estrategia DRI en Colombia data desde el año de 1975 y como tal hace parte del Plan Nacional de Desarrollo 1974 - 1978 - "Para Cerrar la Brecha".

Aunque es posible afirmar, en términos generales, que desde dicha época se presenta una constante de los elementos macros de la política - económica y social, los planes nacionales de desarrollo que cada una de las diferentes administraciones presidenciales han formulado, hacen énfasis en tópicos específicos que tratan de diferenciarlos entre sí.

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración López 1974 - 1978 (Para Cerrar la Brecha: entre el campo y la ciudad, entre los barrios ricos y los pobres, entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y de educación y los analfabetos y desnutridos), pretende en términos generales:

- Propiciar condiciones económicas y sociales que permitan un crecimiento acelerado de la economía.
- Estimular y apoyar todo tipo de acciones que ayuden a generar empleo.
- Lograr una mejor distribución del ingreso.
- Protección de los sectores tradicionales del campo y la ciudad.
- Destinar la inversión pública primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas y en las zonas rurales donde se concentra la población más pobre.

Para el logro de estos objetivos el mencionado plan formula programas sociales específicos tales como:

- Plan de alimentación y nutrición
- Programa de salud y saneamiento ambiental
- Programa de integración de servicios y participación comunitaria en zonas marginales urbanas
- Programa educativo
- Programa de infraestructura física.

El Plan Nacional de Desarrollo 1974 - 1978, define para el sector agropecuario los siguientes elementos de política:

- Asegurar un desarrollo sostenido del sector y otras actividades económicas relacionadas con la agricultura.

Para el sector tradicional se proponen programas de desarrollo rural integrado que actuando conjuntamente con reforma agraria, aumenten la productividad del pequeño productor al resolver problemas de falta de recursos y de tecnología.

Para el sector moderno, asignación de recursos financieros según las prioridades del Plan de Nutrición - PAN y una política de comercio exterior que acelere las exportaciones agropecuarias sin perjuicio del consumo interno.

El Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI, parte fundamental del PAN, será herramienta para aumentar la productividad, el ingreso real y el empleo en el sector rural, de acuerdo con las siguientes herramientas:

- Investigación y difusión tecnológica
- Crédito

- Mercadeo
- Inversiones infraestructura física y social

Durante el período 1978 - 1982 (administración Turbay) el Plan Nacional de Desarrollo PIN, destaca como objetivos centrales los siguientes:

- La descentralización económica y la autonomía regional
- El desarrollo del transporte y de los medios de comunicación
- El desarrollo del sector energético y minero
- El desarrollo de una nueva estrategia social

Con respecto al Sector Agropecuario el PIN, plantea:

- Poner al sector agropecuario en condiciones de aprovechar las oportunidades de desarrollo y lograr que se haga efectiva su enorme contribución potencial a los objetivos generales de acelerar el crecimiento y mejorar el nivel de vida de la población Colombiana.

Para tal fin formula las siguientes estrategias:

- Incrementar la productividad de todos los recursos empleados en el Sector Rural.

- Aumentar la eficiencia y la competencia del sistema de comercialización de los alimentos para lograr una disminución en la cantidad de recursos reales empleados en el proceso, así como la creación de un verdadero mercado nacional de productos agropecuarios.

- Desarrollar las potencialidades agroindustriales del país en forma tal que no solamente se asegure una demanda estable para los productos agropecuarios sino que además se estimule la adopción de innovaciones tecnológicas, la creación de empleo en las zonas rurales y la generación de divisas.

- Diseñar una política de comercio exterior que aproveche al máximo las oportunidades que ofrece el mercado internacional de productos e insumos agropecuarios.

El PIN destaca como elementos puntuales de las mencionadas estrategias los siguientes:

- Investigación Agropecuaria
- Adecuación de Tierras
- Crédito
- Modernización de los sistemas de comercialización
- Desarrollo Agroindustrial
- Política de precios y comercio exterior
- Política para los pequeños productores

La administración Betancur (1982 - 1986) en su Plan Nacional de Desarrollo - Cambio con Equidad - formula como principal propósito lograr el cambio dentro de un marco de equidad a través de tres grandes postulados:

- Ordenamiento del cambio social
- Consolidación del desarrollo económico
- Reactivación económica

Ordenamiento del Cambio Social a través de:

- Promoción del bienestar campesino
- Ordenamiento de la vida urbana
- Afirmación de la identidad cultural nacional.
- Desarrollo regional equitativo
- Participación creciente de la comunidad

Consolidación del desarrollo económico a través de:

- Aumento del ahorro público
- Divisas para el desarrollo
- Incentivos a la capitalización empresarial
- Fortalecimiento del sector agropecuario
- Nuevos ejes de la expansión industrial

Reactivación económica a través de:

- Crecimiento con estabilidad
- Moneda sólida
- Crédito para la producción
- La vivienda como sector impulsador
- Protección al trabajo y la industria nacional

El Plan Nacional de Desarrollo Cambio con Equidad con respecto al sector agropecuario establece los siguientes objetivos fundamentales:

- Incrementar la capacidad de producción de los alimentos que demanda la población colombiana.
- Generar las divisas necesarias por concepto de exportaciones
- Elevar el nivel de vida de campesinos y trabajadores del agro.

La actual administración (1986 - 1990) aunque no ha promulgado su Plan Nacional de Desarrollo, esta adelantando su política social y económica con base a dos grandes programas:

- Programa para erradicar la pobreza absoluta.

Este programa esta orientado a atender a la población colombiana que muestre signos de mayor pobreza de acuerdo con sus bajos niveles de ingresos y por la carencia de los más elementales servicios tales como agua potable, salud, educación, vías de comunicación, etc.

- Programa para la reconciliación nacional

El gobierno se ha comprometido a lograr la reconciliación nacional y para tal efecto esta adelantando el Plan Nacional de Rehabilitación - PNR, concebido y estructurado para operar a la manera del DRI en 18 Distritos.

- El PNR se concibe como un elemento de desarrollo democrático de las comunidades azotadas por la violencia ya que les da la posibilidad de identificar procesos de autogestión en cuanto a la programación, control y evaluación de las acciones de desarrollo regional.

En la actual administración el Ministerio de Agricultura ha formulado los siguientes objetivos generales y específicos de política para el sector agropecuario.

- Objetivos Generales

La política sectorial busca asegurar que a mediano y largo plazo la producción agropecuaria alcance niveles sostenidos de crecimiento y contribuya al logro de los grandes objetivos nacionales de erradicación de la - pobreza absoluta, elevación del nivel de vida de la población campesina, mejoramiento de la distribución de los ingresos y reconciliación entre los colombianos. Se busca, también, que el desarrollo económico guarde el adecuado equilibrio ecológico de los recursos naturales a fin de preservar su capacidad productiva para el uso futuro de la sociedad. Por lo tanto, los objetivos generales pueden resumirse así:

- Lograr niveles sostenidos de crecimiento de la actividad agropecuaria

- Contribuir al logro de los grandes propósitos nacionales para erradicar la pobreza absoluta en el campo y elevar el nivel de vida de la población campesina.

- Mejorar la distribución de ingresos y de recursos productivos entre los habitantes del sector rural.

- Conservar un adecuado equilibrio ecológico en el uso de los recursos naturales para preservar su capacidad productiva.

Objetivos Específicos

Identificados los principales problemas que en la actualidad afronta el sector agropecuario y establecidas sus fundamentales relaciones con el resto de la economía, los anteriores objetivos generales se traducen en los siguientes objetivos específicos para el sector:

- Aumentar la producción de alimentos para garantizar el adecuado abastecimiento interno y mejorar el nivel nutricional de los colombianos mas pobres.

- Aumentar la producción de materias primas de origen agropecuario para abastecer adecuadamente a otros sectores de la economía.

- Generar empleo, buscando que en la formación de capital a través de los procesos productivos primarios, de la comercialización y del procesamiento agroindustrial se estimule el uso de tecnologías intensivas en mano de obra rural.

- Aumentar la generación de divisas y el ahorro de las mismas mediante el incremento de la producción de exportables y de aquellos productos que puedan sustituir importaciones.

- Aumentar el nivel de ingresos de los grupos más pobres de la población campesina, propiciando una mejor distribución de los recursos productivos del sector.

- Elevar la calidad de vida rural, mediante la ampliación y mejoramiento en la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, de tal manera que se logre erradicar la pobreza absoluta de los campos colombianos.

2. OBJETIVOS DEL FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO - DRI

2.1 Antecedentes

El Programa DRI-PAN ha sido el instrumento de la política sectorial agraria, mediante el cual el Estado Colombiano a lo largo de los últimos once años, ha buscado mejorar las condiciones de producción y bienestar de la población en áreas de economía campesina, así como de los sectores de población urbana de más bajos recursos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1975 - 1978 "Para Cerrar la Brecha", contempla el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición - PAN como una estrategia para lograr los siguientes objetivos:

- Aumento de la producción de alimentos en el subsector de la agricultura tradicional.
- Fomento de la agroindustria de alimentos procesados de alto contenido proteico.
- Mejoramiento de la comercialización especialmente de productos perecederos.
- Cambio de los hábitos alimenticios y mejoramiento de la dieta del 10 al 20 por ciento de la población de menores ingresos a través de subsidios.
- Disminuir la incidencia de enfermedades intestinales al mejorar las condiciones de sanidad general.

Dentro de la implementación del PAN se formulan programas específicos para el logro de los objetivos descritos, siendo uno de ellos el Programa de Desarrollo Rural Integrado - DRI, como el principal instrumento para aumentar la producción de alimentos en las áreas de agricultura tradicional.

La formulación inicial del DRI estipula los siguientes objetivos:

- Racionalizar la vinculación de la economía campesina del mercado.
- Incrementar el ingreso real y el empleo en el sector campesino.

La definición del DRI, en principio de carácter preliminar, - sufre modificaciones de acuerdo con situaciones coyunturales y rápidamente adquiere una mayor categoría que el PAN del cual se deriva, a tal punto que en 1981 se unifica la dirección de los dos programas por medio del Decreto 1965.

Como criterio de racionalización el Programa de Desarrollo Rural Integrado - DRI concibe como principal instrumento de ejecución, la racionalización del gasto público a través de la coordinación de las acciones de los organismos del Estado que adelanten las actividades previstas en el Programa.

2.2 Evolución Institucional, Legal y Conceptual

El DRI inicialmente opera como una dependencia del Departamento Nacional de Planeación.

El Decreto 1268 del 23 de julio de 1976 determina que el principal órgano de dirección del DRI es el Comité Nacional de Coordinación,

presidido por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y con la Secretaría Técnica de- director del Departamento de Desarrollo Rural de la Caja de Crédito Agrario. (Posteriormente esta Secretaría la ejercio el Director del DRI).

El Decreto 1269 de 1976 crea el cargo de Director general del Programa DRI adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

A nivel regional se han constituido comites departamentales, municipales y veredales y en cada departamento cubierto por el Programa se han organizado oficinas de coordinación presidida por un Director Regional.

Por medio del Decreto 1965 de 1981 se unifican las direcciones del Programa DRI y PAN dada la integración de acciones y metas comunes de los dos.

En el año de 1983 por medio del Decreto 2867 (octubre 13) es trasladado administrativamente el Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI-PAN al Ministerio de Agricultura, correspondiendole a este la dirección, ejecución, coordinación, evaluación y control del Programa.

La Ley 47 de 1985 (mayo 31) crea el Fondo de Desarrollo Rural Integrado - DRI, como ente autónomo administrativamente, dotado de personería jurídica y de patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Agricultura, siendo su representante legal el Ministro de Agricultura.

Finalmente el Decreto 77 de 1987 (enero 15) en sus artículos 45 al 56, define una amplia perspectiva para el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, al transformarlo en un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura. Las siguientes son las principales decisiones tomadas por dicho decreto:

- El objetivo primordial del Fondo DRI es participar con los municipios y otras entidades públicas y privadas, mediante mecanismos de cofinanciación, en la ejecución de programas y proyectos de inversión - destinados al desarrollo económico y social integral de las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización, con la participación de las comunidades rurales beneficiarias.

- Los programas y proyectos que el Fondo DRI cofinancie serán ejecutados por entidades públicas y privadas especializadas o por las entidades territoriales beneficiarias.

- Excepcionalmente el Fondo DRI podrá, en asocio con los municipios o con las entidades cofinanciadoras, celebrar contratos para la ejecución de ciertos proyectos cuando la entidad territorial beneficiaria no cuente con los elementos técnicos y administrativos para hacer contratación directa.

- Corresponde al Fondo DRI fijar, con sujeción a las orientaciones del Ministerio de Agricultura, los lineamientos básicos de la política de desarrollo rural integrado a nivel nacional, así como promover y coordinar sistemas asociativas de pequeños productores y de comerciantes minoristas en zonas rurales y urbanas para la realización de programas de proveduría de alimentos básicos y coordinar y cofinanciar programas de seguridad alimentaria a nivel nacional seccional o local.

- El Fondo DRI fijará los criterios dentro de los cuales las entidades ejecutoras realizarán los programas y proyectos, acordados en los convenios de cofinanciación que al efecto se suscriban y establecerá requisitos especiales de orden técnico, administrativo y financiero para ser - incluidos en los contratos que otras entidades celebran con utilización de los recursos del Fondo.

- Los recursos de cofinanciación del Fondo DRI solamente podrán destinarse a programas y proyectos de inversión.

- La Dirección y Administración del Fondo DRI estará a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente General, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien será su representante legal.

- La Junta Directiva estará integrada por el Ministro de Agricultura quien la presidirá, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación o sus delegados, un delegado de la Asociación Nacional de Beneficiarios DRI, ANDRI y dos delegados del Presidente de la República o sus respectivos suplentes.

Con las anteriores definiciones el Gobierno Nacional ha querido culminar un proceso de institucionalización del Fondo DRI, dotando al Estado de un instrumento con autonomía y capacidad administrativa, operativa y financiera y legal, para coordinar y contratar la ejecución de sus acciones, garantizando de esta forma su estabilidad y continuidad a largo plazo.

2.3 Perspectiva Actual

Dentro del conjunto de programas y acciones que conforman la política agraria del Estado, el Fondo DRI es el eje central de la estrategia hacia los campesinos minifundistas y actúa sobre variables socio-económicas que estimulen la capacidad de producción y absorción de empleo de la economía campesina.

En el contexto de la política alimentaria, el DRI afirma la importancia del papel del subsector tradicional en la producción de alimentos y el desempeño destacado de la comercialización en la fijación de los precios y, por tanto, en la nutrición de la población. Con su ejecución, el Estado considera conjuntamente la producción de alimentos en la agricultura campesina y su consumo por parte de los grupos urbanos de bajos ingresos. Actúa sobre las condiciones físicas y sociales de cada una de las etapas que conforman el ciclo de producción-comercialización consumo.

En el marco de la política social el Fondo DRI cumple un papel fundamental, ya que sus acciones van dirigidas hacia el sector más pobre del país: el pequeño campesino; se reconoce así la necesidad de llevar a cabo acciones estatales para corregir las diferencias regionales que el desarrollo espontáneo de la economía ha generado. El paquete de servicios se orienta hacia la dotación de infraestructura física y social y a la capacitación de la comunidad rural para que participe cada vez más en su propio desarrollo.

Con la intención política de estabilizar al campesino y mejorar la disponibilidad de alimentos de los consumidores urbanos de bajos ingresos, el DRI se propone 4 objetivos centrales.

- Incrementar la producción para lograr mayor abastecimiento de alimentos, disminuir las importaciones y, por tanto, contribuir al propósito de estabilidad de precios en los alimentos básicos.

- Aumentar la oferta de servicios públicos que solucionen las necesidades básicas de los campesinos minifundistas, contribuyendo al mejoramiento del ingresos y del bienestar de la población rural.

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

- Modernizar y hacer más eficiente los canales de distribución de alimentos de consumo popular, en beneficio de la población de menores recursos.

3. POBLACION OBJETIVO

La formulación inicial del Programa de Desarrollo Rural Integrado - (1975) establece como población objetivo 500.000 familias campesinas para que sean beneficiarios directos e indirectos del Programa.

Como beneficiarios directos se consideran a aquellas familias localizadas en las áreas geográficas seleccionadas por el Programa y que exploren a cualquier título una finca menor de 20 hectáreas, que reciban los servicios de crédito y asistencia técnica, que tenga un patrimonio bruto menor de \$500.000 y que derive de su actividad agrícola como mínimo el 70 por ciento de su ingreso.

Como beneficiarios indirectos se consideran las demás familias campesinas localizadas en las áreas DRI, que en alguna forma reciben beneficios de los servicios de infraestructura física y social del Programa. Hacia el año 1982 ya unificados los programas DRI y PAN bajo una sola dirección, se definen poblaciones objetivas tanto a nivel rural como urbano.

El beneficiario rural directo es aquel pequeño productor campesino cuyo patrimonio bruto no exceda de 2 millones de pesos^{1/}, cuya área bajo explotación no sea mayor de 20 hectáreas, que genere por lo menos el 70% de sus ingresos de la actividad agropecuaria y que reciban los servicios de crédito y asistencia técnica de alguno de los componentes del Programa.

^{1/} La Caja de Crédito Agrario, entidad financiera ejecutora del componente crédito del DRI, fija dicho límite a través del tiempo. Actualmente es de \$6 millones de pesos.

De acuerdo con la cobertura geográfica prevista en 1982 se estima el número de explotaciones menores de 20 hectáreas en 335.881, de las cuales se espera atender 115.847 en un período de cinco años.

A nivel urbano la población objetivo está constituida por los hogares perceptores de un ingreso máximo de 4 salarios mínimos mensuales y que estén ubicados dentro de las áreas seleccionadas para la ejecución del Programa. En estas condiciones los beneficiarios son las familias residentes en forma mayoritaria dentro de los barrios de las áreas seleccionadas.

La programación establecida en 1982 para cuatro años indicaba una población objetivo urbana total directa de 238.000 familias directas e indirecta de 238.000 para un gran total de 476.000 familias con un promedio estimado de 5.6 personas por familia.

La población objetivo a nivel urbano corresponde fundamentalmente a la estrategia PAN lo cual decae en los últimos años. En 1984 se elimina totalmente la distribución subsidiada de alimentos y la acción se concentra principalmente en mercados móviles, cadenas de tenderos y provedurías de tenderos, no solamente en las cuatro ciudades mencionadas sino en las capitales de los departamentos cubiertos por el Programa DRI.

4. CRITERIOS PARA LA COBERTURA GEOGRAFICA

De acuerdo con las características de los beneficiarios directos del DRI, el Programa inicialmente entra a operar en aquellas zonas reconocidas tradicionalmente como minifundistas y carentes de servicios de infraestructura.

El criterio fundamental indica que si se racionaliza el gasto público, en dichas áreas o regiones es posible aumentar la producción y productividad desarrollando su potencial productivo, aumentando de esta manera la

oferta de alimentos a nivel nacional lo mismo que el consumo de sus beneficiarios directos.

Para la selección y priorización de áreas DRI, se parte de la unidad geográfica identificada como Distrito Socioeconómico, el cual está constituido por un conjunto de municipios integrados alrededor de un epicentro económico cultural y político, generalmente con continuidad geográfica y coincidentes con la división política-administrativa del país.

Además de estos criterios generales para la selección de las áreas DRI, se aplica una metodología con base en cuatro grupos de indicadores, que una vez ponderados permiten jerarquizar los distritos.

El siguiente esquema muestra los indicadores de cada grupo, a los cuales se les asignan puntajes para luego ponderarlos.

Dentro del conjunto de indicadores existen tres criterios considerados excluyentes o de eliminación de áreas: Que sea área cafetera (este criterio es revisado durante los últimos años y actualmente hacen parte del área DRI municipios cafeteros pero solamente en la zona marginal para el cultivo del café), que no genere excedentes comercializables y que no presente concentración del minifundio.

A los criterios de producción y productividad se les confiere la mayor importancia relativa y en conjunto tienen una ponderación del 55%, los indicadores de organización y apoyo al mercado, reciben una ponderación del 35%. Dentro de estos los excedentes de producción comercializables reciben una ponderación del 18%. Los indicadores de respuesta al programa tienen una ponderación del 10%.

Resumiendo, en desarrollo del DRI se han marcado dos etapas. La primera, denominada Fase I, culminó en 1981, año en el cual el DRI desarrollaba acciones en 213, municipios agrupados en 21 Distritos, localizados

I. Indicadores de Producción y Productividad

1. Concentración del Minifundio:	$\frac{\text{Número de explotaciones de 20 ha.}}{\text{Número total de explotaciones}}$
2. Concentración de la Superficie Productiva (a) :	$\frac{\text{Superficie Productiva en explotación de 20 ha.}}{\text{Superficie Productiva total de las explotaciones}}$
3. Disponibilidad de tierra cultivables en explotación de 20 ha. (a) :	$\frac{\text{Superficie Cultivable en Explotación de 20 ha.}}{\text{Número total de explotación de 20 ha.}}$
4. Propiedad de la tierra (b) :	$\frac{\text{Número de Explotaciones 20 ha explotadas directamente por propietario.}}{\text{Número total de explotaciones de 20 ha.}}$
5. Importancia de la población rural :	$\frac{\text{Población rural}}{\text{Población total}}$
6. Cobertura crediticia :	$\frac{\text{Número de pequeños agricultores que han obtenido crédito}}{\text{Número total de explotaciones de 20 ha.}}$
7. Brecha tecnológica de los tres principales renglones de explotación :	$\frac{\text{Rendimiento potencial}}{\text{Rendimiento actual}}$

(a) Pastos + Cultivos anuales + Cultivos permanentes + áreas en descanso

(b) Únicamente para la Costa Atlántica

II. Indicadores de organización y apoyo al mercadeo

1. Presencia de IDEMA (puestos de compra, centros de acopio u otra infraestructura de mercadeo)
2. Presencia de cooperativas u otras formas organizativas
3. Densidad de infraestructura vial: $\frac{\text{Longitud en vías}}{\text{Superficie productiva km}^2 \text{ del Distrito}}$
4. Producción de excedentes comercializables (millones \$)

III. Indicadores de Respuesta del Programa (c)

1. Inversión del componente de producción DRI por Distrito
2. Número de usuarios DRI por Distrito

IV. Indicadores Complementarios

1. Area Cafetera (Indicador excluyente)
2. Continuidad geográfica (de acuerdo con la puntuación obtenida por cada municipio dentro del Distrito, se buscará el agrupamiento de áreas con mayor puntaje conservando siempre la continuidad geográfica).

(c) Aplicable unicamente a Distritos de la Fase I

en 8 Departamentos. La segunda, denominada Fase II, se inició en 1982, con acciones en 12 nuevos Distritos localizados en otros 9 Departamentos. En la actualidad el DRI opera en 41 Distritos, localizados en 19 Departamentos y una Intendencia, cubriendo un total de 343 municipios, tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

En el año 1982 después de la fusión de los Programas DRI y PAN, a nivel urbano se define como área de influencia las cuatro unidades más importantes del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) y se prevé una expansión progresiva a las ciudades intermedias. Los criterios de selección son:

- Barrios en donde el 80% de los hogares existentes perciban un ingreso inferior a 4 salarios mínimos mensuales.
- Inclusión previa dentro del Programa de Distribución Subsidiada de Alimentos Mediante Boletos. Este criterio abarca la presencia de centros de salud y tenderos incorporados al Programa.
- Presencia de organizaciones de la comunidad.
- Altos márgenes de comercialización en los precios para el consumidor de los principales alimentos.

Se prevé una cobertura gradual, incorporando inicialmente aquellos que cuentan con presencia institucional (mercados móviles, centros de desarrollo comunitario, etc.).

A partir del año de 1983 la estrategia PAN se desmonta gradualmente y la cobertura geográfica urbana se extiende a las capitales de los departamentos DRI, principalmente en cuanto a mercados móviles, proveduría de tenderos y cadenas voluntarias de tenderos.

COLOMBIA. FONDO DRI. COBERTURA GEOGRAFICA - 1985

DEPARTAMENTOS	Distritos			Municipios		
	hasta 1981	en 1982	1985	hasta 1981	en 1982	1985
Nariño	2		2	25		31
Cauca	2		3*	17		19
Antioquia	2		3	23		28
Cundinamarca	4		3	21		19
Boyacá	5		5	60		60
Santander	3		3	43		47
Córdoba	2		1	15		13
Sucre	1		1	9		9
Caldas		3	3		6	11
Huila		1	2		7	12
Meta		2	2		4	9
Tolima		1	2		7	15
Atlántico		1	2		6	12
Bolívar		1	2		5	13
Magdalena		1	2		2	11**
Norte de Santander		1	2		5	15
Risaralda		-	1		-	7
Valle		-	1		-	8
Intendencia del Putumayo		-	1		-	4
Cesar		1	***		5	***
T O T A L	21	33	41	213	260	343

* Incluye el Proyecto Específico de Sustitución del Cultivo de Coca en la Zona Sur del Departamento del Cauca.

** Incluye el Proyecto de Pesca Artesanal de la Ciénaga Grande de Santa Marta (Pueblo Viejo y Sitio Nuevo).

***En la actualidad se desarrollan Proyectos Específicos de Producción-Comercialización y Agroindustria en Avicultura, Plátano y Yuca en Astera, Arjona y el Paso. Próximamente se vincularán Curumaní y Chiriguaná.

5. COMPONENTES BASICOS DE SU ACCION

El Programa DRI inicialmente plantea los siguientes componentes básicos de acción: Producción, comercialización y desarrollo de la fuerza de trabajo. Esta división derivó posteriormente en tres programas sectoriales.

- Producción
- Servicios sociales
- Infraestructura física

- A la investigación y transferencia de tecnología se le considera como un instrumento para mejorar las prácticas culturales que utiliza el campesino, sin violentar la tecnología tradicional.

- El crédito supervisado asegurará que los productores adopten los paquetes tecnológicos recomendados.

- Como instrumento para lograr la estabilidad del mercado y reducir los costos de comercialización, se establece la negociación colectiva de los productores con los intermediarios, el acopio regional y la compra de productos por parte del Estado mientras se capitalizan los productores.

- Las inversiones en infraestructura se priorizan hacia la salud, la educación, la electrificación y construcción de vías. Igualmente se mencionan las posibilidades de agroindustrialización y las necesidades de conservación del suelo, a través de los recursos naturales renovables.

En el año 1982 el Programa DRI-PAN, plantea dos estrategias básicas: una rural y otra urbana.

Los componentes definidos para la estrategia rural son los de:

- Producción
 - Comercialización
 - Información y educación al productor
 - Infraestructura
 - Desarrollo Comunitario
- A nivel urbano se plantean los siguientes componentes:
- Comercialización
 - Información y educación del consumidor
 - Desarrollo Comunitario
- Componente de Producción

Las acciones del componente de producción se enfocan a buscar el aumento de la producción de alimentos y a hacer del pequeño productor un empresario eficiente.

Se parte de planes de producción a nivel distrital con elementos específicos de desarrollo tecnológico, crédito, conservación del medio ambiente, comercialización y organización y capacitación de los productores.

- Desarrollo Tecnológico

Consiste en la generación de una tecnología adoptada a las condiciones de producción de la región y a las condiciones socio-económicas - de la pequeña unidad de producción que es transferida a través de la asistencia técnica individual o grupal y del seguimiento de la inversión del crédito.

El instrumento básico son los Planes de Producción Distritales y le corresponde al Instituto Colombiano Agropecuario ICA, la selección de los usuarios, la actualización de los paquetes tecnológicos, y la elaboración de patrones de costos de producción.

- Crédito

Se concibe como un instrumento de fomento a la producción agropecuaria que requiere planificarse y asistirse técnicamente.

La atención se centra en la planificación de las fincas de los usuarios, en los topes patrimoniales, garantías exigidas y cupos de crédito, todo ello dentro de los planes de producción distritales.

Conceptualmente se establece que el crédito implica la financiación de un alto porcentaje de los costos de producción en condiciones favorables de intereses, plazos adecuados, garantía personal y asistencia técnica.

En la práctica es la Caja de Crédito Agrario, entidad encargada de este subcomponente, la que aplica las normas y procedimientos del crédito de acuerdo con su experiencia y normas legales.

- Capacitación

Consiste en la implementación de planes de capacitación a los productores como complemento y refuerzo a la transferencia de tecnología. La capacitación se plantea como el medio para que el campesino pueda entender las recomendaciones tecnológicas y como un mecanismo para mejorar la administración y gestión de la unidad productiva.

Corresponde al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA la ejecución de este componente.

- Conservación del Medio Ambiente

Este sub componente esta orientado a la Conservación de las micro-cuencas especialmente las que generan el agua para los acueductos rurales y al fomento de la producción piscícola mediante el establecimiento de estanques y el desarrollo de la pesca artesanal.

El ejecutor de este subprograma es el INDERENA.

Componente de Comercialización

Este componente busca incidir en la modernización del actual sistema de comercialización caracterizado por un ineficiente proceso de intermediación rural- urbano, a fin de reducir los precios finales de los alimentos producidos en las áreas de economía campesina. De otro lado se propone incrementar los precios al productor campesino.

Para tales propósitos se buscará la disminución de los niveles en los márgenes de comercialización existentes y el apoyo a la racionalización y tecnificación de todo el actual sistema de comercialización.

Las acciones de comercialización a desarrollarse en los Planes de Producción Distritales serían ejecutados por organizaciones cooperativas del ámbito regional hacia los cuales se enfocarán las principales acciones del componente.

Este componente presenta como principales acciones las siguientes:

- Organización y capacitación para la comercialización.

Este subprograma esta orientado a otorgar el apoyo para la creación o consolidación de organizaciones cooperativas u otras formas asociativas conformados por los productores, como ejecutoras de los proyectos de -

comercialización en cada distrito.

La capacitación en comercialización está orientada hacia el desarrollo y funcionamiento de las organizaciones mismas y hacia la complementación en aspectos especializados de los proyectos de comercialización.

La entidad encargada de este subprograma es el SENA.

- Crédito de Comercialización

Este subprograma está orientado a financiar los proyectos de comercialización en cuanto a sus necesidades de recursos para inversiones en activos fijos y capital de trabajo (construcciones, equipos, maquinaria, vehículos, efectivo para compra de productos y manejo de inventarios, etc.). Las entidades encargadas del otorgamiento del crédito son Financiacoop y Corfas.

- Asistencia Técnica en Comercialización

Este subprograma propende por el mejoramiento del sistema de comercialización rural-urbano, en aquellos aspectos de post-cosecha y de manejo del producto tales como empaque, clasificación, acopio, procesamiento y transformación.

Las entidades responsables de este subprograma son CECORA, FINANCIACOOP y CORFAS.

- Información de Precios y Mercados

Este subprograma del componente de comercialización consiste en el montaje y operación de un sistema permanente de información sobre precios y mercados que sirva de apoyo a la actividad comercializadora de las -

organizaciones cooperativas regionales.

El ejecutor del subprograma es CECORA y FINANCIACOOP.

- Proyectos Especiales de Apoyo al Mercadeo

Se preve dentro de este item la realización de estudios sobre las condiciones del mercado de los productos provenientes del área DRI, estudios de factibilidad para el montaje de centros de acopio y agroindustrias.

El componente de comercialización para el área urbana prevé acciones en:

- Mercados Móviles
- Cadenas voluntarias de tenderos
- Provedurías de tenderos
- Distribución de alimentos en barrios de bajos ingresos

Componente de Desarrollo Comunitario

- Este componente se centra en las actividades dirigidas a fomentar la participación organizada de las Comunidades Campesina y Urbana comprometidas en el Programa. Se espera que las organizaciones se conviertan en los agentes que propicien la participación del campesinado en las distintas actividades de desarrollo.

El conjunto de acciones de este componente deberá coadyuvar al logro de las metas de los componentes de producción y comercialización en forma tal que se logre la consolidación de los mercados regionales y una mayor articulación del campesinado a la economía nacional.

Este componente comprende los siguientes subprogramas:

- Organización y capacitación de la comunidad

Este subcomponente busca garantizar la efectiva participación de las organizaciones comunitarias a través de Comités veredales, municipales, - distritales y nacionales. El SENA, ejecutor de este componente, coordinará con las demás instituciones ejecutoras, la organización de los campesinos para que afronten la solución de programas comunes relacionadas con la producción el consumo y el mejoramiento de las condiciones de vida.

Las formas específicas de organización que se adopten estarán en función de las condiciones de cada zona, de cada problema y de cada grupo, - dentro de un criterio global de organización.

El SENA deberá generar procesos de inducción a las instituciones y comunidades para la conformación de los Comités de coordinación del Programa en cada región.

En la implementación de la metodología de capacitación empresarial campesina se utilizarán sonovisos y folletos descriptivos.

La capacitación a las organizaciones campesinas, a los Comites y a los líderes comunales en desarrollo rural, identificación de proyectos, liderazgo, preparación de informes y de actas.

Dentro del subprograma de organización y capacitación de la comunidad se contempla la capacitación de funcionarios.

- Subprograma de Educación

Este subprograma parte de la escuela rural como elemento aglutinador de la comunidad. Específicamente se impulsará en los municipios y veredas

DRI, actividades de apoyo a la educación básica primaria a través de capacitación de educadores rurales, rediseño del curriculum, reparación y aumento de construcciones escolares, dotación de textos, bibliotecas, material didáctico, mobiliario y equipos.

Igualmente se adelantarán programas de educación no formal (alfabetización y postalfabetización de adultos) y un mínimo de conocimientos específicos sobre aspectos de tecnología de producción, administración agropecuaria, contabilidad y manejo del crédito.

- Subprograma Vivienda Rural

Este subprograma propende por el mejoramiento y saneamiento de la vivienda a través de la instalación de tazas y letrinas, filtros para el tratamiento del agua, construir sistemas de eliminación de excretas y basuras, mejorar el estado sanitario de la cocina, ampliar el espacio habitacional y construir instalación de confinamiento de animales domésticos.

Este subprograma está a cargo del ICA, SENA y CAJA AGRARIA.

- Subprograma de Educación Nutricional

Este subprograma esta orientado a mejorar las condiciones nutricionales y alimentarias de las familias DRI, a través de mecanismos de capacitación orientados a la preparación y consumo de alimentos. Para tal fin se emplearan sistemas de información y orientación sobre disponibilidad de alimentos, precios y valor nutricional.

Las entidades ejecutoras a nivel rural son ICA e INCORA.

Componente de Infraestructura Física y Social

Este componente apoya directamente las acciones de producción y comercialización mediante subprogramas de construcción y mejoramiento de vías y las del componente de desarrollo comunitario, mediante los subprogramas de salud, electrificación y agua potable.

- Subprogramas de vías

Se plantea la construcción de vías cortas que apoyen directamente los planes de producción y comercialización vinculando la comunidad. Se prevé igualmente la conservación de las obras que se construyan. La entidad ejecutora de este subprograma es Caminos Vecinales.

- Subprograma de Salud

Específicamente se plantea la dotación de infraestructura para la atención primaria en salud tales como construcciones, remodelación y dotación de puestos y centros de salud.

Se impulsará la promoción y organización de Comités de salud, elegidos por la comunidad misma a fin de que estos, mediante una capacitación puedan vigilar los recursos que hayan sido destinados al servicio de salud. Estos comités impulsarán la constitución y manejo de boticas y farmacias comunales.

El Ministerio de salud es la entidad ejecutora del servicio.

- Subprograma de electrificación rural

Para apoyar los componentes de producción y comercialización se adelantarán obras de electrificación. La comunidad debería tener una real participación en la planeación, ejecución y administración de este servicio. El ejecutor de este subprograma será el ICEL y las electrificadoras Departamentales.

- Subprograma de Agua Potable

Este subprograma esta orientado a construir acueductos rurales en zonas atendidas por los componentes de producción y comercialización.

Deben incluirse actividades de conservación de las microcuencas para la protección de las fuentes de agua y la comunidad beneficiada debe asumir, a través de las Juntas Administradoras, la administración y conservación del acueducto.

El ejecutor de este subprograma es el Instituto Nacional de Salud.

6. FUENTES DE FINANCIAMIENTO NACIONALES Y EXTERNAS

Los recursos para financiación del DRI han provenido de tres fuentes: Recursos Ordinarios del presupuesto nacional, recursos de créditos - externos y recursos propios de las entidades ejecutoras de los componentes básicos de acción.

Desafortunadamente no se dispone de información estadística que permita desglosar de la ejecución presupuestal anual, cuanto corresponde a cada fuente.

Respecto al aporte de recursos propios de las entidades ejecutoras - debe resaltarse el caso de la Caja de Crédito Agrario que con base a sus propios recursos otorga el crédito para los usuarios DRI y este le reconoce la diferencia entre la tasa de interés de colocación al usuario DRI y la del crédito ordinario de la Caja (generalmente han sido 5 puntos). Otras dos entidades que tradicionalmente hacen aportes de sus propios recursos son el SENA y el ICA.

La financiación externa ha estado representada por los siguientes créditos hasta diciembre 31 de 1985.

BIRF	U.S.\$ 130 millones (de dólares)
BID	U.S.\$ 118.6 millones (de dólares)
ACDI	U.S.\$ 13.5 millones (de dólares)
Total	U.S.\$ <u>272.1</u> millones (de dólares)

Actualmente se están tramitando créditos con FIDA y CAF para atender acciones en los departamentos de Boyacá y Santander.

Es importante señalar que la financiación externa se contrata previa definición del Proyecto, en la cual se establecen las contrapartidas nacionales y las metas y tiempos de ejecución. Son vinculaciones que comprometen al DRI y al país en la ejecución a mediano plazo (4 - 6 años) de los respectivos programas.

A nivel nacional, hasta diciembre de 1985, el DRI hizo inversiones y gastos por un valor total de \$ 75.036.9 millones de pesos de 1985.

El cuadro adjunto muestra la ejecución presupuestal en cada componente de DRI en el período 1976 - 1985.

Las inversiones y gastos se distribuyeron entre los distintos subprogramas de la siguiente manera.

COMPONENTES	MILLONES \$	%
	1985	
Desarrollo Tecnológico	8.327.4	11.09
Crédito	8.112.8	10.81
Recursos Naturales	1.758.4	2.34
Desarrollo Mujer Campesina	74.5	0.09
Saneamiento Vivienda	33.8	0.04
Lagos y Riegos en Vivienda	40.0	0.05
Comercialización	2.623.3	3.50
PMA-ICBF	670.7	0.89
Capacitación Mercadeo	94.6	0.13
Vías	8.688.9	11.58
Electrificación	3.738.2	4.98
Acueductos	4.154.5	5.54
Salud	5.714.2	7.62
Educación	2.539.9	3.40
Desarrollo de la Comunidad	2.958.5	3.94
Evaluación y Seguimiento	22.3	0.03
Adm. coordinación y control	732.5	0.98
PAN	24.752.4	32.99

Los recursos invertidos en el PAN, estuvieron distribuidos entre sus sub-programas de la siguiente manera:

	%
Atención primaria en Salud	22
Saneamiento Básica Rural	19
Distribución Subsidiada de Alimentos	17
Huertas y Pancoger	13
Boletos (para venta subsidiada de alimentos)	12
Educación Nutricional	4
Tecnología y Control de Calidad Alimentos	2
Monitoria, Evaluación y Administración	8

Al agrupar estas cifras entre los distintos componentes se obtiene la siguiente distribución que indica su importancia relativa:

Producción	24
Comercialización	4
Desarrollo Comunitario	4
Infraestructura Física y Servicios	
Sociales	47
Nutrición	17
Administración, Control y Evaluación	4

A nivel Departamental la distribución de las inversiones y gastos ha sido de la siguiente manera:

DEPARTAMENTOS	MILLONES \$ 1985	%
Caldas	836.4	1.11
Huila	1.266.2	1.69
Tolima	1.156.9	1.54
Meta	742.4	0.99
Atlántico	880.4	1.17
Bolivar	1.110.2	1.48
Magdalena	995.6	1.33
Norte de Santander	1.164.1	1.55
Risaralda	56.7	0.08
Valle	47.9	0.06
Bogotá	161.9	0.22
N. Nacional	272.8	0.36
Cesar	187.6	0.25
Antioquia	5.446.8	7.26
Cauca	1.576.2	2.10
Cundinamarca	4.674.7	6.23
Nariño	5.113.2	6.81
Tolima	141.2	0.19
Boyacá	8.392.7	11.18
Santander	7.579.3	10.10
Córdoba	3.219.5	4.29
Sucre	2.141.1	2.85
Adm. y Contro.	3.120.7	4.16
PAN	24.752.4	32.99

7. ORGANIZACION INSTITUCIONAL ADOPTADA Y DIFERENTES NIVELES CONTEMPLADOS POR LA MISMA.

En una primera etapa el Programa DRI organizacionalmente tiene como organos de dirección el consejo Directivo, la Dirección General y las Direcciones Regionales.

La función básica del Consejo Directivo es la de establecer las políticas, orientaciones y estrategias. Hacen parte del Consejo Directivo los ministros de Agricultura (quien lo preside) de Hacienda, de Obras Públicas, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, los gerentes del ICA, SENA y Caja Agraria y sendos representantes de los beneficiarios directos del DRI y uno de los gremios que agrupan pequeños productores.

La secretaría técnica del Consejo está a cargo del Director General DRI-PAN.

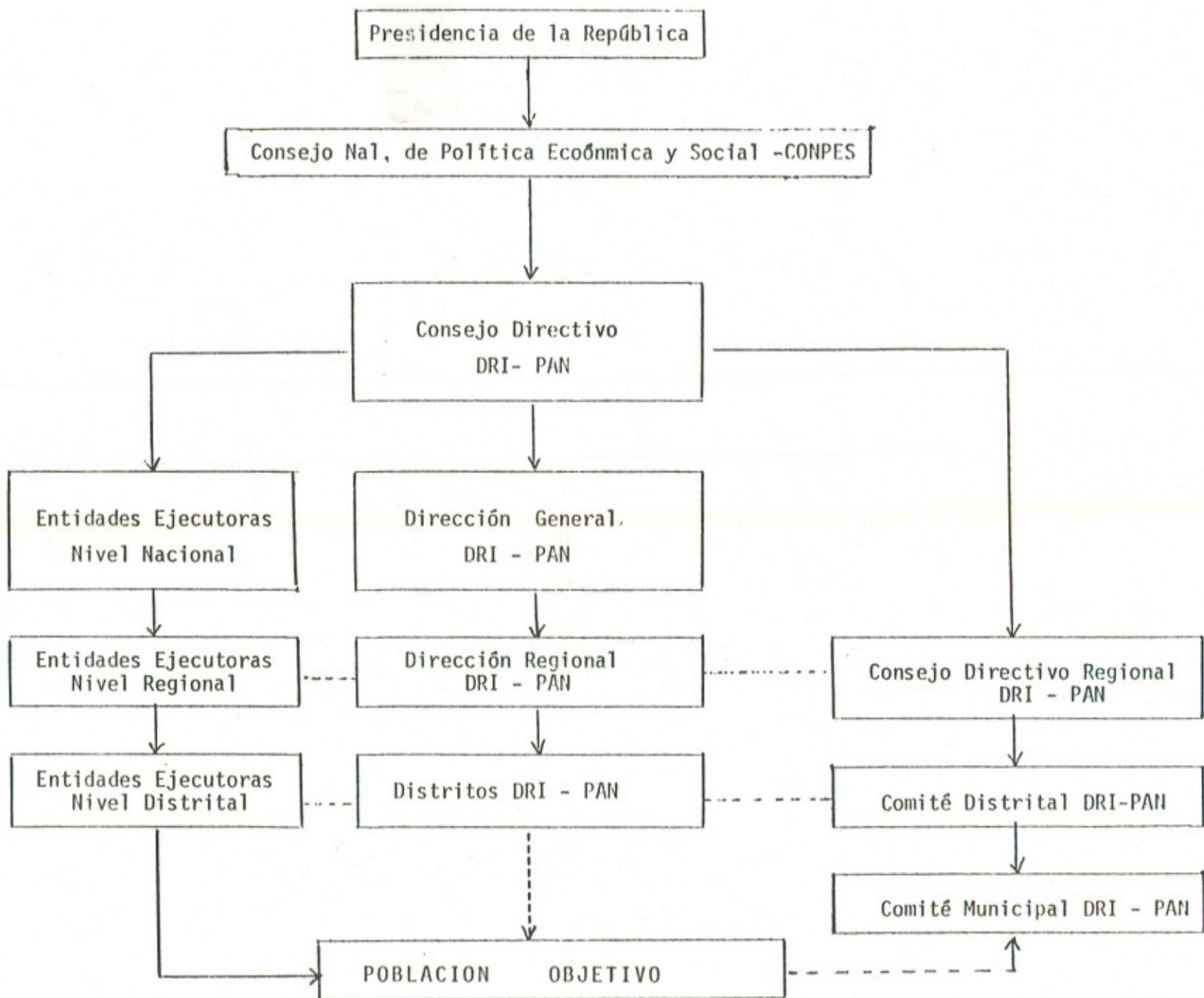
El siguiente esquema muestra la organización del Programa DRI-PAN en 1982.

Como elemento esencial de apoyo a la organización y dirección del DRI se tienen los comités DRI, a nivel Departamental, Distrital, Municipal y Veredal. En dichos Comités participan usuarios DRI y funcionarios del respectivo nivel para que puedan coadyuvar en la gestión de programación, seguimiento y evaluación de la ejecución del Programa.

En cuanto al nivel operativo el Programa DRI además de la Dirección General y las direcciones regionales se han previsto las divisiones administrativas y financieras. La función primordial es la coordinación de las acciones del Programa.

De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 77 de 1987, la organización del Fondo DRI se modifica sustancialmente tal como se transcribió en

PROGRAMA DRI - PAN ORGANIGRAMA 1982



en el ítem relativo a la evolución institucional y jurídica del DRI. Además de la Junta Directiva y la Gerencia General previstos por el Decreto 77/87, se estudia actualmente la creación de subgerencias a nivel nacional y gerencias regionales, estructura organizacional que seguirá siendo apoyada por los comités DRI, a nivel Departamental, Distrital, Municipal y Veredal.

No solo el Decreto 77/87 sino lo dispuesto por la Ley 11/87, la Ley 12/86, abren una amplia perspectiva a la descentralización administrativa, correspondiéndole a las regiones y en particular a los municipios generar su propio desarrollo, situación a la cual tendrá que ajustarse la dirección y organización del Fondo DRI.

8. MECANISMOS DE PARTICIPACION Y CAPACITACION CAMPESINA Y DE TECNICOS

Además de la referencia tangencial a este tópico en los ítems anteriores, es conveniente anotar que desde el comienzo del DRI, los campesinos participan en igualdad de condiciones a través de los Comités de base.

La participación campesina ha dado origen a la Asociación de Usuarios del DRI, ANDRI (1983), la cual ha sido reconocida y participa como tal en los Comités y muchas acciones del Programa, como organización gremial y económica.

La acción de capacitación a nivel del DRI ha estado a cargo del SENA, entidad que ha desarrollado estrategias de capacitación y organización empresarial y técnica a nivel de usuarios y funcionarios del Programa.

De esta gestión del SENA se deben destacar dos aspectos relevantes:

a. La inducción sobre el Programa DRI que se hace en cada área que se desea cubrir tanto a potenciales usuarios como a funcionarios de las entidades participantes, lo cual ha permitido que en cada zona se discutan y

aclaren los objetivos del Programa, sus componentes y las estrategias de acción y,

b. La capacitación organizativa, denominada capacitación para la participación campesina (CAPACA) que ha desarrollado y entregado instrumentos de participación a los usuarios DRI.

9. MECANISMOS PARA LA ENTREGA DE SERVICIOS INSTITUCIONALES

Tal como ya se mencionó el DRI ha sido concebido como un medio de coordinación institucional orientado a racionalizar el gasto público. De acuerdo con este criterio ha procedido a celebrar convenios de ejecución de acciones específicas con las diferentes entidades ejecutoras de los componentes básicos del Programa.

Además del Convenio se cuenta con el mecanismo de programación de acciones a nivel de cada entidad.

Según la disponibilidad presupuestal se hacen programaciones regionales, las cuales son consultadas con la comunidad a través de los Comités, para garantizar complementariedad y continuidad de acciones y una mínima cobertura

Una vez la entidad ejecutora desarrolla su plan de acción, la Caja de Crédito Agrario realiza el control y monitoria de acuerdo con Convenio suscrito para tal fin y el Fondo DRI hace la labor de evaluación y seguimiento.

De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que la experiencia de once años del DRI en Colombia ha consolidado un esquema institucional para enfrentar el problema del desarrollo regional donde predomina la economía campesina. En síntesis este esquema se caracteriza por:

- Realización de acciones interdependientes sobre producción, comercialización, dotación de infraestructura física, social y capacitación.

- Coordinación institucional con base en la especialización de las entidades ejecutoras de las acciones.

- Descentralización y concertación fundamentada a través de comités de base.

Resumiendo el DRI opera con cuatro instrumentos:

- Concertación
- Contratación
- Financiación
- Control, seguimiento y evaluación

10. EVOLUCION DEL DRI

Además de lo destacado en el ítem 2 relativo a la parte institucional y legal, conviene anotar que el DRI operó durante el período 1975 - 1982, dentro de lo que se ha denominado la fase I. En dicho período se entró a cubrir la zona andina donde es más crítico el problema del minifundio y donde se encuentra asentada la mayor parte de la economía campesina del país, como es el caso de los departamentos de Boyacá y Santander (área atendida con financiación del BID), Cundinamarca, Cauca, Antioquia y Nariño - (área atendida con financiación del BIRF) y los departamentos de Córdoba y Sucre (área atendida con financiación de ACDI).

En el año de 1982 el DRI amplía su cobertura geográfica a otros departamentos conocidos como Fase II. Además, a partir de dicho año una vez funcionados los Programas DRI y PAN se entra a desarrollar acciones a nivel urbano, en la forma en que se ha venido anotando en los puntos anteriores.

Los departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena y Norte de Santander (financiación del BID) constituyen una de las nuevas áreas incorporadas a partir de 1982, lo mismo que los departamentos de Huila, Tolima, Caldas y Meta (área financiada por el BIRF.)

En el año de 1984 la cobertura geográfica del DRI se extiende a los departamentos de Risaralda y Valle del Cauca. En el mismo año se incorpora al área cubierta la zona marginal para el cultivo del café de los departamentos de Caldas, Risaralda, Tolima, Huila, Nariño principalmente.

La incorporación al DRI de la zona marginal para el cultivo del café se hace a través de mecanismos de cofinanciación de acuerdo con los planes de desarrollo de los respectivos comités departamentales de cafeteros.

Este mecanismo de cofinanciación (desarrollado por el DRI con Caja Agraria para el Crédito, con las comunidades para acueductos, etc.) constituye la esencia de la nueva orientación del DRI según el Decreto 77/87.

En el año de 1986 el DRI amplía una vez más su cobertura geográfica al asumir la coordinación (por contrato con el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR de la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República) de los siguientes distritos: Saldaña (D. Tolima) Alto Magdalena (D. Huila) Dorada (D. Caldas) y la Palma (D. Cundinamarca).

A partir del año de 1987 en virtud del Decreto 77/87 la cobertura nacional del DRI es de carácter nacional ya que podrá actuar a través de mecanismos de cofinanciación con todos los municipios y regiones que desarrollen programas de desarrollo regional.

La actual administración le ha asignado un papel sobresaliente al Fondo DRI para el logro de las metas generales del Gobierno. Así es como,

además de la gestión en las áreas de economía campesina, se esta discutiendo la participación en el Programa de Tiendas Veredales (1.000 tiendas a nivel de Veredas manejadas por las Juntas de Acción Comunal para la venta de insumos y alimentos), en el Programa de sustitución del cultivo de la coca (aprovechando la experiencia del Cauca) y en el Programa de distribución de alimentos del PMA para Colombia.

Con respecto a la acción del DRI a nivel urbano es conveniente precisar los siguientes aspectos.

En el período 1975 - 1982 el DRI centra su acción a nivel rural y el PAN hace lo propio a nivel urbano.

Una vez fusionados DRI y PAN los objetivos y acciones a nivel urbano se mantienen hasta el año de 1983 y parte del 84, fecha en la cual termina la financiación del BIRF para el programa PAN que implica su terminación en la práctica.

El DRI continua con acciones de comercialización urbana a través de la promoción y coordinación de mecanismos tales como:

- Mercados Móviles, Cadenas Voluntarias de Tenderos y Proveeduría de Tenderos con los cuales cubre la mayoría de las ciudades de los departamentos donde actúa (se actúa en 24 ciudades del país)

El Decreto 77/87 reafirma la acción en la comercialización urbana y además la seguridad alimentaria.

En general el DRI desde el año de 1975 ha contado con el apoyo de las diferentes administración presidenciales y ha venido creciendo en importancia.

En dicho período ha sido una herramienta básica del Estado para atender el sector de la economía campesina y actualmente es un instrumento básico para el gobierno en sus programas para erradicar la pobreza absoluta, la reconciliación nacional y la reforma agraria.

11. FORMULACION Y APLICACION DE MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Con respecto a este punto se deben resaltar dos aspectos. Uno es que desde la iniciación del DRI se ha mantenido un convenio con la Caja de Crédito Agrario para hacer una monitoria y control de la ejecución de las acciones del Programa.

Este convenio no ha arrojado los resultados esperados principalmente por el deficiente flujo de información y también atribuida a la condición de entidad ejecutora del Programa de la Caja Agraria. Esta condición ha dificultado la labor de coordinación con otras entidades igualmente comprometidas en la ejecución de las acciones. Actualmente se está revisando dicho convenio y es seguro que será modificado y posiblemente hasta puede ser suspendido.

El otro aspecto es que al interior del esquema organizacional del DRI ha existido la oficina de Evaluación del DRI la cual se espera cumpla una mayor función en el futuro centrando su acción en el área de control y seguimiento y evaluación con base en contratos de consultoría externa.

La evaluación del Programa DRI ha tenido dos etapas: la que se cumplió en el período 1979 - 1980 y la que se cumplió en el período 1984 - 1985.

Primera Etapa de Evaluación (1979 - 1980)

Esta evaluación fue realizada en cinco distritos: Córdoba, Sucre, Valle de Tenza, Oriente Antioqueño y Cauca. En este último distrito la información recolectada no fue procesada por lo cual la evaluación no se concluyó.

Las evaluaciones fueron realizadas por la Oficina de Evaluación del Programa DRI siguiendo en lo fundamental los lineamientos metodológicos desarrollados por la Firma Mejía, Millán y Perry mediante contrato con el DRI.

La base de la metodología fue la comparación de algunos indicadores obtenidos a través de encuestas a campesinos, entre tres grupos de productores usuarios directos del DRI, usuarios indirectos y testigos.

En términos muy generales las principales conclusiones de estas evaluaciones fueron las siguientes:

1. La bondad del Programa DRI se hizo evidente, aunque mostró diferencia regionales muy marcadas, relacionadas principalmente con problemas de disponibilidad, tenencia y calidad de tierras.

2. La necesidad de reorientar el Programa en algunos aspectos dentro de los cuales tiene especial importancia el problema de la comercialización.

De estas evaluaciones se desprendieron algunas recomendaciones que orientaron la Fase II del Programa DRI.

Segunda Etapa de Evaluación (1984 - 1985)

En la segunda etapa de evaluación se realizaron dos tipos de actividades: la evaluación de impacto del DRI para cuatro de los distritos -

incorporados desde el comienzo del Programa y el establecimiento de una línea de base para tres de los distritos incorporados a partir de la Fase II.

Para la realización de estas actividades el DRI contrató los servicios de entidades especializadas, con el propósito de subsanar algunas de las principales deficiencias identificadas en la primera etapa (particularmente en lo relativo a sesgos introducidos en los análisis por el hecho de haber sido la misma entidad que se evaluaba así misma).

Las evaluaciones de impacto se contrataron con dos universidades, así: la Universidad de Antioquia en los distritos de Oriente Antioqueño, Córdoba y Sucre y la Universidad de los Andes en el Distrito de Málaga en el Departamento de Santander. Los estudios de línea de base se contrataron con consultores privados así: OFISEL para el Distrito del Ariari (Meta), FINES para el Distrito Sur Huila y FUNCOL para el Distrito Guamo (Tolima).

Estos estudios se realizaron siguiendo en lo fundamental los mismos lineamientos metodológicos que se usaron para la primera etapa, refinando algunos de los instrumentos de investigación, fundamentalmente en lo relacionado con el diseño muestral y los formularios utilizados.

Los resultados de las evaluaciones muestran de nuevo al DRI como una estrategia positiva para las regiones campesinas.

De esta experiencia se obtuvieron además aprendizajes muy profundos y ricos en muchas dimensiones, con base en los cuales se han formulado nuevos criterios de evaluación, cuyas características básicas pueden resumirse así:

1. La evaluación tiene que ser un componente central y permanente de la política de manejo del DRI. Las dos experiencias de evaluación han mostrado que las conclusiones que se obtienen cuando estas evaluaciones son

puntuales y realizadas por agentes externos a los beneficiarios y ejecutores del Programa, no son susceptibles, en su gran mayoría, de ser asimilados por las instituciones ejecutoras de tal manera que se traduzcan efectivamente, en la práctica, en reorientaciones concretas del Programa.

Ahora bien, para que la evaluación se convierta realmente en un instrumento de manejo del DRI se requieren por lo menos dos condiciones:

- Que la evaluación sea una actividad continua y
- Que su realización se convierta en parte constitutiva del desarrollo mismo del DRI.

2. La evaluación tiene que realizarse con una activa y decisiva participación del personal regional: usuarios DRI y funcionarios institucionales regionales.

Con esto se pretende:

- Que los programas de trabajo que se establezcan en cada distrito correspondan a problemas sentidos y expresados por la comunidad misma a través de los usuarios del DRI.
- La definición de lo que se debe hacer en cada distrito, y de como se debe hacer, tiene que hacerse en forma colectiva; y
- La evaluación tiene que convertirse en un programa de investigación y acción, es decir, que las conclusiones que se obtengan de los análisis colectivos de los problemas se traduzcan en programas también colectivos de acción, y que a su vez los resultados que se vayan obteniendo de estos programas de acción se sometan permanentemente en análisis críticos colectivos que den origen a nuevas orientaciones en las acciones a desarrollar.

3. La evaluación del Programa con sus respectivos programas de acción, tiene que hacerse paulatinamente. No se pueden abarcar todos los aspectos que comprenden la estrategia DRI a un mismo tiempo, es necesario hacerlo por partes. Esto implica el establecimiento de prioridades entre los frentes de trabajo que se van identificando. Es necesario ir consolidando resultados en los frentes prioritarios de trabajo antes de embarcarse en otros frentes nuevos.

Para el desarrollo de esta nueva política de evaluación, que se ha denominado Evaluación Autónoma, el Fondo DRI ya celebró contratos con cinco centros de investigación universitarios. De esta manera se busca aprovechar el conocimiento y recursos existentes en la universidad colombiana para la acción de desarrollo del Estado y enriquece la labor académica con la vinculación al 'manejo' del Estado. Las universidades seleccionadas ofrecen además garantía de continuidad administrativa a largo plazo lo cual les permite mantener y especializar un equipo de trabajo con ese propósito.

Los contratos se elaboraron de tal manera que dentro del marco de la Evaluación Autónoma definido anteriormente, los programas de trabajo se pueden adaptar a las condiciones y necesidades de cada uno de los distritos.

12. LOGROS ALCANZADOS

Los cuadros adjuntos muestran las metas físicas alcanzadas por el DRI en cada uno de sus componentes en el período 1976 - 1985, lo mismo que la correspondiente ejecución presupuestal en cada componente.

De dichos cuadros deduce que:

Las principales realizaciones del DRI hasta Diciembre de 1985 se pueden resumir con los siguientes datos:

EJECUCION FISICA ACUMULADA

Familias atendidas en forma directa	112.537
Area financiada con crédito (has)	417.091
Planes integrales de microcuencas	92
Plantulas distribuidas (miles)	17.179
Alevinos distribuidos (miles)	1.720
Estanques Piscicolas establecidos	1.868
Organizaciones comercializando	128
Hospitales construídos y/o mejorados	52
Puestos y Centros de Salud construídos y/o mejorados	296
Dotación a organismos de salud	401
Aulas constuidas y/o mejoradas	1.132
Acueductos construídos (soluciones veredales)	514
Acueductos en ejecución	91
Conexiones domiciliarias electrificación	4.784
Kilometros de vías construidas	1.128.2
Kilometros de vías mejoradas	996.7

y las del Programa PAN, de la siguiente manera:

Construcción y Mejoramiento de Unidades de Atención	
Primaria Salud	729
Acueductos terminados (construidos, ampliados y reparados)	326
Educación Nutricional	
Interpersonal No. agentes	30.996
Anuncios Radiales	565.660
Huertas Escolares	
Nuevas No.	1.009
Estudiantes Participantes	79.002
Parcelas Pancoger No. Familia	45.720
Boletos Distribuidos (millones)	64.8
Restaurantes Escolares No Beneficiarios	212.755

En síntesis las realizaciones globales del DRI se pueden resumir de la siguiente manera:

- Ha logrado un gran cubrimiento nacional. Actualmente, llega al 30% del total de los municipios del país y prácticamente a todos los municipios no cafeteros, en donde está localizada la economía campesina.

- Con un costo pequeño, ha canalizado gran cantidad de recursos hacia las zonas campesinas marginadas de la dinámica económica del país.

- Ha mejorado significativamente las condiciones de vida de la población localizada en los distritos en donde opera, mediante la dotación de infraestructura y la prestación de servicios públicos.

- Ha logrado en varios distritos, aumentos sustanciales en la producción y la productividad y en el ingreso de las familias campesinas.

- Ha consolidado una forma descentralizada del manejo estatal basada en la localización de recursos y en la capacitación de funcionarios y campesinos a nivel local, garantizando el futuro desarrollo regional autosostenido y

- Ha llegado a un grado de desarrollo institucional que le permite - adaptar las acciones que coordina a las condiciones cambiantes del proceso económico y social. Además, le permite extenderse a otras zonas en donde se requiere, con urgencia, la acción estatal coordinada y descentralizada, para promover el proceso de Desarrollo Rural Integrado.

El DRI se ha consolidado como una experiencia importante para el resto de países de América Latina y cuenta con el reconocimiento de las entidades internacionales especializadas.

13. COSTO POR BENEFICIARIO DEL PROGRAMA

Los cuadros sobre ejecución de metas físicas y presupuestales adjuntos, permiten obtener varias relaciones ya sea que se tomen cifras de cada uno de los subprogramas o de los componentes y se relacionen con los correspondientes presupuestos ejecutados.

Lo que si nos es posible establecer con cierta objetividad o carácter indicativo, es una relación global de costo por beneficiario, dado la heterogeneidad de la población objetivo y las acciones cumplidas.

Por lo tanto se deja a disposición del consultor principal la información básica para que él le dé el uso más conveniente.

FONDO DRI
METAS FISICAS CUMPLIDAS 1977 - 1985

I. COMPONENTE PRODUCCION

DETALLE	AÑOS									
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	TOTAL
1. DESARROLLO TECNOLOGICO Y CREDITO										
1.1 No. familias nuevas incorporadas	24,067	10,014	10,834	14,469	9,247	8,442	9,972	10,780	14,712	112,537
1.2 No. familias nuevas y antiguas atend.	24,067	34,081	44,915	59,384	68,631	77,073	87,045	97,825	112,537	112,537*
1.3 Area incorporada (Has. financiadas agrícolas y pecuarias)	45,271	30,118	41,983	56,616	42,705	40,736	47,452	49,071	63,139	417,091
1.4 Total área financiada (Has. acumuladas)	45,271	75,389	117,372	173,988	216,693	257,429	304,881	353,952	417,091	417,091*
1.5 No. ensayos	668	727	911	555	520	792	837	902	889	6,801
1.6 No. parcelas	622	717	1,450	1,048	1,269	1,489	1,449	2,219	1,307	11,570
2. RECURSOS NATURALES										
2.1 No. viveros funcionando	8	13	15	15	15	15	17	20	13	131
2.2 No. plántulas prod. (000)	287	2,139	4,336	2,508	4,094	4,018	3,979	2,277	783	24,421
2.3 No. plántulas distribuidas (000)	176	917	2,509	2,983	2,620	2,397	2,699	2,084	794	17,179
2.4 Usuarios de reforestación										
2.4.1 TOTAL	407	1,154	1,418	1,478	1,509	1,587	1,656	1,386	644	11,239
2.4.2 Con crédito	-	161	320	323	412	470	499	427	30	2,642
2.4.3 Con recursos propios	407	993	1,098	1,155	1,097	1,117	1,157	959	614	8,597
2.5 Usuarios de Piscicultura										
2.5.1 TOTAL	14	128	127	152	242	260	261	363	145	1,692
2.5.2 Con crédito	-	31	79	79	146	140	134	160	28	797
2.5.3 Con recursos propios	14	97	48	73	96	120	127	203	117	895
2.5.4 No. estanques instalados	34	156	149	192	236	259	274	346	222	1,868
2.5.5 No. Alevinos distrib.(000)	-	84	132	155	175	216	220	474	264	1,720
2.5.6 No. usuarios Pesca Artesanos	-	-	-	-	-	35	158	164	-	357

* Dato no se acumula

FUENTE: Fondo DRI Oficina de Evaluación y Seguimiento 1986