

**MINISTERIO DE AGRICULTURA**

**POLITICA DEL SECTOR AGROPECUARIO  
Y ACCION INSTITUCIONAL 1987-1990**

**Documentos de Trabajo  
para Seminarios Regionales**

**EN COLABORACION CON EL  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION  
PARA LA AGRICULTURA - IICA  
REPRESENTACION EN COLOMBIA  
PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA**

IICA  
# 3253  
1988  
MFN-9517

**BOGOTA, 1988**

*Dic. 12/00*  
CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION  
R.D.J.  
"RODRIGO PEÑA"  
IICA - COLOMBIA



**MINISTERIO DE AGRICULTURA**

**POLITICA DEL SECTOR AGROPECUARIO  
Y ACCION INSTITUCIONAL 1987-1990**

**Documentos de Trabajo  
para Seminarios Regionales**

**EN COLABORACION CON EL  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION  
PARA LA AGRICULTURA - IICA  
REPRESENTACION EN COLOMBIA  
PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA**

**BOGOTA, 1988**

This One



J61S-JLZ-JX6W

Digitized by Google

JICA  
#3053  
1988  
1988 - 9517

## CONTENIDO DE DOCUMENTOS

1. **Plan de Economía Social del Sector Agropecuario**
2. **El Proceso de Descentralización**
3. **La Planificación Regional Agropecuaria y la Descentralización**
4. **Lineamientos Generales de la Política de Precios, Crédito e Insumos**
5. **Política de Crédito**
6. **Plan de Economía Social y el ICA**
7. **Hacia un Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología y Asistencia Técnica para Pequeños Productores**
8. **Documento HIMAT**
9. **Problemática Ambiental del País**
10. **Marco General de Política y Estrategia de Comercialización Interna**
11. **Política de Comercio Exterior**
12. **Reforma Agraria**
13. **Política de Desarrollo Rural Integrado y Abastecimiento Alimentario**



**Virgilio Barco**

***Así estamos cumpliendo***

***Plan de  
Economía Social***

***Agosto 1987***

***Planes y Programas de Desarrollo  
Económico y Social 1987-1990***

***República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación***



## Departamento Nacional de Planeación

**Jefe:**  
María Mercedes de Martínez

**Subjefe:**  
Luis Bernardo Fábraz E.

**Asesor de Jefatura:**  
Luis Alvaro Sánchez

**Secretario General:**  
Guillermo A. Gómez

**Unidad de Programación Global:**  
Fernando Tenjo  
**División de Programas de Desarrollo:**  
Patricia Zambrano  
**Dirección de Estudios Monetarios y Financieros:**  
Jorge Toro  
**Dirección de Estudios Macroeconómicos:**  
Angela Cordi

**Unidad de Desarrollo Regional y Urbano:**  
Luis Carlos Valenzuela  
**División de Estudios Urbanos:**  
Gabriel Aghon  
**División de Estudios Regionales:**  
Pubenza Valderruiz  
**División de Equipamiento Urbano:**  
Alberto Nassar

**Unidad de Desarrollo Social:**  
Jorge Enrique Vargas  
**División de Educación:**  
Alberto Galán  
**División de Trabajo:**  
Juan Carlos Ramírez  
**División Socio-Demográfica:**  
José Olinio Rueda  
**División de Salud:**  
Nelly Paredes  
**División de Justicia:**  
Maunco Londoño

**Unidad de Infraestructura:**  
Diana Cristina Molina  
**División de Transportes:**  
Juan Alberto Páez  
**División de Comunicaciones:**  
Antonio Niño  
**División de Energía:**  
Rodrigo A. Navia  
**División de Ingeniería Sanitaria:**  
Luis Mario Barrera

**Unidad de Estudios Industriales:**  
Constanza De La Cuesta  
**División de Políticas Industriales:**  
Clara Leonor Ramírez  
**División de Integración Económica:**  
Glady's Turriago  
**Unidad de Estudios Agrarios:**  
Juan José Perfeiti  
**División de Producción Agraria:**  
Marco Fidel Reyes  
**División de Comercialización Agraria:**  
Gloria Cecilia Barney  
**División de Recursos Naturales Renovables:**  
Miguel F. Cabal

**Unidad de Inversiones Públicas:**  
Francisco Azuero  
**División de Programación y Control:**  
Martha Lucía Hincapié  
**División de Análisis Financiero:**  
César A. Giraldo  
**División de Financiamiento Externo:**  
Alfonso Núñez  
**División de Seguimiento de Proyectos:**  
Martha Baquero

**División Especial de Cooperación Técnica Internacional:**  
Martha Elisa Lasprilla

**División Especial de Corporaciones Regionales:**  
Jorge Hermán Cárdenas  
**División Especial de Inversiones Privadas:**  
Fredy Castaño

**Junta Nacional de Tarifas:**  
Francisco J. Ochoa  
**Oficina Jurídica:**  
Carlos Alberto Zambrano  
**División Especial de Sistemas:**  
Ricardo Moncalcano

**División de Personal:**  
Amparo Preciado  
**División Administrativa:**  
Juan Guillermo Borrero  
**Oficina de Prensa:**  
Marcela Giraldo  
**Asesores:**  
Gabriel Restrepo  
Jorge Gaitán

## CONTENIDO

<b>Prólogo</b>	9
<b>Presentación</b>	23
<b>Estrategias</b>	31
<b>Programas Sectoriales para el Desarrollo Social</b>	59
Introducción	61
Salud	65
Educación	95
Bienestar y Seguridad Social del Hogar	131
Justicia	147
Empleo e Ingresos	161
<b>Programas Sectoriales para el Crecimiento Económico</b>	187
Introducción	189
Sector Agropecuario	195
Sector Industrial	233
Sector Construcción	257
Comercio Exterior	275
Comercio Interno	289

<b>Políticas Macroeconómicas</b>	
Introducción	295
Política Fiscal	297
Política del Sector Externo	303
Política Monetaria	329
Política Financiera	347
Política Cafetera	357
Políticas de Inversión y Ahorro	367
	373
<b>Política de Infraestructura, Servicios Básicos y Minería</b>	
Introducción	381
Energía	383
Agua Potable y Saneamiento Básico	385
Vías y Transporte	421
Comunicaciones	437
Minería No Energética	469
	479
<b>Política de Desarrollo Territorial</b>	
	487
<b>Política de Modernización de la Administración Pública</b>	
	513
<b>Índice Analítico</b>	529

## I. Bases Constitucionales y Políticas de la Economía Social

*"Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y plantificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.*

*Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular".*

*(Art. 32 de la Constitución Política Nacional).*

Mientras la Constitución de 1886 sólo se ocupaba de la intervención del Estado en su forma tradicional, permitiendo que las autoridades garantizaran la propiedad privada y protegeran la industria por medio del arancel, la reforma de 1936 consagró el principio de la intervención del Estado con el fin de promover el

desarrollo económico y social. Posteriormente.. en 1945, se esbozó la posibilidad de un plan de desarrollo.

Fue solamente en 1968, con la reforma impulsada por la Administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo, cuando se dió a la intervención del Estado una nueva dimensión. Se estableció, entonces, que el Estado también intervendría "para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular". (Artículo 32 de la Constitución Política Nacional).

La introducción del concepto "justicia social" en la Constitución tiene grandes implicaciones para la elaboración de los planes y programas gubernamentales. Al Estado ya no le corresponde únicamente administrar justicia entre particulares que se disputan el ejercicio de derechos sobre unos bienes determinados. A pesar de su trascendental función civilizadora, la resolución pacífica de controversias se ha considerado insuficiente para lograr que en una comunidad los valores de la convivencia pacífica y de la igualdad dejen de ser utopías inalcanzables.

En efecto, la justicia administrada por el llamado "Estado Gendarme" está inspirada en principios individualistas, cuyo objetivo principal es obstaculizar cualquier asignación de bienes que no haya sido resultado directo de la voluntad de los afectados y beneficiados.

La distribución inicial de los recursos entre los diferentes sectores de la sociedad poco interesa dentro de la concepción del Estado Gendarme. No importa que esta sea desigual, ni que esa desigualdad sea factor de resentimiento social o de conflictos. Al Estado Gendarme le preocupa principalmente impedir que el resentimiento y los conflictos culminen en el desconocimiento de la propiedad y de la vida, en la alteración del *statu quo*.

Cuando no sólo la "justicia" sino, además, la "justicia social" son fines que orientan la actividad estatal, el problema fundamental pasa a ser el de la distribución de recursos entre los diferentes sectores de la población: quienes no tienen tierra, quienes no pueden acceder a los servicios públicos, quienes no disponen de los elementos suficientes para participar en los procesos de toma

de decisiones que los afectan. El propósito esencial es reducir las desigualdades, no mantener el *statu quo*.

En la Constitución Nacional existe una clara correspondencia entre el orden público y la justicia social. Según el artículo 16, "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Además, la Carta es precisa en el enunciado de las denominadas "garantías sociales" y ha reconocido su importancia, como complementos indispensables de los derechos civiles y políticos. La igualdad jurídica y política debe ser sustentada, para que no sea ficticia, por una igualdad de oportunidades económicas y sociales.

La justicia social, a que se refiere la Constitución, orienta los propósitos de esta Administración, y constituye la materia central de este plan de desarrollo encaminado a cumplir el mandato político conferido en las elecciones. El Plan es un instrumento para ejecutar el programa de gobierno sometido al examen público. Este programa fue aprobado mayoritariamente por la ciudadanía. Por esta razón el Presidente de la República ha convocado a la Nación para "crear una Nueva Sociedad, menos desigual y más justa, donde no sólo existan oportunidades reales sino, además, donde los recursos y el bienestar estén equitativamente distribuidos". Para conseguirlo, el Estado debe adquirir una nueva conciencia social y acercarse a los ciudadanos para ofrecerles protección y ayudarles a satisfacer sus necesidades básicas. Eslo, a su turno, implica "crear un Nuevo Modelo de Desarrollo Económico en el cual la obesión por crecer aceleradamente, sin importar quienes se benefician o quienes resulten perjudicados, sea sustituida por el firme deseo de llevar los frutos del progreso a quienes más los necesitan, a los pobres y a la clase media."

Como lo ordena la Carta, el Estado intervendrá para "planificar la economía a fin de lograr un desarrollo integral". El Plan de Economía Social está orientado a asegurar que el crecimiento económico cumpla una función social y que el desarrollo social sea un factor de crecimiento. De tal manera que el desarrollo sea verdaderamente integral, es decir, que conduzca al mejoramiento armónico de las condiciones de vida de todos los colombianos y de las clases proletarias en particular.

## II. El Cambio Político como Requisito del Cambio Social y Económico

La Economía Social es un programa que exige un cambio político. Requiere no sólo que se establezcan relaciones diferentes entre la ciudadanía y el Estado, y entre los partidos políticos y la administración, sino además, que se modifiquen las formas y las metas de intervención del Estado.

El cambio político iniciado por esta Administración está dirigido a crear las condiciones propicias para ejecutar el cambio social. Se ha avanzado en el perfeccionamiento de la democracia colombiana, mediante la adopción de una nueva manera de gobernar, donde los partidos políticos asumen responsabilidades definidas frente al programa de gobierno escogido popularmente en la elección presidencial. El esquema "Gobierno-partidos de oposición" introduce una nueva manera, más abierta, más tolerante, más democrática, de participar en la toma de decisiones públicas; revitaliza las instituciones democráticas, hace que el Gobierno se vuelva más diligente en el cumplimiento de sus compromisos electorales, desestimula la corrupción y la ineficiencia, hace que el control popular de la gestión gubernamental adquiera un nuevo significado, contribuye a la modernización de los partidos políticos y fortalece el Poder Legislativo.

Además de este cambio político trascendental, se han emprendido otros que también constituyen pilares sobre los cuales se ha construido el programa de la Economía Social. En el mensaje presidencial del 20 de Julio de 1987, se explicó el alcance de estos cambios políticos dirigidos a crear las bases de una democracia participativa, a fortalecer la democracia local y las instituciones municipales, a garantizar el libre ejercicio de las libertades públicas por todos los grupos políticos y sociales, a modificar la repartición de responsabilidades sociales y el ejercicio de los poderes públicos y a hacer más eficiente nuestra democracia.

## III. La Iniciativa Local, Motor del Cambio Social

El principio constitucional según el cual "la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación" demanda la existencia de oportunidades reales de participación política de los ciudadanos en la orientación del Estado.

La transferencia de autonomía política a los municipios aumenta la injerencia de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que en forma más directa afectan su vida diaria. Las normas sobre elección popular de alcaldes y los proyectos de ley que reglamentan las consultas populares municipales, están dirigidos a incrementar la participación ciudadana en el ejercicio de los poderes que han sido asignados a los municipios.

Para asegurar el pleno ejercicio de esta participación es indispensable, además, contar con elementos claros de autonomía económica, de los que hasta ahora no disponían los ciudadanos pobres, ni los municipios que les dan albergue.

La transferencia de poder económico a los municipios se manifiesta ahora en el fortalecimiento de sus fiscos con los nuevos recursos provenientes de la cesión gradual de un mayor porcentaje del recaudo nacional del impuesto a las ventas, hasta completar el 50% de éste en 1992. La asignación al municipio de funciones relativas a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias, ordenada por un Decreto-Ley expedido por este Gobierno, hace que estos recursos lleguen inmediata y preferencialmente a sus habitantes más pobres, con lo cual se estará logrando el propósito central de mejorar las condiciones de vida de este sector de la población.

El legislador reformó las normas referentes a la administración departamental y municipal, dotó de personería y de recursos a las regiones para planificar su desarrollo y asistir a los municipios, y ordenó a las entidades nacionales brindar la capacidad técnica que requieren los funcionarios para el cabal cumplimiento de sus nuevas tareas.

El proceso cumplido conduce a una descentralización integral -política, financiera y administrativa- razón por la cual cambian de modo sustancial las relaciones entre el poder central y las regiones, departamentos y municipios. Al privilegiarse la iniciativa local, se modifican especialmente las formas de prestación de los servicios públicos dirigidos a la satisfacción de necesidades básicas tales como la vivienda, la educación, la salud, la integración social y la nutrición.

Los servicios han de procurarse por una eficiente gestión municipal, estimulada, controlada y autogestionada en la mayoría de los

casos por la ciudadanía organizada en juntas de acción comunal, asociaciones cívicas, comunitarias, mutualistas o cooperativas. El control político sobre la administración municipal podrá cumplirse más eficientemente por las organizaciones partidistas, bien desde los organismos de representación electoral, o bien en la plaza pública durante las campañas para la elección del jefe de la administración municipal.

#### **IV. La Justicia Distributiva, Orientadora del Nuevo Esquema de Desarrollo**

El fortalecimiento de nuestra democracia requiere que el principio de igualdad política sea fundado en una distribución justa de los recursos económicos y sociales entre los diferentes sectores de la comunidad. Por esta razón el Gobierno no sólo ha convocado a la solidaridad ciudadana, sino que, además, ha propuesto reformas encaminadas a remover las trabas que entorpecían la redistribución de la tierra urbana y rural, a ampliar la cobertura de la Seguridad Social, a ofrecer oportunidades reales de empleo estable y bien remunerado y a facilitar el acceso de los sectores sociales marginados a los servicios indispensables para llevar una vida digna.

La carencia de medios para solucionar tanto las necesidades materiales de alimentación, techo, protección y salud como las necesidades no materiales de educación, e integración social, caracterizan la pobreza absoluta. Su presencia impide el ejercicio efectivo de las libertades públicas, restringe la participación política de los ciudadanos, se convierte en factor de desarmonía social y constituye la más severa restricción de la expansión que requiere una actividad económica productiva.

El Plan de la Economía Social contempla una intervención más amplia del Estado, orientada hacia la consecución de metas diferentes a las tradicionalmente perseguidas.

El único fin ya no es lograr un acelerado crecimiento económico, sin importar quiénes resulten favorecidos con este. Ahora sus fines primordiales son distribuir los frutos del progreso, eliminar las desigualdades sociales y erradicar los factores que generan la pobreza.

La Constitución Política garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero atribuye al Estado la dirección general de la economía. Al amparo de este principio, el Presidente de la República ha señalado los objetivos que deben guiar el progreso socio-económico del país: la lucha contra la pobreza absoluta, la generación de empleo, la rehabilitación de las regiones marginadas y la reconciliación nacional. Todos estos objetivos buscan poner en práctica los ideales de igualdad, justicia social, convivencia pacífica y solidaridad y guían el ejercicio de la intervención estatal.

Esta intervención es compatible con una creciente dinámica de la iniciativa privada, limitada por la obligación de acatar el mandato constitucional de cumplir los deberes sociales de los particulares (Art. 16 de la Constitución Nacional). Dentro de este contexto, el propósito del Plan de Economía Social es hacer que el Estado sea más eficiente en el cumplimiento de sus deberes de promover la justicia social y de orientar el desarrollo de la iniciativa privada con el fin de generar empleo y lograr los medios suficientes para satisfacer las necesidades básicas de todos los colombianos, especialmente las de los sectores marginados.

#### **V. Contexto Histórico del Cambio**

Esta concepción del desarrollo económico y social se inspira en los ideales que animaron las reformas iniciadas por administraciones liberales en 1936, 1945, 1968, 1974 y 1978.

Los valiosos adelantos existentes en materia de regulación económica, puestos en marcha a partir de los años cincuenta, se pretenden usar ahora como instrumentos de intervención económica para la construcción de las bases socio-económicas de una Colombia Nueva, menos desigual y más justa.

Los apreciables avances en el crecimiento económico de los últimos 35 años, no han mejorado de una manera proporcional las condiciones de vida de los sectores más débiles y humildes de la población, debido a las limitaciones de los esquemas tradicionales de desarrollo.

Estas limitaciones están asociadas a la estrechez y desequilibrio del mercado interno; a la debilidad de los sectores productivos; a las ineficiencias del Estado en la prestación de los servicios de apoyo a la producción y al bienestar; a los bajos niveles de aho-

to e inversión públicos y privados; y a la aún restringida estructura de la oferta exportable. Todo ello ha concurrido a la baja productividad del trabajo y al desempleo de recursos productivos.

## VI. Características Metodológicas del Plan

El Plan de Economía Social se ha diseñado para superar estas limitaciones y establecer las bases de una Colombia Nueva, que pueda encarar con optimismo los retos del siglo veintiuno.

En el Plan de Economía Social se han seleccionado los objetivos y los medios, y se han elaborado los correspondientes programas y proyectos. Se han formulado con rigor los órdenes de prelación y las relaciones de compatibilidad entre diversos sectores y políticas. Se han determinado los recursos disponibles. Los resultados dependerán, de una parte, del empeño de las entidades públicas de todos los órdenes -el nacional, el regional y el local- en el cumplimiento de las metas y en la ejecución de las estrategias indicadas y, de otra parte, del interés de la comunidad en participar en el diseño de los programas y en guiar la acción del Estado mediante la vigorosa pero pacífica expresión de sus necesidades más apremiantes.

El método de planeación que se ha seguido es de carácter estratégico, porque consulta tendencias y perspectivas que trascienden el período cuatrienal en la consideración de metas y en la proyección de circunstancias condicionantes, como lo son, por ejemplo, las derivadas de proyecciones demográficas o energéticas, o de previsiones de construcción de infraestructura física o social o de cálculos y supuestos sobre la evolución del comercio mundial.

Este Plan de Economía Social no aspira a prevenir y solucionar los problemas sociales más allá del año dos mil, pero tampoco se ha quedado en la inmediatez. Está orientado por una planeación con sentido de cambio dentro de la estabilidad, pues incorpora aquellos proyectos de pasadas administraciones, que han demostrado claro beneficio, y los reorienta de acuerdo con los objetivos que se ha fijado el actual Gobierno.

El plan define un marco general para regir la conducta del Gobierno pero permanece abierto a hechos nuevos e innovaciones. Por lo tanto, se complementa con programas sectoriales y regionales

les y, especialmente, con planes operativos periódicos que ajustarán las metas y las estrategias en función de las evaluaciones y de los análisis de coyuntura.

En este esquema la reforma a la planeación cobra singular importancia. Pasos iniciales se han dado con la creación de Consejos Regionales de Planificación y con las modificaciones a la organización interna del Departamento Nacional de Planeación (Decretos No. 3152, 3084, 3085 y 3086 de 1986). Pero aún falta modificar algunas normas básicas sobre planificación y presupuesto.

Por este motivo, el Gobierno ha sometido a consideración del Congreso un proyecto de Acto Legislativo, reformatorio de los artículos 76, 79, 80, 118, 208 y 211 de la Constitución Política Nacional, los cuales se refieren a la formación de leyes relativas a planes y programas y al Presupuesto Nacional.

El Congreso debe ser el más importante escenario de discusión de los planes y programas, puesto que en él están representadas todas las regiones donde se realizarán las obras y se ejecutarán los proyectos gubernamentales.

Existen además razones de orden técnico que hacen urgente que el Congreso debata y apruebe los planes y programas del Gobierno. En efecto, para "racionalizar y planificar la economía", es indispensable sujetar las leyes anuales de presupuesto a planes y programas de inversión, definidos y con fuerza legal. De esta manera, el gasto público, y en particular la inversión, será consistente con los parámetros de previsión macroeconómica y social, tales como la política cambiaria, la fiscal, la monetaria y la de ingresos y salarios.

## VII. El Plan: Aspectos Principales

Aquí se describe brevemente la política macroeconómica, los planes específicos y las pautas de financiación que permitirán avanzar hacia la consecución de los objetivos anteriormente mencionados.

La política macroeconómica crea las condiciones generales para el eficaz desarrollo de la economía social. Sus principales características son las siguientes.

- La política fiscal busca orientar la inversión pública hacia los programas de desarrollo social; pero, al mismo tiempo, trata de evitar que un déficit exagerado del sector público genere desajustes externos y monetarios que vayan en detrimento de la estabilidad de los precios, la producción y la generación de empleo.

- Se mantendrá un nivel de la tasa de cambio que sirva de estímulo a nuestras exportaciones y de factor de protección a la producción nacional. Esta política cambiaría se reforzará con acciones específicas de estímulo a las exportaciones que busquen utilizar más eficientemente los recursos fiscales destinados a tal propósito. En cuanto a las importaciones, el objetivo será asegurar el adecuado abastecimiento interno.

- Como complemento de lo anterior, la política de endeudamiento externo estará orientada a mantener un nivel suficiente de reservas internacionales, a mejorar el perfil del servicio de la deuda y a orientar los recursos, principalmente, hacia los programas de gasto público de desarrollo social.

- Se evitará que el manejo monetario sea factor de perturbación de la estabilidad de los precios. Al mismo tiempo, habrá liquidez, a tasas razonables de interés, para el sector productivo. Para ello, los medios de pago crecerán proporcionalmente al producto nominal y el déficit fiscal se mantendrá bajo control.

- Finalmente, se han creado condiciones tributarias propicias para el incremento de la inversión privada y un régimen que facilita la inversión extranjera en proyectos de interés para el país. El aumento en la inversión, pública y privada, es esencial para obtener el crecimiento económico buscado y la generación de nuevos empleos.

Dentro de este contexto general se han diseñado tres planes fundamentales, además de otros particulares, cada uno de los cuales está dirigido a aliviar las necesidades de diferentes regiones y grupos sociales.

- *El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta:* busca afrontar los factores sociales, económicos y políticos determinantes de la pobreza. Sus acciones más importantes se orientan a rehabilitar y desarrollar los asentamientos humanos; ampliar y mejorar los servicios básicos de educación y salud; garantizar el suministro de

bienes básicos y la seguridad alimentaria; y, en general, elevar los ingresos y la productividad de los desfavorecidos.

Los dos planes siguientes apuntan también a la erradicación de la pobreza absoluta, y en particular a la satisfacción de las necesidades de los grupos poblacionales con apremiante urgencia de mayor presencia del Estado.

- *El Plan Nacional de Rehabilitación:* busca adelantar acciones para erradicar la pobreza e impulsar el crecimiento económico regional en 250 municipios caracterizados por la falta de convivencia ciudadana, la ausencia del Estado, la pobreza y la precariedad de su base económica.

- *El Plan de Desarrollo Integral Campesino:* lucha por erradicar la pobreza campesina y mejorar las condiciones de producción y comercialización, para beneficiar a 4 millones de personas que derivan su subsistencia de cerca de 600.000 minifundios y producen aproximadamente el 30% de los alimentos básicos de la dieta nacional. Se adelantarán allí acciones integrales de desarrollo rural que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la vida campesina y a la expansión de la oferta de alimentos en el país.

La financiación de los programas de gasto público para el desarrollo social se podrá llevar a cabo, dentro del marco de disciplina fiscal aludido, gracias a la conjugación de tres factores centrales:

- El fortalecimiento de los ingresos corrientes de la Nación, debido al éxito de la Reforma Tributaria.

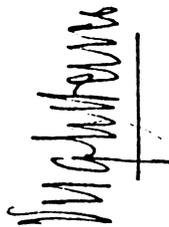
- La utilización de mecanismos tributarios y financieros para transferir excedentes de recursos de algunas empresas descentralizadas al Presupuesto Nacional, a través del cual deberán financiarse las inversiones y gastos para el desarrollo social.

- La obtención de crédito externo en cantidades suficientes, para que sea posible atender las amortizaciones de la deuda externa y, además, financiar las inversiones de los programas mencionados. Por esa razón, la mayor parte del crédito externo será contratada por la Nación y no por las entidades descentralizadas.

Dentro de un ámbito de disciplina en el manejo económico, el déficit fiscal efectivo de todo el sector público se mantendrá en ni-

veles inferiores al 3% del Producto Interno Bruto. El Plan conviene las proyecciones detalladas de las diferentes cuentas y permite corroborar cómo, mediante una fijación clara de las prelación, pueden conjugarse la disciplina fiscal y monetaria con la ejecución de las inversiones del programa de Economía Social.

De esta manera, el Gobierno interpreta, pone en práctica y desarrolla los principios y valores consagrados en la Constitución y organiza racionalmente sus esfuerzos para cumplir el mandato que le confirió el pueblo en las elecciones.



## PRESENTACION

El Plan Nacional de Desarrollo de este Gobierno se basa en la economía social. Esta estrategia establece una convergencia directa entre el cambio económico y el cambio social, bajo una nueva orientación política. Según ésta, el crecimiento cumple una clara función social y, a la vez, el desarrollo social es factor fundamental de crecimiento.

La estrategia de la economía social responde a un diagnóstico de las limitaciones y potencialidades del país y a una visión política y técnica realista de los cambios necesarios para construir una Colombia Nueva.

Objetivo general del Plan es progresar de modo simultáneo en el logro de crecimientos altos y sostenidos del producto y en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y regiones de menores ingresos. El Plan estima que la inversión estatal dirigida al pleno aprovechamiento del potencial humano de la Nación es la base de un nuevo patrón de desarrollo.

De esta forma, la estrategia del Plan apoya el cambio político propuesto por la administración del Presidente Virgilio Barco: impulsa la descentralización y la autonomía regional y garantiza los medios para realizar el proyecto de una sociedad más productiva, más igualitaria y más participativa, bajo el marco de una intervención eficiente del Estado.

El Plan prevé un crecimiento de la inversión pública y privada a tasas superiores a las del conjunto de la economía. La inversión pública se orienta de modo importante a proporcionar activos físicos, productivos y sociales a las comunidades y regiones de menores ingresos, rurales y urbanas, mediante tres programas centrales: el Plan Nacional de Rehabilitación, el Programa de Desarrollo Integral Campesino y el Plan de Lucha contra la Pobreza.

Los sectores sociales y de infraestructura que ofrecen servicios esenciales de salud, educación, seguridad social, justicia, agua, energía, vías y comunicaciones, modifican de modo sustancial la composición de la estructura del gasto para responder a estas nuevas prioridades, sin desmedro de sus otras funciones. La política fiscal fortalece la capacidad de ejecución social del gobierno central y refuerza la disciplina del gasto en el sector descentralizado del orden nacional. Además, como resultado del Decreto-Ley 77 de 1987, municipios y regiones se asocian con el gobierno central en la provisión de servicios básicos, bajo nuevas modalidades de cofinanciamiento.

Efecto neto del aumento y reorientación de la inversión pública es expandir en forma gradual, pero acelerada, el mercado interno y la demanda doméstica por bienes y servicios.

De ahí que el Plan considere un incremento sustancial del ritmo de inversión privada, como estímulo para que la expansión del mercado y la demanda se refleje en un crecimiento concomitante de la oferta nacional, sin producir presiones inflacionarias, aumentar artificialmente el volumen de importaciones o frenar el impulso exportador.

La política de apoyo a la inversión privada comprende un conjunto amplio de instrumentos, tales como crédito, mejora fiscal, facilidades a la inversión extranjera, ordenamiento de las importaciones, acceso a tecnología y, en general, modernización de la gestión estatal y de los servicios de apoyo a la producción, públicos y privados. Además, el Estado se abstiene de ejecutar proyectos que puedan ser llevados a cabo con eficiencia por el sector privado.

De esta manera, los llamados sectores reales de la economía y, en particular, la industria, la agricultura y la construcción, junto con el comercio, estarán en condiciones de elevar la capacidad de ahorro e inversión y aprovechar en forma óptima las nuevas

oportunidades creadas por la expansión de la demanda interna. Avances en la productividad y eficiencia de la iniciativa privada dan como resultado mayores grados de empleo e ingresos de la población colombiana.

Componente esencial del Plan es el aumento de las exportaciones a tasas superiores al crecimiento de la economía. Esta estrategia complementa la de expansión de la inversión pública y privada y es consecuente con ella. Una economía afianzada en la extensión del mercado interno, en la realización del potencial humano y en la innovación de la iniciativa privada, explora con ventajosas las posibilidades de demanda del mercado internacional. Economías de escala favorecen la competitividad de los productos en el exterior. Las exportaciones, a la vez, dan más autonomía al país, aceleran la producción doméstica y elevan la capacidad de generación de empleo.

El propósito es consolidar la estructura de exportaciones que ha ganado el país con los progresos en la minería y en las exportaciones menores e impulsar la dinámica de nuevos renglones de exportación. El fomento de las exportaciones del sector privado comprende, como instrumentos principales, entre otros, la estabilidad de la tasa real de cambio, el reordenamiento de estímulos a la exportación y la modernización de la gestión pública en favor del comercio exterior.

Por su parte, el Gobierno concede especial atención a la inversión destinada a desarrollar las exportaciones en las cuales participa directamente, tales como petróleo y carbón. Por su contribución a la generación de divisas y al mejoramiento de la calidad de vida de una parte importante de la población, la minería de oro se considera prioritaria.

La política macroeconómica se formula de modo consistente para garantizar el éxito de estas estrategias. Las políticas sectoriales se definen en función de estas prioridades y se diseñan en tal forma que se aproveche al máximo la ventaja de relaciones reciprocas.

El país puede estar seguro de la coherencia de metas y medios, y puede contar por anticipado con reglas de juego claras y estables para programar actividades e inversiones. Es ésta la utilidad de someter a la opinión pública, con suficiente oportunidad, un

Plan Nacional de Desarrollo que hace explícitos los propósitos y los alcances de la acción del gobierno, ya debatidos por la ciudadanía en el proceso electoral y puestos en marcha en el primer año de la Administración.

Como quiera que el Plan Nacional de Desarrollo no agota las posibilidades ni los deberes del proceso de planeación, el Departamento Nacional de Planeación ya se ha entregado a la tarea de perfeccionar los instrumentos necesarios para conformar un Sistema Nacional de Planeación, una de cuyas funciones ha de ser evaluar en forma continua la ejecución del Plan e introducir aquellos ajustes que la experiencia o nuevos hechos determinen.

Otras dimensiones de ese sistema son la consolidación de programas y proyectos sectoriales y el desarrollo de planes regionales y municipales, tareas en las cuales el Departamento Nacional de Planeación comparte responsabilidades con otras entidades u organismos de planificación, como los Consejos Regionales de Planificación de las cinco regiones del país, las oficinas de planeación de los institutos del orden nacional o las de carácter municipal.

Pero además, el Departamento Nacional de Planeación sabe a cabalidad que el proceso de planeación es una función que compete al Estado en su conjunto, y que comparten por igual la rama Legislativa y la Ejecutiva del poder público. Aquella, como persona del derecho ciudadano a la información, debe examinar el Plan y aprobar las leyes de presupuesto en consecuencia con los planes y programas de desarrollo previstos en él.

Como esta función establecida en la Constitución se ha frustrado por imperfecciones en el modo de satisfacerla, el gobierno ha presentado a consideración del Congreso un proyecto de Acto Legislativo, reformatorio de los artículos de la Carta que conciernen a planes y programas de inversión y al trámite de aprobación de la ley de presupuesto. El Departamento Nacional de Planeación concede especial importancia al debate de este proyecto de reforma constitucional, por considerar que las funciones técnicas de previsión económica y social saldrán siempre fortalecidas con la controlversía pública sobre fines y medios del desarrollo.

Al mismo tiempo, en virtud del Decreto No. 3152 de 1986, el Departamento Nacional de Planeación procede a reorganizar su estructura interna, con miras a cumplir de modo más eficiente su

misión técnica, y en particular, a perfeccionar los instrumentos para llevar a cabo una planeación estratégica, continua, innovadora y descentralizada, que pueda incorporar en todo momento la expresión de la ciudadanía.

Como Jefe del Departamento Nacional de Planeación quiero manifestar especial reconocimiento a todos los funcionarios que colaboraron, con dedicación y misiva, en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo.



## **ESTRATEGIAS**

## INTRODUCCION

La economía social busca alcanzar, en forma simultánea, tasas de crecimiento económico altas y estables y el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de toda la población, en particular de las comunidades y de las regiones tradicionalmente excluidas de los beneficios del progreso. En consecuencia, las políticas del Gobierno Nacional se orientan a lograr que el crecimiento cumpla una clara función social y, a la vez, a garantizar que el desarrollo social sea factor fundamental del crecimiento económico.

Para lograr esta articulación, las acciones del Estado se centran en el proceso mismo de generación de ingresos, por medio de dos estrategias centrales: desarrollo social y crecimiento económico. La estrategia del desarrollo social busca crear las condiciones necesarias para que toda la población se vincule intensa y establemente a las actividades de producción y consumo y mejore su nivel de vida. La estrategia del crecimiento económico se orienta a lograr que los incrementos de la producción y la productividad permitan atender la demanda de bienes y servicios y garantizar una adecuada remuneración de los factores productivos, en particular del trabajo. De esta manera, será posible erradicar las situaciones de pobreza y lograr que el crecimiento sea soporte permanente del bienestar colectivo.

**La estrategia del desarrollo social tiene por objetivo garantizar el acceso de la población a los activos físicos, sociales y producti-**

vos necesarios para su seguridad social, su activa vinculación a la producción y el consumo y su participación en la gestión democrática de la Nación. Los lineamientos sectoriales de esta estrategia son: reorientar los recursos disponibles hacia la obtención gradual de la plena cobertura de los servicios y en beneficio de los más pobres; incrementar los aportes financieros nacionales y locales; modernizar la gestión de las entidades responsables de la prestación de los servicios sociales y movilizar la comunidad para su participación en el diagnóstico, la planeación y el seguimiento de los programas.

**La estrategia del crecimiento económico** se orienta a apoyar y dinamizar la producción, a garantizar que la oferta de bienes responda a la expansión y composición de la demanda agregada, a elevar el empleo y aumentar el ingreso laboral, con base en el incremento de la productividad. La viabilidad de este objetivo se fundamenta en la expansión de la inversión privada, de las exportaciones y del gasto público. Los sectores prioritarios son el agropecuario, el industrial, el de la construcción y el de hidrocarburos y minería, por su capacidad para impulsar la marcha del conjunto económico, reorientar la producción para atender los mercados nacionales de consumo masivo, contribuir a la consolidación de la oferta exportable y elevar el nivel de competencia del aparato productivo colombiano.

La viabilidad de las estrategias del desarrollo social y el crecimiento económico y, con ellas, los cambios esperados en la evolución de la economía colombiana, se sustentan en **la reorientación de la política macroeconómica**, que consúltuye la tercera estrategia del plan. El manejo macroeconómico se concibe, no sólo desde el punto de vista de su incidencia sobre la actividad productiva, sino también como medio para la orientación de la economía hacia las prioridades sociales de desarrollo. Los instrumentos fiscal, financiero, cambiario y de comercio exterior, crean condiciones permanentes y estables para fortalecer el ahorro doméstico, estimular su canalización hacia la inversión en activos productivos y garantizar un alto volumen de gasto público para las prioridades sociales. Así, la estrategia de manejo macroeconómico favorece el crecimiento general y la distribución de sus beneficios.

## LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO SOCIAL

La estrategia del desarrollo social busca mejorar la calidad de vida de toda la población, en particular la de los grupos y regiones afectados por situaciones de pobreza, falta de convivencia y carencia de condiciones institucionales, económicas y sociales que les impiden contribuir al crecimiento económico y participar de sus beneficios.

Son pobres cerca de 2 millones de hogares colombianos. De éstos, 922.000 que reúnen al 21% de la población del país, están en condiciones de pobreza crítica, puesto que no pueden satisfacer siquiera sus necesidades nutricionales mínimas. El resto, 22% de la población, carece de posibilidades para atender parte de sus necesidades básicas.

La pobreza está asociada con bajos ingresos, dificultades de acceso a los mercados, privación de los servicios básicos que deben ser provistos por el Estado, obstáculos para vincularse a la actividad productiva y falta de canales de participación en la gestión de la vida ciudadana.

En algunas regiones del país, la falta de convivencia, el deterioro de las condiciones de producción y la debilidad de la presencia del Estado se han sumado a la pobreza, haciendo aún más difíciles las condiciones de vida de la población. Cuando existe pobreza o se deteriora la calidad de vida, la sociedad y la economía desa-

provechan su activo humano fundamental e incumplen su responsabilidad de asegurar el bienestar colectivo.

### **Políticas para el Desarrollo Social**

Para lograr los objetivos de desarrollo social, el Gobierno Nacional estableció las políticas básicas que se enuncian a continuación:

- *Incrementar los activos físicos generadores de bienestar, garantizando el acceso a la vivienda y a sus servicios complementarios, tales como agua potable, alcantarillados, energía de uso doméstico, vías y transporte.*
- *Ampliar el acceso a los activos sociales que fortalecen el capital humano, logrando la universalización de la atención primaria en salud, nutrición, educación básica primaria, seguridad social y administración de la justicia.*
- *Garantizar la provisión de activos productivos que mejoren el ingreso, eleven la eficiencia y faciliten el intercambio de bienes y servicios, creando condiciones favorables de acceso al crédito, la tecnología, la tierra y los mercados.*
- *Fortalecer la democracia participativa, logrando la reconciliación del Estado con la comunidad, la normalización de la vida civil, la adecuación de la acción gubernamental a las necesidades de la comunidad y la creación de canales para la plena participación ciudadana.*

Estas políticas generales dan lugar a un conjunto de políticas específicas para el desarrollo social, que determinan el énfasis de los programas sectoriales y de las actividades del Estado.

Las políticas específicas son las siguientes:

- **Rehabilitar y desarrollar los Asentamientos Humanos.** Tradicionalmente los programas relacionados con la vivienda y su entorno se han caracterizado por una gran descoordinación entre las entidades públicas responsables y entre la construcción de edificaciones y el suministro de servicios y facilidades sociales.

El Gobierno Nacional previó en este campo acciones integrales dirigidas a la rehabilitación de los asentamientos con deficiencias

de servicios básicos y sociales y con altos riesgos físicos y ambientales: al desarrollo de nuevos asentamientos para superar los déficit habitacionales urbanos; al aprovechamiento residencial de la infraestructura disponible, particularmente en las zonas centrales de las ciudades y a la legalización y titulación de los terrenos, las viviendas y las conexiones de servicios públicos.

En los proyectos, bajo la coordinación del municipio, confluyen la intervención técnica de las distintas entidades especializadas, públicas y privadas, nacionales y locales, y la gestión de las organizaciones comunitarias y de los beneficiarios.

- **Ofrecer Servicios de Salud Básica para Todos.** La oferta de servicios de salud básica es deficiente en cobertura y calidad, con efectos negativos en el bienestar de los pobres y en particular de los niños. Las acciones gubernamentales en materia de salud se orientan a lograr una total cobertura de la atención básica con costos aceptables para la comunidad y el país.

Para el efecto, se extenderá en forma gradual la atención primaria en salud, mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud con la participación de las entidades adscritas al Ministerio de Salud Pública y al sistema de seguridad social; la contratación de servicios privados y la incorporación de los municipios en la administración del servicio a nivel local.

El acceso de las familias a la atención primaria en salud se garantizará mediante la extensión de la cobertura poblacional del seguro social, la creación de seguros voluntarios para quienes no tienen afiliación obligatoria y la oferta gratuita de servicios a las personas y familias indigentes.

La asistencia en salud básica familiar respetará el derecho de las familias a elegir el centro de salud más conveniente para sus necesidades; se ofrecerá por equipos profesionales bajo la dirección de un médico general y contemplará actividades de prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento, hospitalización y cirugía de baja complejidad y provisión de drogas.

- **Brindar Educación Básica para Todos.** En las últimas tres décadas, el país ha logrado un significativo crecimiento del sistema educativo. Sin embargo, existen aún notables limitaciones de cobertura, calidad y eficiencia en la educación pública. Parte

de la población no ha recibido educación básica y un alto número de niños carece de posibilidades de acceso y mecanismos de retención que les permitan concluir el ciclo de educación primaria.

Las acciones prioritarias del Gobierno Nacional se orientan a la universalización de la cobertura y al mejoramiento de la calidad de la educación básica primaria, así como a brindar educación básica a los adultos que carecen de ella y deseen recibirla.

Para lograr la plena cobertura y el mejoramiento en la calidad de la educación básica primaria de los niños en edad escolar, se aumentará la oferta educativa, se establecerá la promoción automática, se adecuarán los programas curriculares a las necesidades comunitarias, se garantizará la provisión gratuita de textos en los establecimientos oficiales, se elevará la capacitación del personal docente y se mejorará la infraestructura física escolar.

Para atender las demandas de los adultos, se establecerá el Sistema de Educación Básica Continuada, basado en la instrucción presencial de monitores capacitados y en el refuerzo permanente a través de los medios masivos de comunicación.

Las poblaciones indígenas tendrán programas especiales de educación básica, con contenidos en cuya definición ellas mismas participarán.

• **Mejorar la Seguridad Social de los Hogares.** Tradicionalmente, la acción del Estado en materia de seguridad social se ha restringido a los asalariados y ha desatendido las necesidades de los miembros más vulnerables del grupo familiar: niños recién nacidos y en edad preescolar, jóvenes y adolescentes, ancianos y personas con limitaciones físicas y mentales.

El Gobierno Nacional estableció como criterio para la formulación de los programas de seguridad social, la expansión de su cobertura a toda la población y la atención prioritaria a los miembros vulnerables de la familia, con el objeto de apoyar la integración del grupo familiar y lograr su plena incorporación a la vida social y económica. Particular énfasis tiene la atención integral a los niños menores de 7 años en los Hogares de Bienestar Infantil, basados en la acción coordinada del Estado y la comunidad.

Los programas buscan, además, la promoción de organizaciones comunitarias integradas por grupos familiares con necesidades básicas comunes, que puedan constituirse en coejecutoras de las acciones emprendidas en su propio beneficio.

• **Garantizar el Suministro de Bienes Básicos y la Seguridad Alimentaria.** La oferta nacional de alimentos y bienes básicos de la canasta familiar es insuficiente para abastecer las necesidades de toda la población y, en algunos rubros, los precios vigentes son excesivamente altos para las familias de menores ingresos.

Los programas relacionados con el suministro de alimentos se orientan a lograr la seguridad alimentaria de la población, atendiendo a la mejoría en las condiciones de oferta y demanda de los productos básicos de origen agropecuario. La oferta se fomenta mediante el apoyo a la producción campesina, la reducción de costos y el establecimiento de canales de comercialización, y la demanda, mediante la estabilidad de precios y el incremento de los ingresos reales de las familias pobres.

El suministro de bienes básicos manufacturados se adelantará estimulando su producción y distribución y el abaratamiento de los insumos nacionales e importados, con medidas arancelarias y de fomento.

Las acciones prioritarias incluyen el desarrollo de la microempresa, la pequeña empresa, la producción campesina y la agroindustria, en función de su capacidad de producir y comercializar bienes básicos.

Tanto en el caso de los alimentos, como en el de los bienes manufacturados de consumo masivo, se establecen canales de comercialización fundamentados en organizaciones que den ventaja competitiva a la capacidad de negociación de los consumidores, tales como las proveedurías y tiendas vecinales, los almacenes de las cajas de compensación familiar y las cooperativas de mercadeo y consumo.

• **Propiciar la Generación de Empleo y el Mejoramiento de los Ingresos de Trabajo.** Colombia tiene un alto nivel de desempleo y se han deteriorado los ingresos y las condiciones laborales de los trabajadores no organizados. Para enfrentar estas situaciones, cada uno de los programas del desarrollo social se orienta de tal for-

ma que los propios beneficiarios participen en la ejecución de los proyectos de inversión pública, para generar, de esta manera, nuevos empleos productivos y sustituir labores de baja productividad e ingreso.

La política macroeconómica busca fomentar el ahorro, elevar la inversión y la eficiencia en la economía y mejorar los ingresos derivados del trabajo, en función de los incrementos de la productividad. Políticas específicas buscan remover obstáculos a la generación de empleo en el sector formal, en especial para aquellos grupos más afectados por el desempleo.

- **Lograr la Plena Cobertura de la Administración de Justicia.** Las limitaciones de cobertura, agilidad y eficiencia en la administración de Justicia han incidido negativamente en el desarrollo social del país, afectan a toda la comunidad y son en particular perjudiciales para los más pobres. El Gobierno Nacional es responsable del apoyo técnico, financiero y administrativo a la Rama Jurisdiccional y, en consecuencia, se propone la modernización y expansión de la Justicia, por medio del fortalecimiento de los servicios de apoyo, la racionalización institucional y organizativa del sector, la ampliación de su cubrimiento a las zonas con débil presencia jurisdiccional, la atención a las necesidades del personal carcelario y el desarrollo de los recursos humanos y físicos relacionados con los servicios judiciales.

- **Promover la Participación Ciudadana.** A partir de las políticas de promoción de la participación comunitaria, reconciliación y normalización, el Gobierno crea condiciones para adecuar la gestión de las entidades públicas a los requerimientos y necesidades ciudadanas; busca la solución, por la vía del diálogo, de las diferencias políticas expresadas a través de canales institucionales; establece mecanismos para reconciliar el Estado con la comunidad y traza derroteros claros para el tratamiento del conflicto en un escenario de tolerancia democrática. Estas políticas tienen expresión en todos los planes y programas propios de la estrategia de desarrollo social.

### Los Planes Prioritarios

Tres planes prioritarios articulan las políticas y las acciones gubernamentales para el desarrollo social: El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, el Plan Nacional de Rehabilitación y

el Plan de Desarrollo Integral Campesino. Estos planes llenen como objetivos comunes la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento democrático. Su especificidad radica en que cada uno de ellos atiende a los requerimientos propios de diferentes áreas y grupos poblacionales del país, mediante mecanismos institucionales adecuados a sus condiciones particulares y a las necesidades locales del desarrollo económico, regional y comunitario.

En los planes prioritarios para el desarrollo social, los agentes centrales son el hogar, la comunidad y el municipio. El hogar es la unidad básica a la cual se dirigen las políticas de provisión y mejoramiento de los activos físicos y sociales con el objeto de buscar su promoción integral y remover las causas que generan la desarticulación familiar. La comunidad es la protagonista de las acciones para el fomento de la participación ciudadana con miras a lograr el desarrollo democrático. El municipio es el escenario para la planificación y ejecución de los programas y se constituye en eje natural de coordinación de las entidades públicas.

Los planes son masivos, integrales y participativos.

Son masivos, puesto que las carencias de bienestar afectan a un número muy elevado de hogares y su superación no puede ser selectiva.

Son integrales, porque atienden el conjunto de las necesidades básicas de la población, en su condición de productora, consumidora y sujeto de su propio desarrollo.

Son participativos, porque involucran a la comunidad y buscan afianzar sus instituciones, sus procesos de organización y los canales de interlocución de las entidades públicas con los ciudadanos.

- **Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta**

El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta enfrenta el proceso mismo de generación de desigualdades, con el fin de modificar los factores sociales, económicos y políticos determinantes de la pobreza. Para este efecto, comprende programas adecuados a las distintas categorías y condiciones de pobreza. Para atender a las necesidades más urgentes de las familias en estado de pobreza crítica prevé acciones orientadas, en lo inmediato, a eliminar la desnutrición y las causas más frecuentes de pérdida de la salud y

en el mediano plazo, a elevar sus ingresos reales, mediante un mayor acceso a bienes y servicios esenciales. Para todos los pobres, propenderá por el mejoramiento de los asentamientos humanos, de la productividad y, por ende, de los ingresos. Sus acciones se realizan en las áreas urbanas del país.

La coordinación de la ejecución de los programas del Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta corresponde a la Consejería Presidencial para el Desarrollo Social y, en el ámbito local, a los gobiernos seccionales y municipales. Con el objeto de propiciar la participación de la comunidad en la ejecución y evaluación de las acciones, se fortalecerán organizaciones autónomas, estructuradas en torno a uno o a varios de los programas previstos, tales como juntas de acción comunal, asociaciones de padres de familia, comités comunitarios de salud, asociaciones de vecinos y gremios de microempresarios.

- Plan Nacional de Rehabilitación

El Plan Nacional de Rehabilitación crea oportunidades de desarrollo para los hogares, las comunidades y las actividades económicas localizadas en las regiones afectadas por la falta de convivencia y por la ausencia del Estado. Sus acciones se orientan a erradicar la pobreza y, a la vez, recuperar e impulsar el crecimiento económico regional y establecer las condiciones necesarias para el desarrollo democrático, mediante la reconciliación del Estado con la comunidad y la normalización de la vida ciudadana.

El Plan cubre la población de 250 municipios, en condiciones particularmente generalizadas de pobreza, deficiencia de servicios públicos, precariedad en las estructuras económicas y debilidad institucional. El bajo desarrollo social de las comunidades incluidas en el plan es resultado de su desarticulación del resto del país. Por lo general, residen en áreas de colonización espontánea o en áreas social y económicamente deprimidas y se dedican a actividades agropecuarias de baja productividad e intensa explotación de recursos naturales.

La dirección del Plan Nacional de Rehabilitación está a cargo de la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. La coordinación técnica compete a la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República y a los Coordinadores Regionales de Rehabilitación. Las acciones del Plan

se definen a través de planes regionales, cuyo diseño y formulación responde a la orientación de los Consejos Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Municipales de Rehabilitación, creados por el Decreto 3270 de 1986. La ejecución de los proyectos corresponde a las entidades públicas del orden nacional y territorial, cuya gestión es evaluada por los Consejos de Rehabilitación.

- Plan de Desarrollo Integral Campesino

La población objetivo del Plan de Desarrollo Integral Campesino es de 4 millones de colombianos, que derivan su subsistencia de aproximadamente 600.000 minifundios y proveen cerca del 30% de los alimentos básicos de la dieta nacional. La mayoría de estos campesinos tiene acceso limitado a los servicios sociales y no obtiene ingresos suficientes para el sostenimiento familiar y el mejoramiento de la producción, debido a la sobreutilización de los suelos, los obstáculos de acceso a los demás factores productivos y dificultades de comercialización.

Las acciones del plan tienen por objetivo erradicar la pobreza campesina y, de manera simultánea, mejorar las condiciones de producción y comercialización, que son requisito para el bienestar permanente de los pequeños productores. Las acciones públicas previstas se orientan, en consecuencia, al aumento de la cantidad, calidad y productividad de los activos sociales de los campesinos. Dicho objetivo se logra mediante la provisión de servicios básicos, la transferencia de tierras, recursos financieros y tecnología, así como la remoción de obstáculos a la comercialización de sus productos, de manera que pueda lograrse, a la vez, elevar de manera sustancial la calidad de vida rural e incrementar la oferta alimentaria del país.

La ejecución de los programas para el desarrollo integral campesino es coordinada por el Fondo DRI, facultado para extender su cobertura a todo el territorio nacional. En las zonas rurales de la Costa Pacífica, caracterizadas por una alta concentración de población en situación de máxima pobreza y por una débil presencia institucional, la coordinación está a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el marco del PLAIDECOP, redefinido para estos efectos. En las zonas indígenas, cuyos rasgos son particulares y exigen programas especializados, el plan es coordinado por la División de Asuntos Indígenas.

## LA ESTRATEGIA DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

El objetivo principal de esta estrategia consiste en establecer las condiciones para lograr un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, apoyado en la ampliación del mercado interno y externo, mediante la reorientación de la inversión pública, el impulso a las exportaciones y el incremento de la inversión productiva.

En los primeros años de esta década, la actividad económica perdió dinamismo, se elevó la tasa de desempleo, se redujo la inversión privada, se debilitó la productividad agropecuaria e industrial y se perdieron mercados externos para las exportaciones menores. Si bien, en parte, estos hechos obedecieron a causas de origen externo, también es cierto que se vieron agravados por el manejo de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Los efectos de la recesión en la economía mundial, la caída en los términos de intercambio, la contracción en el mercado de crédito internacional y la recesión en países vecinos, se magnificaron por un manejo macroeconómico que sobervaloró la tasa de cambio, orientó el gasto público hacia proyectos con alto contenido importado, produjo las tasas de interés reales más altas en la historia del país y expuso la producción doméstica a una competencia desigual frente a productos foráneos.

La crisis puso en evidencia la vulnerabilidad del país y la importancia del manejo macroeconómico. En efecto, con el cambio de

política a partir de 1984 se corrigieron parcialmente los desequilibrios de corto plazo, permaneciendo vigente un preocupante nivel de desempleo. Teniendo en cuenta esta situación y las perspectivas de crecimiento de la oferta de trabajo, se impone la necesidad de consolidar la recuperación económica, mediante cambios que erradiquen en forma permanente las fuentes de vulnerabilidad y den lugar a crecimientos altos y sostenidos en el empleo y los ingresos.

#### Políticas para el Crecimiento Económico y el Empleo

Para lograr estos propósitos, el Gobierno Nacional estableció los siguientes lineamientos de política:

- *Expandir los mercados internos y externos, aprovechando al máximo la capacidad de compra interna, pública y privada y las oportunidades que ofrece la economía internacional.*
- *Recuperar e impulsar la capacidad productiva de la economía, mediante inversiones que renueven los activos de las empresas y permitan lograr mayores niveles de competencia en términos de precio y calidad.*
- *Ampliar y rehabilitar la infraestructura física disponible, mediante inversiones públicas que hagan más eficiente y eficaz el apoyo al sector productivo.*
- *Modificar la estructura de producción y consumo, a fin de utilizar de modo intensivo la mano de obra, las materias primas y los insumos nacionales en la elaboración de productos de consumo masivo, con alto potencial de colocación en los mercados externos.*

Las políticas que se derivan de estos lineamientos orientan el manejo macroeconómico y sectorial y su diseño es compatible con los propósitos de desarrollo social. Estas políticas son: *la reorientación del gasto público, la expansión de las exportaciones y el crecimiento de la inversión privada.*

#### Reorientación del gasto público

En el pasado reciente, el gasto público se orientó a la construcción de grandes proyectos, con alto contenido de importaciones

e intensivos en el uso de capital, lo cual debilitó su contribución al crecimiento.

La política puesta en vigencia pretende aumentar la inversión pública y reorientar el gasto hacia inversiones que favorezcan a grupos y regiones marginados de los beneficios del desarrollo. Este tipo de inversiones, a su vez, conlleva una mayor demanda por bienes con alto contenido de valor agregado nacional, sirviendo así de estímulo al crecimiento de la actividad económica.

La inversión se dirige a incrementar los activos físicos y el capital humano de los estratos más pobres de la población, mediante acciones específicas encaminadas a mejorar el entorno habitacional y asegurar la atención básica en salud, educación y servicios públicos en general. En segundo lugar, a eliminar obstáculos a la producción, al consumo y a la competitividad, originados en deficientes sistemas de distribución y transporte, mediante inversiones en adecuación de puertos, ampliación de la capacidad de almacenamiento y comercialización y la construcción de vías. Por último, a apoyar la generación de divisas, con inversiones en explotación y exploración de hidrocarburos.

#### Expansión de las exportaciones

La estructura de la balanza comercial de Colombia es ahora menos vulnerable a los cambios en los precios internacionales del café, debido fundamentalmente al incremento de las exportaciones de hidrocarburos. No obstante estos logros, el análisis de largo plazo señala la necesidad de estimular y diversificar las exportaciones no tradicionales, en especial las de origen industrial.

El manejo adecuado de la tasa de cambio, el acceso automático a las materias primas importadas necesarias para la producción de bienes exportables, la eliminación de los sesgos y la estabilidad de los estímulos fiscales y crediticios en las políticas de promoción, se constituyen en las herramientas para lograr elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

La nueva orientación de la política busca aprovechar las ventajas comparativas actuales y potenciales y combina con estímulos a la inversión nacional y extranjera, una más agresiva acción de penetración en los mercados mundiales por parte de PROEXPO y la eliminación de las deficiencias en los sistemas de transporte, ma-

**nejo de carga y en los trámites del comercio exterior. Con ello, se espera consolidar la generación de una oferta exportable más amplia y estable.**

### **Crecimiento de la inversión privada**

La inversión privada se ha deteriorado desde la década pasada. El desbordamiento de la inversión pública, en su mayoría financiada con crédito externo, llevó a la elevación de las tasas de interés, a la revaluación de la tasa de cambio y a la apertura de las importaciones. Como efecto, la producción doméstica perdió competitividad y rentabilidad, lo que afectó en forma negativa la inversión.

La inversión privada es fundamental para el logro de las metas propuestas de crecimiento económico. Constituye premisa básica para atender la mayor demanda generada por la reorientación del gasto público y el aumento de las exportaciones y, a su vez, eleva la demanda doméstica por bienes, servicios y mano de obra.

Además de la expansión de la demanda, la inversión privada se estimula mediante incentivos de orden fiscal, crédito y cambio. En lo fiscal, se modifica el sesgo que estimuló la inversión en activos financieros, en detrimento del capital productivo. En lo crediticio, se asegura una adecuada disponibilidad de crédito, a tasas de interés razonables y a plazos acordes con los periodos de maduración de los proyectos. En lo cambiario, se busca preservar, como mínimo, el valor actual de la tasa de cambio real para proteger la producción doméstica y estimular las exportaciones. Además, se establecen las condiciones para que la inversión extranjera complemente el ahorro nacional y contribuya a la modernización tecnológica. Finalmente, se diseñan mecanismos que aseguren una mayor canalización del ahorro doméstico hacia la inversión productiva.

La ampliación del mercado interno y externo apoya el proceso de cambio tecnológico, aumenta la competitividad y mejora la calidad de la producción nacional. El gobierno por su parte, pone en marcha un sistema nacional de ciencia y tecnología, mediante el cual se complementa el esfuerzo innovador del sector empresarial con la aplicación de los frutos de la labor de los investigadores. Así, el país se capacita para competir y reduce su necesidad de mantener exagerados niveles de protección, que se convertirían en limitante de la política de exportaciones.

### **Los Sectores Prioritarios**

En función de las políticas establecidas y dado su importante endeamiento sobre la producción, los ingresos y el empleo, la estrategia para el crecimiento económico hace énfasis en los siguientes sectores productivos:

#### **Sector agropecuario**

Las políticas agropecuarias se orientan a aumentar la producción y la productividad, en especial la de bienes básicos y exportables, de tal manera que los resultados contribuyan a expandir el mercado interno, obtener una relación más dinámica y equilibrada entre la oferta de alimentos y el consumo urbano y mejorar la calidad de vida de los productores y trabajadores del campo, en particular de los pequeños agricultores y jornaleros.

Promover la capitalización del campo mediante la inversión pública y estímulos a la inversión privada, que eleven la rentabilidad de la producción agropecuaria, es componente esencial de esta política.

Estos objetivos se alcanzan con el uso más racional e intensivo del suelo, con la modernización de los patrones de producción y con la mayor eficiencia en el mercado de los productos.

El uso racional del suelo se promueve con instrumentos para la explotación económica y social de la tierra, que al mismo tiempo preserve y desarrolle los recursos naturales. La titulación de tierras en zonas de colonización es otro elemento fundamental de esta estrategia.

La modernización de los esquemas productivos se impulsa mediante inversiones en infraestructura básica de apoyo (energía, vías, transporte, comunicaciones y adecuación de tierras) y en investigación y transferencia de tecnología, orientada a mejorar la productividad de procesos existentes, a desarrollar nuevos productos y a asimilar los avances técnicos modernos. Como complemento, el Estado facilitará el acceso de los productores al crédito e insumos en general.

En materia de comercialización interna, la acción estatal se centra en racionalizar y modernizar los sistemas de mercado, me-

dante el mejoramiento de la infraestructura de procesamiento primario de los productos, principalmente de alimentos básicos. El acceso al crédito se utiliza como mecanismo de fomento para organizar los agentes y los procesos que intervienen en el intercambio de bienes y servicios entre el campo y la ciudad.

### Sector Industrial

La política sectorial tiene por objeto impulsar el crecimiento y la competitividad de los productos manufacturados, de manera que se modifiquen la estructura y los patrones de producción en favor de una producción masiva de bienes de consumo interno, productos de exportación y bienes de capital. Se trata también de promover la inversión nacional y extranjera, para asegurar la contribución del sector a la generación de empleo y divisas y elevar la productividad, base del aumento en los salarios reales de los trabajadores.

Este objetivo se alcanza al adecuar la estructura productiva a la disponibilidad de recursos del país y optimizar los canales de comercialización.

Para la adecuación de la estructura productiva, las acciones se centran en la política de compras oficiales y de aranceles, con lo cual se fortalecerán sectores como son la ingeniería básica y los de bienes de capital, hasta ahora no aprovechados. La eficiencia y la comercialización se logran esencialmente con una política cambiaria y de comercio exterior, que a la vez que protege la producción doméstica, no se constituya en un obstáculo a las exportaciones.

Mayores niveles de eficiencia y calidad harán posible la reducción de los precios relativos de las manufacturas, para aumentar la competitividad en el exterior y liberar recursos para diversificar la demanda interna.

La política industrial se adelanta en forma articulada con la de los demás sectores y atiende a un aprovechamiento óptimo de los nexos intersectoriales. En este sentido, cabe resaltar su relación con la agricultura en lo referente a la agroindustria, a la producción de insumos para el sector rural y a una adecuada oferta de alimentos.

### Sector de hidrocarburos y minería

La importancia que asigna el Plan al desarrollo minero y de los hidrocarburos, en particular el petróleo, carbón y oro, radica en que de él depende, en gran medida, la capacidad de generación de divisas del país. En consecuencia, los planes oficiales en esta materia pretenden perpetuar en el tiempo su posición actual como exportador neto de hidrocarburos y productos mineros. A tal fin la inversión pública en el sector es parte integral del Plan de Desarrollo. La prioridad en materia petrolera es la actividad exploratoria. En cuanto al carbón, se pretende consolidar comercial y financieramente a CARBOCOL y desarrollar nuevos proyectos con estímulos a la inversión privada, dentro de los que se destaca el impulso a la pequeña minería.

Respecto a la minería de oro, el gobierno se propone mantener rentable su extracción y fomentar la explotación de nuevos yacimientos, para que el sector contribuya a la generación de divisas y de empleo.

### Construcción

Objetivo de la política de construcción es aprovechar su potencial multiplicador sobre la demanda agregada de la economía y sobre los ingresos y el empleo de los trabajadores ocupados en el sector. Su impulso garantiza, a la vez, la satisfacción de las necesidades básicas y un desarrollo más equilibrado en el territorio nacional.

Para alcanzar el objetivo se busca el crecimiento del sector mediante la canalización de la inversión pública y la movilización de recursos de crédito privado en montos estables y crecientes.

El Plan de Lucha Contra la Pobreza Absoluta contempla la rehabilitación de zonas urbanas deprimidas y de barrios subnormales y el desarrollo de nuevos asentamientos humanos, con un importante componente de construcción. Para cumplir este objetivo, se orienta parte de la inversión pública y del recurso del crédito hacia dicha actividad, buscando la expansión del empleo y el aumento en el bienestar de los habitantes que hoy viven en condiciones de pobreza.

La construcción privada será objeto de una política de flujos estables de crédito para constructores y compradores, que reduzca

la vulnerabilidad del sector a las fluctuaciones de la demanda y de los costos de producción y disminuya la incertidumbre de los inversionistas.

De igual modo, se impulsa la construcción oficial de obras públicas tales como vías, acueductos, alcantarillados, transmisión de energía y comunicaciones. Esto contribuye a la integración de los mercados de bienes y servicios, a tiempo que beneficia a los grupos y regiones más pobres de la Nación.

## LA ESTRATEGIA DE MANEJO MACROECONOMICO

El logro y la viabilidad de la economía social se fundamenta en una política macroeconómica estable y coherente. Estable, en el sentido de fijar reglas claras que orienten la acción de los sectores público y privado. Coherente, para asegurar que el cumplimiento de objetivos y metas específicas no de lugar a desarrollos contradictorios que nieguen la permanencia de la estrategia.

Se trata no sólo de contribuir a la expansión de los mercados, de apoyar el fortalecimiento de la capacidad productiva y de vincular a los pobres a la producción y al consumo, sino de hacerlo en forma tal que se genere un proceso de crecimiento autosostenido. La coordinación entre la política fiscal, cambiaria, monetaria y financiera es indispensable para alcanzar dicho objetivo.

En materia de finanzas públicas el país atravesó, en los últimos años, por una crisis en la que el déficit fiscal comprometió seriamente la capacidad de crecimiento y de generación de empleo en la economía y contribuyó al debilitamiento de su sector externo.

Se puso en evidencia así que el gasto público no puede financiarse a expensas del crédito a la producción, ni tampoco obteniendo recursos en el exterior que comprometan la capacidad de pago del país.

En la actualidad, no obstante los logros obtenidos en la corrección del desequilibrio fiscal, el país enfrenta una estructura institucional caracterizada por la inflexibilidad en la asignación y movilización de los recursos financieros. El sector descentralizado es autónomo y está conformado por empresas en precaria situación financiera y por entidades superavitarias con gran capacidad de gasto. El sector público central es débil y tiene a su cargo la financiación de entidades con una limitada capacidad de ejecución, en particular en las áreas sociales.

El desequilibrio fiscal, financiado en lo fundamental con recursos del crédito externo, llevó al país a las puertas de una crisis cambiaria en 1985. El viraje en la política, el aumento en los precios internacionales del café y el inicio de las exportaciones de hidrocarburos, corrigieron parcialmente este desequilibrio. Sin embargo, del análisis de la tendencia del sector externo se desprende de que los compromisos del servicio de la deuda vigente absorben una elevada proporción de las divisas que genera el país. Surge en consecuencia, la necesidad de fortalecer la cuenta corriente de la balanza de pagos para que Colombia pueda responder, en el futuro, por sus compromisos en moneda extranjera y, a la vez, cuenta con liquidez necesaria para lograr altas tasas de crecimiento.

El manejo de los desequilibrios fiscal y cambiario incidió también, sobre la política crediticia cuyo objetivo era impedir el desborde inflacionario. Así, aunque se tuvo éxito en el control de la inflación, el costo de esta política recayó sobre la inversión productiva, debido a la caída en la demanda, a las restricciones de crédito y al aumento consecuente de las tasas reales de interés. Esta situación coadyuvó a la gestación de la crisis del sector financiero.

Los ajustes adelantados en los últimos años en los frentes externo y fiscal modificaron de manera parcial los desequilibrios que afectaban negativamente el panorama económico.

#### **Políticas para el Manejo Macroeconómico**

En estas circunstancias y dadas las perspectivas sectoriales de la economía en el mediano plazo, la política macroeconómica dentro de un contexto de estabilidad de precios, busca:

- *Elevar los niveles de ahorro público y mejorar la eficiencia y eficacia en el gasto, a fin de permitir incrementos en la inversión compatibles con el equilibrio macroeconómico.*

- *Garantizar la liquidez en moneda extranjera y asegurar, a mediano plazo, niveles de endeudamiento externo acordes con la capacidad de pago del país.*

- *Proveer de crédito al sector productivo en cantidades suficientes y a costos razonables.*

- *Estimular el ahorro privado y su canalización hacia la inversión productiva.*

Para asegurar la coherencia de las políticas macroeconómicas y partiendo de las perspectivas actuales, el Plan fija metas precisas en materia de gasto y déficit del sector público, tasa de cambio real, reservas internacionales y crecimiento global de la economía. Parte integral de la programación macroeconómica es la revisión periódica de estas metas, de acuerdo con los cambios que se registren en el ámbito nacional e internacional.

#### **Política Fiscal**

El objetivo definido de la política de gasto público, de aumentar la inversión y orientarla prioritariamente hacia programas de desarrollo social, dadas las características actuales de la estructura del sector público y el carácter multisectorial de los programas, conlleva la necesidad de incrementar las disponibilidades de recursos del Gobierno Central.

La política fiscal tiene por objeto aumentar el ahorro público y la eficiencia en la asignación del gasto, como estrategia para que los programas de inversión no se constituyan en fuente de desequilibrios externos y monetarios, que irían en detrimento de la producción y de la generación de empleo.

El ahorro público se fortalece por el incremento en las rentas de las empresas industriales y comerciales del Estado, derivado de las mayores ventas de hidrocarburos, de la puesta en marcha de la política tarifaria y del control a la evasión y la elusión tributarias mediante la racionalización de los gastos operativos y la reactivación económica.

La mayor eficiencia se alcanza mediante transferencias de recursos entre entidades estatales, reprogramación de las inversiones

no prioritarlas y programas de saneamiento para los sectores con desequilibrios financieros.

En materia de transferencias se dispone de las facultades otorgadas por la Ley 55 de 1985, de la tributación a las empresas industriales y comerciales del Estado y del pago a la Nación por parte de ECOPEX, de las regalías producto de la explotación petrolífera, ordenado en la Ley 75 de 1986. Además, está previsto que las entidades superavitarias del sector descentralizado o con excedentes financieros, realicen transferencias directas o créditos a los sectores deficitarios, en especial al Gobierno Central, a fin de garantizar la viabilidad de la estrategia de desarrollo, dentro del contexto de un sano manejo de las finanzas públicas.

La reprogramación de inversiones y el saneamiento de los sectores con desequilibrios financieros, contemplan el programa de ajuste del sector eléctrico y de las empresas cuyos ingresos dependen principalmente de los mercados internacionales.

La programación de ingresos y gastos permite prever un crecimiento del ahorro superior al de la actividad económica general; un aumento de la inversión pública a una tasa cercana al 7% anual; y un déficit del sector público consolidado inferior al 3% del Producto Interno Bruto.

En lo fundamental, el déficit se financiará con cargo al endeudamiento externo para compatibilizar el pago de las elevadas amortizaciones en moneda extranjera del sector público con el mantenimiento de un adecuado nivel de reservas. De esta manera, se compensa el limitado acceso del sector privado a los mercados financieros internacionales a mediano plazo y se favorece, a la vez, la irrigación de este sector con crédito interno, para evitar presiones sobre las tasas reales de interés.

### Política Cambiaria

El principal objetivo de manejo de la política cambiaria es lograr, de manera permanente, la liquidez necesaria para atender los compromisos en moneda extranjera derivados del servicio de la deuda y de los requerimientos de importaciones. A mediano plazo es objetivo consolidar la posición del sector externo de la economía.

Para cumplir estos objetivos, se dispone de los siguientes instrumentos: manejo de la tasa de cambio, mecanismos de promoción a las exportaciones, control a las importaciones y endeudamiento externo.

La tasa de cambio regula los flujos externos y genera las señales necesarias para que el sector productivo se oriente hacia el mercado internacional. Por esta razón, su manejo debe complementar el fomento a las exportaciones y reforzar el proceso de sustitución de importaciones.

La promoción a las exportaciones se basa en una mayor eficiencia de los mecanismos de apoyo y, en general, de la asignación de recursos estatales. Por su parte, la política de importaciones se orienta a asegurar el adecuado abastecimiento interno y a racionalizar la utilización de los instrumentos de control y regulación.

La política de endeudamiento externo consulta la capacidad de pago del país, los requerimientos de financiación de las importaciones y de la inversión en sectores prioritarios.

Las perspectivas actuales sobre la evolución de los precios internacionales y de los mercados externos, así como el escenario previsto de la actividad económica, señalan la importancia de mantener la tasa de cambio real, como mínimo, al nivel vigente a finales de diciembre de 1986; de asegurar un crecimiento del saldo de la deuda de mediano y largo plazo del 3% anual; y de impulsar una agresiva política de fomento a las exportaciones menores.

### Política Monetaria y Crediticia

Las políticas fiscal y cambiaria se complementan con una política monetaria y crediticia que, además de la estabilidad en los precios, pretende proveer al sector productivo de suficiente liquidez a tasas de interés razonables.

Este objetivo se logra evitando que la presión sobre los agregados monetarios, derivada de desequilibrios fiscales y cambiarios, se corrija con medidas de tipo monetario o crediticio. Así, el crecimiento del crédito interno se convierte en un objetivo de política económica y no en un resultado.

Esencial a este propósito es fortalecer el sector financiero, mediante medidas que conduzcan a aumentar su rentabilidad, basa-

das en la capitalización y en la reducción de los márgenes de intermediación y en la adecuación de los servicios financieros a las necesidades del aparato productivo.

### Política de Ahorro e Inversión

El aumento de la inversión y del ahorro doméstico es esencial para lograr el crecimiento sostenido y estable de la economía. Sólo así, el mayor dinamismo de la inversión pública no ocasionará desequilibrios fiscales como tampoco un endeudamiento excesivo que comprometa el futuro cambiario del país.

Para estimular la inversión se modifica el régimen tributario crediticio y de inversión extranjera. El aumento de la inversión pública y su reorientación hacia proyectos y programas con un alto contenido nacional, tiene efectos multiplicadores sobre la demanda agregada y la inversión privada.

El incremento del ahorro es resultado de tasas más altas de crecimiento del ingreso, que se derivan de la estrategia macroeconómica del Plan. Adicionalmente, se requiere asegurar la disponibilidad de recursos de ahorro de mediano y largo plazo para financiar la inversión productiva. Con este fin, se adecúan las condiciones crediticias a los periodos de maduración de los proyectos, se privilegia el desarrollo del mercado de capitales y la emisión de acciones por parte de las empresas.

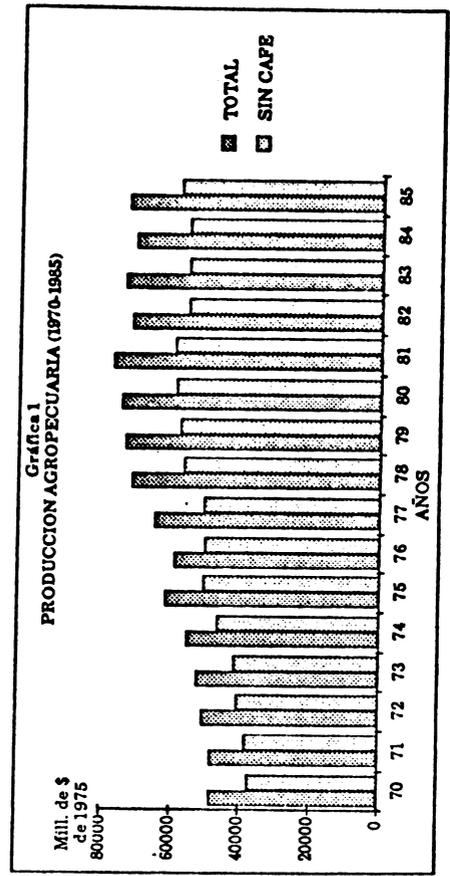
Como resultado de las políticas macroeconómica y sectoriales se espera que la economía crezca a tasas anuales del orden del 5%, la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 10% a final de la década y la inflación oscile alrededor del promedio histórico.



## SECTOR AGROPECUARIO

### DIAGNOSTICO

En lo que va corrido de la presente década, el sector agropecuario perdió el dinamismo que lo caracterizó en años anteriores, debilitando con ello la actividad económica general y los niveles de generación de ingresos y empleo en las áreas rurales del país. Este comportamiento se explica por la combinación de diferentes hechos y políticas, entre los que se destacan el manejo macroeconómico discriminatorio, la desfavorable coyuntura económica internacional y ciertos aspectos de política sectorial (Gráfica 1).



**Cuadro 1**  
**CRECIMIENTO, PARTICIPACION Y CONTRIBUCION**  
**DEL SECTOR AGROPECUARIO AL PIB TOTAL**  
1970-1985

Años	Tasa de Crecimiento (1)		PIB Agropec/ PIB Total %	Contribucion Sectorial al crecimiento del PIB%
	PIB total	PIB Agropec.		
1970-75	5.8	4.3	23.1	22.6
1975-80	5.5	4.6	22.4	23.9
1980-85	2.0	1.1	21.5	7.9
1970-85	4.3	3.5	22.3	15.6

(1) Tasa de crecimiento promedio anual  
FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en DANIE

**Cuadro No. 2**  
**CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA PRODUCCION (TONS),**  
**AREA (HAS.) Y RENDIMIENTO (KG/HAS)**  
**DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS, 1970-1985**

	1970-1975		1975-1980		1980-1985	
	Produce- ción	Randi- miento	Produce- ción	Randi- miento	Produce- ción	Randi- miento
<b>Importables</b>						
Cebada	3.4	5.6	6.1	-0.9	6.0	16.4
Trigo	-3.6	-4.4	1.6	2.3	7.1	2.2
Soya	4.4	4.3	6.1	4.5	0.6	-3.4
Sorgo	18.6	18.7	-0.1	8.7	-3.1	3.1
Tabaco Rubio			17.3*	2.3*	18.5*	11.0
Maité	3.3	-3.6	0.3	2.6	1.0	-1.9
Frijol	11.9	10.0	1.9	-1.0	-0.4	3.8
<b>Exportables</b>						
Cacao	3.9	3.6	0.3	8.6	4.4	3.0
Tabaco Negro	6.2	6.7	-1.5	-4.9	1.9	-17.1
Almondif	-4.4	2.3	-6.6	-9.1	-10.0	-5.8
Banano	10.0	-3.0	13.0	11.7	8.3	0.3
Arroz	6.8	2.9	3.9	4.6	3.4	1.8
Atrós	17.4	8.9	8.5	4.3	3.8	-0.8
Algodón	2.6	2.3	0.3	-6.1	1.7	-4.5
<b>No Comercializables</b>						
Piqué	14.2	10.4	3.8	-8.1	4.8	-6.9
Caña Panelera	10.3	0.4	9.9	4.8	3.5	2.4
Yuca	1.0	0.7	0.3	1.3	-3.0	-10.2
Niame	3.1	1.8	1.3	16.2	11.5	-8.8
Plátano	4.7	1.0	3.7	6.0	5.3	-2.5
Mani	24.9	21.2	3.7	0.6	-4.9	8.3
Papa	6.5	3.7	2.7	7.1	1.6	2.8
Ciño	-0.4	-0.7	10.4	1.1	8.3	-1.9

\* 1978-80  
FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en Ministerio de Agricultura

**Cuadro No. 3**  
**USOS DE LA SUPERFICIE POR PRODUCTOS AGROPECUARIOS 1970-1985**  
(Miles has. en producción)

Años	Agricultura sin café		Café	Total Agricul.	Ganadería	Total Agropec.
	Alimento /	Materias Primas %				
1970-75	1,912	757	832	3,602	18,389	21,972
1975-80	2,194	885	838	4,017	19,936	23,952
1980	2,297	861	970	4,128	20,500	24,628
1981	1,316	885	977	4,128	20,500	24,628
1982	2,219	787	985	3,991	20,500	24,491
1983	2,127	746	985	3,859	22,600	26,459
1984	2,079	760	979	3,818	22,600	26,418
1985	2,096	826	967	3,953	22,600	26,553
1986	2,109	885	965	4,056	22,600	26,656

Tasa de Crecimiento Promedio Anual (%)  
1970-75: 2.0  
1975-80: 2.8  
1980-86: -1.9  
Café: 4.9  
Agricul.: -0.7  
Ganadería: 1.1  
Total Agropec.: 1.8  
Total: 1.5

V/ Incluye papa, maíz, yuca, plátano, caña panelera, frijol, hortalizas, frutales, arroz y banano  
% Incluye cebada, trigo, soya, sorgo, palma, cacao, almondif, caña de azúcar, algodón, fique y yabaco.

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en Ministerio de Agricultura.

La tasa de crecimiento del PIB sectorial disminuyó de 4.4% anual en los setenta a 1.1% en 1980-85. La superficie bajo explotación agrícola se contrajo durante cuatro años consecutivos y en 1986 no había logrado recuperar los niveles de finales de la década anterior. La caída presentada en el área sembrada no se compensó con mayores rendimientos (Cuadros No.1, 2 y 3). En conjunto, el sector no logró responder de modo adecuado a las demandas provenientes del resto de la economía.

Entre los aspectos de la política sectorial que afectaron el desempeño del sector, se destacaron los siguientes:

## Manejo de los recursos naturales renovables.

La falta de planificación y normatividad en la utilización del suelo condujo a un uso ineficiente de los recursos naturales. Se ha determinado que las tierras que en la actualidad se explotan con fines agropecuarios son inferiores a las potencialmente aprovechables (Cuadro No. 4). Algunos suelos con vocación agrícola se dedican a la ganadería, mientras que en tierras de elevados grados de pendiente se siembran cultivos limpios.

Cuadro No. 4  
**APTITUD DE LAS TIERRAS**

	Superficie	(Miles de has.)	
		Área	Cosechada %
<b>I. Área Predominantemente Agrícola</b>	14,363	3,953	12.6
Agricultura de Riego	3,499		3.1
Agricultura de Secano			
- Tierras planas cultivos transitorios	2,692		2.4
- Tierras de ladera			
- Cultivos transitorios	190		0.2
- Cultivos semipermanentes, permanentes y en multicstrata	7,981		7.0
<b>II. Áreas Predominantemente Ganaderas</b>	19,251	22,600	16.9
Ganadería extensiva o semiextensiva con cultivos transitorios y semipermanentes	8,343		7.3
Ganadería extensiva	4,943		4.3
Ganadería muy extensiva	5,966		5.2
<b>III Áreas Predominantemente Forestales</b>	78,301	53,516	68.6
Con posibilidad agropecuaria			
Cobertura permanente bosque protector productor	11,208		9.8
Sin posibilidades agropecuarias			
- Bosque protector-productor	42,519		37.2
- Protección y/o reforestación	24,574		21.5
<b>IV Otras áreas</b>	2,259		2.0
Ciénagas, pantanos, ríos, y zonas Urbanas	2,259		2.0
<b>TOTAL ÁREA</b>	114,176		100.0

FUENTE: IGAC, Zonificación Agroecológica de Colombia. Memoria Explicativa. Bogotá, 1985

El funcionamiento imperfecto del mercado de tierras, la falta de una reglamentación clara y apropiada para su funcionamiento, la escasez de tierras con infraestructura adecuada produjeron una elevada presión sobre este factor productivo y, por lo tanto, elevaron su precio y dificultaron el acceso de nuevos empresarios a la actividad agropecuaria.

El Estado realizó obras de adecuación tendientes a lograr un uso más intensivo del suelo, pero han sido insuficientes y limitadas, beneficiando de manera parcial 380.000 hectáreas (el 6.3% del área potencialmente adecuado). El sector privado, por su parte, adecuó sólo 460.000 hectáreas, a pesar de contar con líneas de crédito especiales e incentivos tributarios. Sin embargo, éstos no han sido suficientes, dada la magnitud de los requerimientos.

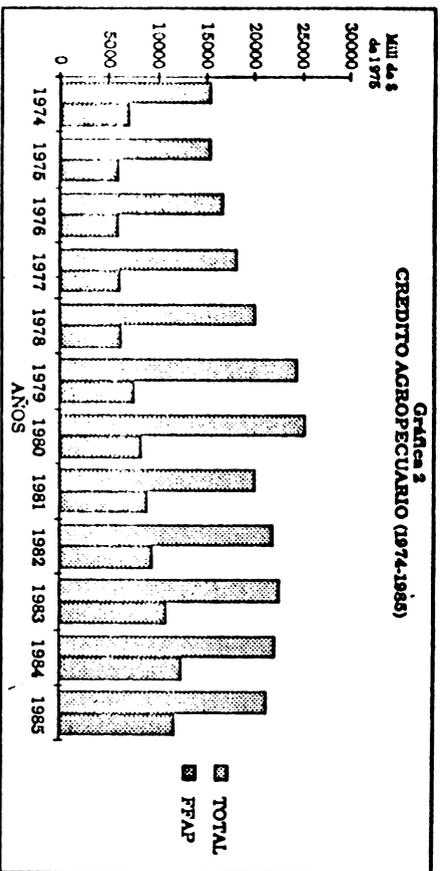
El consumo de agua por hectárea en los distritos de riego es superior a las recomendaciones técnicas, debido a las bajas tarifas y a la deficiente administración del recurso. El HIMAT diseñó un sistema tarifario, que tiene en cuenta el costo real del agua, pero no lo ha podido poner en vigencia, debido a tropiezos de orden político y administrativo.

El recurso forestal, de un potencial elevado, tampoco se explotó. La producción de madera creció en forma moderada y la actividad reforestadora, comercial y protectora, se debilitó. Mientras tanto, la tala indiscriminada en algunas regiones del país, restringió la función del bosque, reguladora de las aguas y protectora del suelo.

Una situación similar se presentó con el recurso pesquero. El nivel de extracción de algunas especies es inferior al óptimo y en otras especies está sobre-explotado.

## Crédito

Desde finales de la década anterior, ha caído la relación de préstamos nuevos destinados al sector respecto al valor de la producción. En promedio, este porcentaje había aumentado hasta alcanzar 21% en 1978 y 1979; a partir de entonces ha disminuido y para 1985 era inferior al 17% (Cuadro No.5 y Gráfica 2). En consecuencia, los agricultores debieron recurrir a fuentes no institucionales de crédito y se redujeron sus ingresos.



Cuadro No. 5  
FINANCIAMIENTO DE LA PRODUCCION, CREDITO TOTAL  
Y AGROPECUARIO Y SU PARTICIPACION EN EL PIB  
(1974-1985)  
(Millones de pesos de 1975)

Años	Prestaciones Nuevas Totales	Total	Ondas Agropecuario				Participación %		
			FFAP	Caja Agraria Reservas Ordinarias	Otras Instit. y Corporac. Financ. Prop.	Ondas Agrop. Total	Agrop/ PIB	Ondas no Agrop/ PIB	Ondas no Agrop
1974	74,628	15,611	7,171	6,022	2,838	20.9	17.1	19.4	
1975	86,213	15,497	6,048	5,167	4,282	17.6	16.0	23.6	
1976	87,624	16,903	6,077	4,182	6,544	19.2	16.8	21.8	
1977	112,264	18,260	6,189	6,589	6,482	16.3	17.7	27.7	
1978	130,460	20,235	6,377	6,579	8,279	15.5	18.2	30.0	
1979	152,965	24,539	7,681	6,064	10,814	16.1	21.0	33.0	
1980	136,372	26,430	8,469	6,873	11,087	12.9	21.3	42.1	
1981	133,073	20,244	8,639	6,394	6,221	16.0	16.4	27.7	
1982	126,638	22,218	9,636	6,943	6,540	17.4	18.3	24.8	
1983	126,638	22,984	11,011	7,446	4,427	18.1	18.4	24.3	
1984	124,166	22,424	12,591	6,317	3,516	18.1	17.7	22.9	
1985	117,583	21,484	11,874	6,719	3,961	18.2	17.0	23.0	

Tasa de Crecimiento (%)	1974-80	1980-85	1974-85
1.57	9.2	3.7	2.7
8.0	-1.4	8.2	2.6
4.1	3.6	6.9	-1.1
			22.1
			19.3
			-1.1

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en Fondo Financiero Agropecuario, Caja Agraria, Banco de la República

Una de las causas del lento crecimiento del crédito institucional dirigido al sector en la presente década ha sido la reducción de la participación de la banca privada. Por eso, la banca de fomento se constituyó en la principal fuente de recursos, en especial el FFAP, cuya participación en el crédito nuevo pasó del 36% en promedio durante el periodo 1974-80, al 55% entre 1984 y 1986. Por su parte, los préstamos de la Caja Agraria con recursos ordinarios, que entre 1976 y 1983 crecieron a una tasa sostenida, cayeron en 1984, manteniéndose desde entonces en niveles similares a los del principio de la década de los ochenta (Cuadro No.5).

### Tecnología

En el decenio de los setenta se redujo progresivamente el presupuesto estatal para la investigación agropecuaria y se le asignaron al ICA nuevas funciones (Cuadro No.6 y Gráfica No. 3), limitando

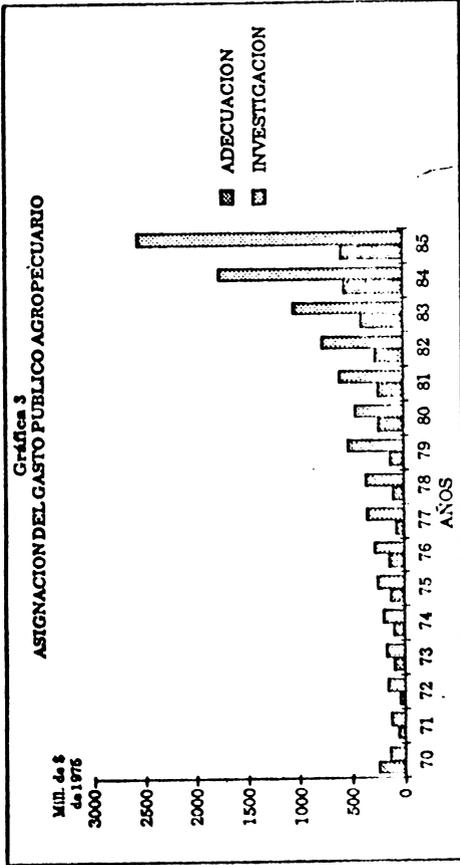
Cuadro No. 6  
ASIGNACION DEL GASTO PUBLICO TOTAL Y AGROPECUARIO (1)  
(Millones de pesos de 1975)

Años	Gasto Total (1)	Gasto Público Agropecuario			PIB Agrop. (3)/(1)	Participación (%)				
		Total (2)	Adecuación de Ilicios (3)	Inversión ICA (4)		Otros (5)	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)	
1970-75	45,013	3,121	131	194	2,796	82,922	6.9	3.8	0.2	0.2
1975-80	55,768	2,344	181	386	1,807	103,711	4.2	2.3	0.1	0.4
1980	66,547	2,276	220	477	1,548	114,849	3.4	2.0	0.2	0.4
1981	71,917	2,206	220	621	1,485	118,646	3.2	1.9	0.2	0.5
1982	71,153	2,208	284	785	1,139	116,149	3.1	1.9	0.2	0.7
1983	77,773	2,738	420	1,062	1,266	119,438	3.6	2.3	0.4	0.9
1984	90,167	2,983	577	1,770	806	123,974	3.3	2.4	0.5	1.5
1985			613	2,574		121,446			0.5	2.1

Tasa de Crecimiento Promedio Anual (%)	1970-75	1975-80	1980-85
3.0	-6.6	-4.2	11.4
7.8	-3.8	7.7	13.2
6.9	-6.9	21.1	33.9
			-30.0
			4.3
			4.6
			1.1

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en Min-Agricultura - OFSA, INCORA, ILMAT, ICA y DANZ  
(1) Incluye gastos de consumo de la administración pública (1975-100)  
(2) Incluye recursos propios de las entidades  
\* 1980-85



el cambio tecnológico necesario para elevar la productividad del sector. El Gobierno Nacional contrató en 1983 un crédito externo por 63 millones de dólares, para desarrollar el Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias -PLANIA-; sin embargo, debido a problemas fiscales, no fue posible asignar las contrapartidas presupuestales necesarias, retrasando su ejecución.

### Precios de Insumos

Los aumentos en los precios relativos de los insumos modernos y la maquinaria agrícola, registrados en los últimos años, afectaron la rentabilidad del sector. Las alzas más recientes obedecieron, en parte, a las políticas de ajuste adoptadas en 1985 y a principios de 1986 (Cuadro No.7).

### Comercialización

Las dificultades asociadas con la comercialización de los productos agropecuarios y pesqueros constituyeron una de las principales limitaciones para el desarrollo del sector.

Los métodos de acopio y transporte de los productos de la agricultura campesina son ineficientes y el abastecimiento de alimentos de la población de más bajos recursos se hace a través de mecanismos costosos y deficientes. En contraste, el acopio y

**Cuadro No. 7**  
**INDICES DE PRECIOS AL POR MAYOR DE LOS PRINCIPALES INSUMOS DEL SECTOR AGROPECUARIO**  
(1970=1985)  
Base 1970 = 100

Años	Abonos y Fertilizantes	Insecticidas y Fungicidas	Matamalezas y Herbicidas	Maquinaria Agrícola	Jornales Agrícolas	Total Índice de Precios al por Mayor
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1971	114.2	104.4	106.6	121.5	115.0	111.5
1972	117.3	114.8	106.4	151.4	135.0	131.8
1973	156.7	143.0	115.0	201.1	169.0	168.7
1974	319.3	237.7	177.7	264.8	214.0	229.5
1975	477.9	277.5	304.0	341.0	278.0	267.8
1976	490.5	315.6	323.8	391.0	343.0	353.7
1977	508.5	368.9	424.6	408.6	518.0	448.2
1978	590.7	399.6	530.4	525.7	651.0	527.2
1979	704.2	506.4	596.8	663.4	789.0	673.9
1980	944.7	670.4	901.4	990.4	1079.0	836.9
1981	1464.8	823.7	1253.4	1154.9	1345.0	1038.2
1982	1553.0	1023.3	1253.5	1365.7	1654.0	1304.8
1983	1536.0	1172.9	1466.9	1636.2	1943.7	1598.3
1984	2011.3	1423.7	1584.7	2180.2	2319.1	1879.0
1985	2546.0	2025.2	2496.7	2496.5	2745.4	2247.7

FUENTE: DNP-UDA con base en Ministerio de Agricultura y Banco de la República

transporte de los productos de la agricultura comercial ha avanzado, así como su distribución en las ciudades a través de los supermercados, las cajas de compensación y las comercializadoras.

Las centrales de abasto han permitido un aumento en la eficiencia de las transacciones y una reducción en las pérdidas físicas. Pero se registra una tendencia a la concentración, diluyéndose los beneficios para los agricultores y consumidores. Las deficiencias en las redes de acopio y de frío constituyen otro de los problemas del mercadeo agropecuario en el país.

La marcada estacionalidad de la producción, la urgencia de pagar los créditos de producción, la rápida perecibilidad de algunos productos, el limitado acceso a las líneas de crédito para comercialización y el desarrollo insuficiente de la agroindustria, han obligado a los agricultores, en la mayoría de los casos, a realizar sus ventas en períodos de cosecha. Los instrumentos de política sectorial no han corregido la estacionalidad en la producción ni en los

precios, por lo que la actividad agropecuaria continúa con una alta dependencia de las condiciones climáticas.

Respecto al crédito para comercialización, las condiciones exigidas en algunas líneas dificultan el acceso a los productores individuales y a las pequeñas cooperativas. Los bonos de prenda, aunque han sido efectivos en el caso de algunos productos, en general se han reducido en términos relativos y sus plazos han sido inadecuados (Cuadro No.8).

La falta de complementación industrial, los altos costos de los envases (25% a 50%) y la carencia de crédito especializado retardan el crecimiento de la agroindustria. A su vez, durante los últimos años se conformaron oligopolios en la industria procesadora que han llevado a un mayor control del mercado por parte de estos conglomerados.

La intervención del Estado en la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros es precaria. La labor del IDEMA se ha

Cuadro No. 8  
REDESCUENTO DE BONOS DE PRENDA Y  
1970-1985  
(Millones de \$)

Años	Redescuentos (1)	Base Monetaria (2)	(1)/(2) %
1970-75	966	16,874	5.7
1975-80	1,889	69,227	2.7
1980	2,387	129,186	1.8
1981	2,552	154,180	1.7
1982	2,490	180,820	1.4
1983	3,832	195,450	2.0
1984	4,984	232,953	2.1
1985	4,946	269,435	1.8
Tasas de crecimiento promedio anual (%)			
1970-75	15.2	20.3	
1975-80	11.7	32.0	
1980-85	17.3	14.3	

1/ Información a marzo de cada año

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en Superintendencia Bancaria y Banco de la República.

visio limitada por sus múltiples y, en ocasiones, contradictorias funciones, por deficiencias presupuestales, por el limitado uso de la capacidad de almacenamiento y por su inadecuada localización. Los logros han sido modestos respecto a la estabilización de precios, debido a los costos que esto implica y en razón a que las políticas de precios de sustentación tuvieron un impacto moderado, si acaso de alcance regional. El IDEMA deriva una parte importante de sus ingresos de la importación de alimentos, razón por la cual realizó, en ocasiones, compras en el exterior en cantidades mayores a las requeridas, con el consiguiente perjuicio para la producción nacional. Adicionalmente, mediante el otorgamiento de cupos de importación de materias primas, se concedieron ren-las a unos pocos importadores.

### Comercio Externo

A los efectos negativos de la política macroeconómica y a la situación de los mercados internacionales al principio de esta década, se sumó la falta de una política clara y coherente de promoción a las exportaciones agropecuarias. Con excepción del café, del banano y de las flores, la política de exportaciones se limitó a promover la venta ocasional de excedentes de productos tradicionales (Cuadro No.9). La poca investigación a nivel de producción, comer-

Cuadro No. 9  
EXPORTACIONES DE ORIGEN AGROPECUARIO Y 1970-1985  
(Millones US\$ de 1970)

Años	Export total (1)	Total ID (2)	Café (3)	Exportaciones Agropecuarias				Participación %			
				Alimen.	Yute	Frutas	Pesca	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)	
1970/75	1418.3	996.7	728.2	132.9	81.7	9.7	21.7	12.6	70.4	81.4	73.1
1975-80	2078.5	1568.6	1230.0	181.0	85.8	36.5	16.7	18.9	75.5	59.3	74.4
1980	2478.0	1865.0	1482.8	248.8	77.9	82.4	0.8	22.2	76.5	69.8	78.2
1981	1847.8	1250.6	688.7	231.5	71.8	80.3	1.0	20.9	68.9	44.1	68.9
1982	1961.3	1323.9	988.5	203.2	37.7	71.9	0.9	20.7	67.5	50.5	74.7
1983	2003.2	1319.8	979.3	210.4	21.8	78.2	0.3	17.8	65.9	48.9	74.2
1984	2305.2	1550.5	1167.8	220.7	52.8	86.5	0.3	17.8	67.3	50.7	75.3
1985	2292.1	1599.2	1144.8	180.3	82.4	87.2	0.8	20.8	64.8	49.1	75.9
Tasas de crecimiento promedio anual (%)											
1970/75	4.3	1.2	2.4	20.6	1.2	81.8	-18.9	8.1			
1975-80	10.1	11.3	14.8	3.1	4.9	24.3	-71.6	6.9			
1980-85	1.1	-1.7	-1.4	-3.9	4.8	7.0	-11.3	-1.8			

1/ Incluye las partidas 01, 124 y 55 (01-04) de la Nomenclatura de Valor Uniforme de las Mercaderías

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en DANE, anuarios de Comercio Exterior y Banco Mundial.

Cuadro No. 10

## EXPORTACIONES DE ORIGEN AGROPECUARIO V

(1970-1985)

(Millones US\$ DE 1975)

Años	Importaciones Totales		Importaciones Agropecuarias					(2)/(1) %
	(1)	(2)	Alimentos	Materias Primas	Pecuarinas	Pesca	Otras	
1970-75	1527.0	164.0	133.8	28.1	1.3	0.0	0.8	10.7
1975-80	2051.1	241.4	209.3	27.6	3.0	0.3	1.3	11.7
1980	2928.8	356.1	297.3	51.4	4.3	0.7	1.9	12.2
1981	3249.5	340.1	291.6	42.8	3.1	1.1	1.4	10.5
1982	3471.3	464.1	384.0	71.6	4.9	1.2	2.4	13.4
1983	3230.2	363.7	237.0	67.5	5.9	1.2	2.1	11.3
1984	2973.1	318.8	237.0	72.2	4.6	1.0	4.0	10.7
1985	2708.6	271.1	203.7	61.1	1.5	0.7	4.2	10.0

Tasas de Crecimiento Promedio Anual (%)

1970-75	0.9	7.8	13.9	-18.0	6.5	0.9	-1.0
1975-80	12.6	14.0	11.6	30.4	57.9	24.3	24.3
1980-85	-2.1	-4.6	-7.4	6.8	-3.5	-11.4	20.2

1/ Incluye las posiciones 01 al 24 y 55 (01-04) de la Nomenclatura. Deflactado por el Índice de Valor Unitario de las Manufacturas

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en DANE

cialización, calidad y mercados para productos nuevos, dificulta su desarrollo. La carencia de infraestructura adecuada, los elevados fletes de transporte y la poca agilidad en los trámites, afectan la competitividad de los productos tradicionales y limitan el crecimiento de los nuevos.

A lo anterior se suma una política errática de importaciones, aunada al manejo inadecuado de los precios de sustentación que no favorece la estabilidad de la producción interna (Cuadro No. 10).

## DIAGNOSTICO DE LA ECONOMIA CAMPESINA

En Colombia existen cerca de un millón de unidades de producción campesina que derivan sus ingresos primordialmente del trabajo familiar. La mayoría de ellas se encuentra ubicada en las

zonas montañosas del país, donde cultivan principalmente productos alimenticios para el mercado interno (maíz, frijol, papa, panela, yuca y hortalizas) y algunos productos de exportación (café, cacao y tabaco).

La concentración de la propiedad territorial, y en particular la ocupación de las tierras fértiles y planas por parte de la ganadería extensiva y de la agricultura comercial, ha obligado a los campesinos a ubicarse en pequeñas parcelas en tierras quebradas y de baja calidad. La subdivisión de las parcelas campesinas, por herencia y otros factores, obliga a sus propietarios a sobre-explotar el suelo, acelerando los procesos degradantes y disminuyendo las posibilidades de sostener a la familia campesina, que en muchas ocasiones debe abandonar el predio y migrar.

El difícil acceso a los otros factores productivos (crédito, tecnología y riego) ha contribuido a mantener en precaria situación al campesinado. En cuanto al crédito, su disponibilidad ha disminuido progresivamente, se han incrementado las tasas de interés, los plazos de repago de la deuda son inapropiados y los trámites complicados de cumplir.

En el pasado, las inversiones en adecuación de tierras se concentraron en la construcción de grandes distritos de riego, con beneficios marginales para los campesinos. Por su parte, los proyectos de pequeña irrigación y de riego en ladera, son de muy reciente adopción y registran una baja cobertura. De esta forma, no ha sido posible aumentar ni estabilizar los ingresos de los campesinos, ni contribuir a una mayor oferta de productos agropecuarios.

La generación, validación y transferencia de tecnologías apropiadas a las condiciones agroecológicas de las economías campesinas, no ha sido una constante de la política agropecuaria, forestal y pesquera del país. En particular, las tecnologías disponibles, caracterizadas por ser intensivas en el uso de insumos modernos y maquinaria autopropulsada, no sólo son inadecuadas a las condiciones de producción del campesinado, sino que por sus altos precios relativos hacen difícil su adopción.

El ingreso de los campesinos se ve afectado por los problemas que enfrentan en la comercialización de sus productos, debido a su baja capacidad de negociación en el mercado, originada en la alta estacionalidad y perecibilidad de la producción y a la deficiente

Infraestructura de comercialización existente en las zonas de producción campesina.

Los factores descritos determinan la dificultad de la mayoría de los campesinos y pescadores para sostener a su familia y obtener un excedente que les permita mejorar su condición de vida y sus métodos de cultivo. Algunos deben limitarse a repetir el proceso productivo año tras año, mientras otros deben afrontar la pérdida de su parcela. Un importante porcentaje del campesinado migra a las ciudades. Sin embargo, los graves problemas de desempleo urbano y la existencia de tierras incultas crea un flujo migratorio hacia regiones remotas e inhóspitas, donde se establece en condiciones aún más agudas de pobreza y de carencia de servicios estables.

A pesar de sus imperfecciones, el proceso de colonización abrió amplias zonas del país a la producción agropecuaria. Sin embargo, la falta de una infraestructura que las vincule con el resto del país, impide que se transformen en regiones capaces de brindar una base económica y social sólida para sus habitantes.

## POLITICA DEL SECTOR RURAL

### Objetivos y Estrategias

Las políticas en el sector rural se orientan a recuperar el dinamismo de la producción agropecuaria, pesquera y forestal del país y a dotar a los campesinos de los recursos que les permitan mejorar sus condiciones de vida y su capacidad de generar ingresos. Adicionalmente y con el fin de alcanzar un crecimiento económico sostenido, las acciones gubernamentales se dirigen también a aumentar la oferta de productos exportables.

Para el logro de estos objetivos, la política sectorial se fundamenta en el fortalecimiento y ampliación de la capacidad de producción y comercialización de bienes agropecuarios, mediante la modernización y recapitalización del sector, para que su desarrollo sea complementario con las políticas generales de expansión de los mercados interno y externo. Parte integral de esta estrategia es vincular al proceso de crecimiento sostenido de la producción a los grupos más pobres y aislados de las zonas rurales, para garan-

lizar su acceso a los factores de producción (tierra, crédito y tecnología) proporcionándoles, de manera integral, la infraestructura física y otros servicios básicos.

La persistencia del severo problema nutricional que afecta a los grupos de población más pobres de las áreas urbanas y rurales, lleva a que se consideren prioritarias las acciones dirigidas a asegurar la disponibilidad permanente de alimentos que constituyen la dieta básica de la población, en las cantidades y calidades adecuadas, principalmente para el 25% más pobre.

De esta forma, las políticas sectoriales buscan garantizar una oferta adecuada de alimentos y materias primas, tanto para el mercado interno como para el externo, a precios competitivos, de suerte que se beneficie la población en general y se facilite el desarrollo de todos los sectores de la economía.

### Crecimiento Sostenido del Sector

Para alcanzar un incremento sostenido del sector agropecuario, se hace necesario garantizar precios estables a los productores y reducir los costos relativos de producción y comercialización de manera que se restituya la rentabilidad y se incentive la inversión privada. En complemento, se privilegia la asignación de recursos de inversión pública en el sector.

### • Aprovechamiento de Recursos Naturales Renovables

A fin de lograr el incremento sostenido del sector, se procura evitar la generación de graves procesos de deterioro y preservar la potencialidad productiva de los recursos naturales renovables y el ambiente. Para esto se adelanta la planificación del desarrollo agropecuario teniendo en cuenta la distribución espacial de la población y de los recursos naturales renovables, de manera que éstos se aprovechen racionalmente, sin generar procesos graves de deterioro y preservando su potencialidad productiva. En ese sentido, se promueve el ordenamiento territorial de las diversas regiones del país, tomando como base las cuencas hidrográficas.

### • Manejo Integral

En consideración a que el manejo de los recursos naturales renovables debe ser integral, se avanza en el análisis institucional

de su planificación y administración; en la evaluación, revisión y reglamentación del código de los recursos naturales renovables y protección al medio ambiente (Decreto 2811/74); en la organización de un sistema de información de riesgos ecológicos; y en el fortalecimiento del sistema de investigación básica y aplicada.

Con respecto al manejo de cuencas, los programas asignan particular atención a aquellas que abastecen acueductos municipales y proyectos individuales o comunales de riego, así como a las que presentan problemas de encharcamiento y/o inundaciones. Dentro de estas acciones se destacan:

- Las políticas y medidas tendientes a utilizar el suelo en concordancia con su capacidad productiva y a emplear técnicas y prácticas de cultivo adecuadas que no degraden el recurso y que contribuyan a su recuperación en las regiones afectadas o amenazadas por procesos de erosión. Para tal efecto, se refuerzan la investigación en el ICA y CONIF en este tipo de técnicas.

- Los programas de control de contaminación hídrica de los ríos Bogotá, Medellín y Cauca, de la Bahía de Cartagena y de la Ciénaga Grande de Santa Marta, así como de otros que afectan el suministro de agua potable a núcleos urbanos y áreas de explotación agropecuaria.

- El fortalecimiento y la extensión del régimen de inversión obligatoria sobre conservación de cuencas, mediante la revisión de la Ley 56/81.

- El diseño de metodologías y modelos que sirvan de base para dar asistencia técnica a los municipios, que han de asumir en el futuro el manejo de sus fuentes de abastecimiento de agua.

- El impulso a la reforestación de zonas protectoras y/o de aquellas que no tengan un uso alternativo.

- El aprovechamiento racional del mar y sus recursos mediante el fortalecimiento técnico y financiero de la Comisión Colombiana de Oceanografía.

Estas acciones se adelantan de acuerdo con el plan de ordenamiento y prioridades establecido por la Ley (Decreto 2857/81).

Los programas de parques nacionales están encañinados a:

- La identificación y alindamiento de parques nacionales.

- La clarificación de la propiedad y el establecimiento de planes específicos de ordenamiento y manejo integral.

Durante el período 1987-1990, el programa de administración y manejo integral de los recursos naturales renovables, tiene asignados \$4.292 millones en pesos de 1987; el de planificación, monitoreo y ordenamiento ambiental, dispone de \$3.200 millones; la investigación y el manejo de las áreas de parques nacionales \$4.100 millones. El origen de los recursos es, en un 90%, el presupuesto nacional. Estos programas están a cargo del INDERENA y de las Corporaciones Autónomas Regionales, que aportan recursos adicionales.

- *Adecuación de Tierras*

La política para lograr el mejor uso de la tierra y realizar una adecuada utilización del agua, se orienta dentro del siguiente orden de prioridades, para el período 1987-1990:

- Construcción de 600 Proyectos de Pequeña Irrigación Veredal con el fin de dotar de riego a las parcelas campesinas. Estos proyectos se elaboran en colaboración con los usuarios, a fin de adecuar los planes de producción a las condiciones de cada zona, asignando especial prioridad a la siembra de alimentos básicos.

Cabe destacar la inversión que se realiza en las zonas incluidas en el Plan Nacional de Rehabilitación, donde se adecúan y complementan los Distritos de Lebríja, San Alfonso y el Juncal y se ejecutarán los proyectos de Venado-Cabrera, Guamuez, San Bartolomé y Llanos de la Virgen por un valor de \$5.300 millones de 1987.

- Rehabilitación, Complementación y Ampliación de Distritos de Riego, obras adelantadas por el HIMAT en su primera fase y la iniciación de la ejecución de la segunda fase, la cual cuenta con financiación parcial del Banco Mundial<sup>1</sup>. Se asigna especial importancia

<sup>1</sup> La primera fase tiene un costo de US\$5.4 millones, de los cuales US\$37 millones corresponden al crédito BIRF 1996-CO y la segunda fase US\$2.41 millones, correspondiente al Banco Mundial US\$101.7 millones.

a la construcción de distritos de riego medianos y pequeños y sólo se acometerá la construcción de grandes distritos cuando se justifiquen en términos de rentabilidad económica y social y se ubiquen en cercanías a los grandes centros de consumo. En este contexto, el HIMAT fortalece su capacidad de planificación y evaluación de proyectos y de programación agropecuaria.

Para recuperar la inversión del Estado en la adecuación de tierras y hacer autosuficientes los distritos de riego, se pretende poner en vigencia el sistema tarifario diseñado por el HIMAT. En concordancia con esta política, el gobierno fijó tarifas preferenciales para el uso de energía eléctrica en los distritos de riego.

Este programa beneficia cerca de 90.000 hectáreas, con un costo de \$36.000 millones, en pesos de 1987, durante el cuatrenio.

- Formulación de programas orientados a reactivar las inversiones del sector privado en la ejecución de proyectos individuales o comunales de riego, drenaje y/o control de inundaciones en regiones de alto potencial exportador de productos nuevos. Estas acciones cuentan con el apoyo técnico del HIMAT y del ICA y el financiero de PROEXPO y del Fondo Financiero Agropecuario -FFAP.

En complemento a los proyectos enunciados, está el programa de hidrometeorología. Para tal efecto se realizan inversiones del orden de \$4.950 millones.

El conjunto de programas está a cargo del HIMAT, el cual, para el período 1987-1990, invertirá un total de \$54.100 millones de 1987. De éstos, el 67% es con cargo al presupuesto nacional, 27% a recursos del crédito externo y 6% a recursos propios.

#### • *Reforma Agraria*

Para redistribuir el ingreso y los factores productivos en favor de los campesinos y de los jornaleros e intensificar el uso de la tierra, el Gobierno sometió a consideración del Congreso un Proyecto de Ley de Reforma Agraria.

Con las modificaciones a las normas legales, se busca que... el Estado disponga de un instrumento ágil y eficiente para modificar la estructura de la propiedad rural y dotar así a los campesinos de tierras aptas para la explotación agropecuaria y de servicios de

apoyo a la producción y al bienestar rural. Esto se realizará a través de la aceleración de los trámites y procedimientos para la adquisición y adjudicación de tierras, la eliminación de la calificación de los predios y la participación de entidades públicas especializadas, coordinadas y, cuando sea preciso, cofinanciadas por el INCORA. Estos mismos criterios se aplicarán en la titulación de baldíos nacionales, los cuales además, podrán adjudicarse a personas naturales sin el requisito de previa ocupación.

Las tierras o mejoras que adquiriera el INCORA se destinarán a ejecutar, entre otros, los siguientes programas:

- Dotar de tierras a campesinos pobres, particularmente en regiones de alta concentración de la propiedad, a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales y a arrendatarios y aparceros mediante el establecimiento de unidades de explotación comunales, familiares, cooperativas o asociativas, que les permita obtener ingresos medios equivalentes al menos a tres salarios mensuales.

- Asignar tierras y mejoras a la comunidades indígenas o recuperar las resguardos ocupadas por los colonos.

- Modificar la estructura de la propiedad en los distritos de adecuación de tierras que hayan construido o construyan entidades de derecho público y dotar al HIMAT de las tierras necesarias para la ejecución de obras de riego, canalización y avenamiento.

El proyecto se propone convertir a los beneficiarios de la Reforma Agraria en propietarios con pleno derecho sobre las tierras a partir del décimo año.

Para efectos del pago de la tierra, el Proyecto establece las siguientes condiciones:

- Bienes por valor superior a 1.000 salarios mínimos mensuales: 30% de contado y el saldo en 5 contados anuales y sucesivos.

- Bienes entre 300 y 1.000 salarios: 50% de contado y 2 contados anuales y sucesivos.

- Bienes por un valor inferior a 300 salarios: de contado.

- Sobre saldos se reconoce una tasa de interés anual equivalente al incremento del IPC para empleados.

Durante el cuatrenio 1987-1990, el gobierno proyecta adquirir 470.000 hectáreas. Así mismo, se titularán más de 3 millones de hectáreas en baldíos para beneficio de más de 100.000 familias. Con el objeto de realizar una Reforma Agraria Integral con los programas de tierras se otorgarán servicios de apoyo a la producción, como son el crédito de fomento, asistencia técnica, organización y capacitación campesina e infraestructura. En estas metas tienen prioridad, en su orden:

- Zonas incluidas en el Plan Nacional de Rehabilitación.
- Zonas que presenten conflictos sociales manifiestos.
- Zonas que muestren condiciones de estancamiento y atraso que puedan hacer crisis a mediano plazo.

El valor total del programa de adquisición de tierras se estima en \$31.000 millones de 1987, con un cubrimiento de cerca de 25.000 familias.

En el proceso de colonización se busca también la preservación y el adecuado manejo de los recursos naturales renovables.

Para la agilización de los trámites en la adjudicación de baldíos nacionales, el gobierno vinculó los municipios a esta labor, pudiendo desarrollarla con sus propios funcionarios o con personal contratado. Así mismo, se facultó al INCORA y a los municipios para utilizar las diligencias de identificación predial realizadas por particulares.

Los recursos disponibles para adelantar estos programas en desarrollo de la Reforma Agraria, para el período 1987-1990 ascienden a \$62.000 millones de 1987, financiados en un 30% con rentas propias del INCORA y el resto con otras fuentes entre las que se incluye el presupuesto nacional.

#### • Crédito de Fomento a la Producción y Explotación

La limitación de recursos financieros, su grado de concentración y las prioridades de la política agraria, han hecho necesario

reorientar la asignación de recursos crediticios, manteniendo las condiciones preferenciales de fomento.

Está programado que los recursos de crédito que se destinen al sector agropecuario y pesquero sean suficientes para atender el aumento de la producción del sector.

Dentro de este contexto se asignó, específicamente, una porción importante del crédito -en condiciones financieras favorables y que evitan la dispersión de las tasas de interés- a atender las demandas de los pequeños agricultores y ganaderos, dentro de la cual se fijan cupos especiales para los establecidos en las zonas del Plan Nacional de Rehabilitación. Las principales fuentes de recursos provienen de la banca de fomento, incluida la Caja Agraria y el Fondo Financiero Agropecuario -FFAP-.

Debido a que la Caja Agraria cumple un papel fundamental en la financiación de los pequeños productores se fortaleció su estructura organizativa a nivel central y regional, para mejorar su eficiencia, simplificar los trámites y racionalizar los costos administrativos y operativos.

Para que el FFAP, principal instrumento de financiamiento de la producción comercial, atienda en forma adecuada los aumentos previstos en la producción, está en proceso de contratación un empréstito que complementa los recursos del Fondo. Así mismo, se aumentó la rentabilidad de las operaciones de redescuento, para inducir una mayor participación de la banca privada y así aumentar la disponibilidad total de crédito.

El gobierno pretende dotar de recursos y líneas de crédito adecuadas a la actividad pesquera, orientándolos hacia los productos con alto potencial y con buenas perspectivas para la sustitución de importaciones o para la exportación (pesca blanca, atún, camarón de aguas profundas y en cautiverio).

Además, el Estado estimula mediante el otorgamiento de crédito y asistencia técnica, los procesos de reforestación en zonas que no tengan uso alternativo o que sea necesario proteger para su futura incorporación al sector productivo. La concesión del crédito está sujeta a la realización de un inventario ecológico del predio y a la elaboración de un programa integral que considere la conservación de áreas de valor ecológico y la recuperación de las deterioradas.

2 Decreto 77 de 1987, Art. 42.

### • *Investigación y Transferencia de Tecnología*

Para aumentar la contribución de la tecnología al incremento de la productividad y rentabilidad agropecuaria y pesquera, especialmente de los bienes alimenticios básicos y de los productos de exportación nuevos, se diseñaron estrategias para la generación, validación, transferencia de tecnologías a los usuarios intermedios y finales, con las siguientes directrices generales:

- Impulso a la investigación y experimentación, para contribuir al desarrollo de prácticas productivas apropiadas y no degradantes que tengan un efecto sostenido a largo plazo sobre la producción y la productividad, y a la planificación del desarrollo agropecuario, para adecuarlo con su entorno ecológico.

- Fortalecimiento de los sistemas nacionales de investigación, transferencia y extensión agropecuaria, con especial énfasis en la descentralización e integración a nivel regional. Para tal propósito y dentro del marco del Decreto Ley 77 de 1987, el ICA monta 60 Centros Regionales de Extensión, Capacitación y Difusión de Tecnología -CRECED-, donde se articulan las acciones de investigación, validación y ajuste de tecnología a nivel de finca con los respectivos servicios complementarios. Estos Centros trabajan de acuerdo con un plan de desarrollo tecnológico regional, con el fin de contemplar las especificidades físicas, económicas y sociales de cada zona del país.

En esta estrategia se da prioridad a las zonas PNR, en particular a los Llanos Orientales (Pte de Monte y Orinoquia), la Costa Atlántica y el Magdalena Medio. Igualmente, se privilegian las actividades en ganado de doble propósito (incluyendo pastos y forrajes), arroz, maíz, frijol, soya, frutales y cacao, para lo cual se están poniendo en marcha ambiciosos programas nacionales de investigación y transferencia.

Como soporte al programa se contemplan las siguientes acciones: adecuar el modelo institucional del ICA; retener e incrementar el personal técnico altamente calificado; aumentar las fuentes de recursos propios del ICA, para disminuir la dependencia del

3 Se trata de la difusión de la tecnología validada y de la capacitación de los técnicos de las entidades públicas y privadas que prestan servicios de asistencia técnica a los productores.

presupuesto nacional<sup>4</sup> y aumentar el grado de especialización en las actividades de investigación y transferencia a los usuarios intermedios.

De igual manera, se impulsan programas en conjunto con el sector privado y con las empresas nacionales y las universidades.

- Impulso de campañas de divulgación en: manejo integrado de plagas y enfermedades, que contribuyan a reducir el empleo de plaguicidas; prácticas más adecuadas de fertilización, con el fin de evitar las aplicaciones inadecuadas de nutrientes; sanidad animal orientada a prevenir, controlar y erradicar la alfosa y otras enfermedades; nutrición animal que renueve las limitantes originadas en el manejo inadecuado de pastos y forrajes y formule dietas alimentarias adecuadas a las poblaciones porcina y avícola; prácticas para difundir los cruces genéticos más apropiados para cada región y propagar la tecnología de los procesos integrales porcinas. Con estas acciones se pretende reducir los costos de producción de las diversas actividades agropecuarias.

- Desarrollo de proyectos de investigación para el aprovechamiento sostenido del bosque natural y de las variedades industrializables, para lo cual se ejecuta, conjuntamente con el sector privado, el Plan Nacional de Investigaciones Forestales, PLANIF.

- Desarrollo de programas de investigación pesquera, en particular en lo relativo al potencial de recursos hidrobiológicos y acuícolas y al esfuerzo y técnicas de captura.

El total de presupuesto de inversión del ICA para el presente cuatrenio alcanza los \$61.666 millones de 1987. De éstos, \$27.000 millones se canalizan a investigación, \$5.000 millones a asistencia técnica y \$10.400 millones a sanidad y control de insuomos. Del total, el 64.5% proviene del presupuesto nacional, 17% de crédito externo y 18% de recursos propios de la entidad.

<sup>4</sup> El Ministerio de Agricultura y el ICA realizarán un estudio para determinar las posibilidades de cobrar tarifas reales por los servicios que presta el Instituto, de ampliar los recursos que las actuales cuotas de fomento -cacao, arroz, cereales y las que se crean en el futuro- destinan a la investigación y asistencia técnica y de aumentar las explotaciones comerciales que se adelantaban en los centros experimentales.

#### • Precios de Insumos y Productos Agropecuarios

La política de precios de los insumos busca reducir los costos de producción, incrementar su utilización, reducir la dependencia externa en su suministro y generar empleo en el sector industrial.

Dentro de estas directrices se tomaron medidas tendientes a promover la producción nacional de insumos agropecuarios y la importación de tractores y combinadas usadas, que cuenten todavía con una vida útil significativa y que se adapten a las características agroeconómicas del sector. A tal efecto, se redujeron los aranceles y se sustituyeron y modificaron los gravámenes para arancelarios. Así mismo, se pasaron en 1986 al régimen de libre importación las materias primas para fabricar insumos agropecuarios, los tractores y combinadas y algunos otros equipos y se liberaron los precios de los plaguicidas.

En relación con la industria de fertilizantes se promueve la creación de pequeñas plantas mezcladoras en zonas estratégicas de producción por parte de agremiaciones de productores.

Para lograr un mejor control de calidad y un abastecimiento adecuado de semillas mejoradas y otros insumos a los pequeños productores, se dotó de recursos adicionales a CRESEMILLA. Esta acción se complementa con la instalación de pequeñas plantas procesadoras en las zonas de economía campesina.

También se busca estabilizar los precios de los productos agropecuarios mediante: la asignación de recursos al Fondo para Compra de Cosechas, a cargo del IDEMA, en zonas PNR; la fijación de precios de sustentación que cubran, al menos, los costos de producción; y la venta de productos importados a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria.

Además, el IDEMA pagará en forma oportuna a los productores y con este propósito se mejorará operacional y financieramente su actividad comercial.

Se liberó el precio de la leche a fin de incentivar la inversión en actividades pecuarias, regular la oferta y propender por una mayor integración de mercados.

Para ampliar la coordinación entre mercados de origen y terminales, se desarrolla un sistema de información de precios y mercados (que incluye el manejo y análisis de estadísticas básicas, pronósticos de cosechas y noticias de precios y oportunidades de mercados) bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y con la participación coordinada de las URPAS, PRODESARROLLO, IDEMA Agremiaciones de Productores, Centrales de Abasto y Centros de Acopio.

El gobierno aspira fortalecer la Bolsa Nacional Agropecuaria, tanto institucional como financieramente y organizar una cámara arbitral que permita dirimir los conflictos por diferencia de calidad y facilite la participación de los industriales, agricultores y comerciantes en las negociaciones.

#### • Comercialización Interna

La inversión y el financiamiento estatal se centran en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentan tanto los pequeños productores en la comercialización, como los consumidores de menores recursos en el aprovisionamiento de alimentos.

Dentro de esta política, se consideran de especial importancia las inversiones contempladas en los programas del Ministerio de Obras Públicas. En particular, se destaca el impulso a un sistema intermodal de transporte a granel por el corredor del río Magdalena y las mejoras que se realizan en los puertos marítimos y fluviales, así como la rehabilitación y construcción de carreteras y vías de penetración, con especial énfasis en las áreas del Plan Nacional de Rehabilitación.

#### • Programa para la Fase de Acopio y Transformación

Este programa se orienta a mejorar las condiciones materiales para la comercialización de los productos agropecuarios; a ampliar la coordinación entre mercados de origen y terminales, de forma que el precio al productor corresponda a su esfuerzo productivo; y a desarrollar y fortalecer las entidades particulares o asociativas especializadas en comercialización.

Los mecanismos utilizados para ese propósito se describen a continuación:

#### • Dotación de Infraestructura

Con el fin de desarrollar los procesos de acopio, transformación y venta de los productos de origen campesino, se impulsan los "Centros de Servicios de Comercialización Rural". Dichos centros, de propiedad de los productores, se ubican de preferencia en regiones con alta concentración campesina y proveen los siguientes servicios: beneficio, almacenamiento y secamiento de granos; infraestructura para selección, lavado, empaque y refrigeración de perecederos; procesamiento agroindustrial; venta de insumos agropecuarios; alquiler de maquinaria de labor y fumigación; e información de precios y mercados.

Este Programa cuenta con la coordinación y el apoyo financiero del Ministerio de Agricultura, los departamentos y los municipios y con el respaldo técnico del DRI, las URPAS, IDEMA, CECO-RA, EMCOPER y otras entidades públicas y privadas del orden regional. En las zonas PNR, el IDEMA puso en marcha un amplio programa de construcción de Centros de Servicios para apoyar el plan de ampliación de compras en dichas regiones.

Además, el Ministerio de Agricultura coordina el Programa de Capacitación y Extensión de métodos de manejo post-cosecha.

Se propone promover el mercadeo de carnes en canal, con el objeto de reducir los costos de transporte y las pérdidas de peso, características de la comercialización del ganado en pie. Para lograr este objetivo, el Gobierno Nacional apoya los proyectos que las Asociaciones de Municipios, con base en los recursos de la Ley 12 de 1986, promuevan para la adecuación o construcción de mataderos en zonas de confluencia de las especies bovina y porcina. Estos mataderos serán de carácter modular y contarán con componentes de refrigeración y de aprovechamiento y procesamiento de subproductos. La asistencia técnica la prestará el Instituto Colombiano de Tecnología de Alimentos -ICTA- y se cuenta con recursos del crédito para su financiamiento, provenientes del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano -FFDU-.

Se pretende contribuir a la instalación de industrias de procesamiento de leche en zonas de alto potencial productivo, que tengan déficit de capacidad instalada, orientándolas a aquellos procesos que incorporen nuevas tecnologías.

La infraestructura de comercialización se fortalecerá con la inversión de más de \$400 millones por parte de EMCOPER, para el manejo de productos perecederos. Además, se amplía y mejora la red de frío, con inversiones por valor de \$127 millones.

El IDEMA invertirá en la creación del Fondo para Compra de Cosechas y en la ejecución de obras de infraestructura en zonas PNR, \$3.143 millones de 1987, durante el cuatrienio. En adición a estos recursos, se prevén inversiones anuales por \$1.800 millones, provenientes del Instituto, dirigidos a fortalecer las acciones en zonas PNR y a ampliar la cobertura de comercialización en el resto del país.

De otra parte, se asignaron recursos de Presupuesto Nacional al Fondo DRI para el desarrollo del programa de Centros de Servicios para la Pesca Artesanal -CESPAS-. Este programa contempla la realización de acciones integrales de repoblación de especies, capacitación de pescadores, organización comunitaria, comercialización de productos e insumos y mejoramiento de artes y métodos de pesca. Da prioridad a los proyectos de infraestructura que involucren a la comunidad y beneficien directamente al pescador artesanal.

#### • Impulso a las Formas Asociativas

Para impulsar las formas asociativas se actualiza la legislación sobre cooperativas y empresas asociativas en relación con la forma de organización, administración, estructura financiera y capitalización. Igualmente, se intensificaron los programas de capacitación y asistencia técnica y se asignaron los recursos de crédito de fomento asociativo para capital de trabajo, compra de equipo e infraestructura física, para esto se cuenta con el apoyo del Fondo de Garantías. En la Caja Agraria, se establecieron líneas de crédito para asociaciones de comercialización y agroindustrias rurales; se aumentó el cupo de bonos de prenda y se flexibilizó la forma de amortización.

#### • Programa para la Fase de Distribución.

Se diseñaron programas orientados a establecer un sistema de distribución eficiente y económico, adecuándolo principalmente a la ubicación e ingresos de la población más pobre. Se busca también desarrollar y fortalecer las entidades particulares o asociati-

vas de comercialización y mejorar la infraestructura de distribución (tiendas, plazas de mercado y buques-tienda).

El programa de abastecimiento de bienes básicos comprende la organización de tenderos y el desarrollo de centros de aprovisionamiento y servicios de mercadeo, así mismo, busca reducir el número de intermediarios y racionalizar el sistema de comercialización.

En el caso de las zonas rurales, el programa de abastecimiento de bienes básicos impulsa las "Tiendas Veredales", organizadas por la comunidad con el apoyo estatal. El IDEMA participará como mayorista en el abastecimiento de tiendas veredales y casas campesinas.

La asociación de los productores campesinos alrededor de las tiendas y cadenas de tiendas veredales y la vinculación de estas últimas a los centros de proveedurías, constituyen un canal de venta directa para los productores.

En algunas de las zonas incluidas en el Plan Nacional de Rehabilitación, el IDEMA destinó recursos para el establecimiento de "bucques-tienda" que, además de ofrecer los alimentos e insumos básicos, permite comprar los productos agropecuarios.

El gobierno nacional brindará asistencia técnica a los municipios en la construcción de plazas de mercado, en el mejoramiento de las existentes y en el establecimiento o expansión del servicio de mercados móviles.

En materia de comercialización mayorista, el gobierno centra su acción en el logro de un mayor grado de competencia y eficiencia en las centrales de abasto, con el fin de aumentar los beneficios para productores y consumidores. También ofrece apoyo técnico en las etapas de preinversión y funcionamiento a los proyectos de comercialización que asuman los municipios.

#### • Comercio Exterior

Dentro de la política de promoción de exportaciones se destaca la importancia asignada a nuevos productos como las frutas tropicales y los provenientes de la pesca, que se encuentran en un proceso de expansión relativamente rápido. Al respecto, se definen

medidas específicas orientadas a superar las principales limitaciones a la exportación de estos productos, a saber: restricciones fitosanitarias; desconocimiento de los mercados; variedades no adecuadas en cuanto a características de tamaño, forma y color; ineficiencias y altos costos de transporte; y problemas originados en los trámites frente al Estado<sup>5</sup>.

El ICA, por su parte, impulsa la investigación y transferencia de tecnología, para la producción de cultivos de exportación y el Instituto de Investigaciones Tecnológicas -IIT-, adelanta programas para el manejo post-cosecha de los productos mencionados. En complemento de las anteriores acciones, se adecúa la infraestructura de transporte aéreo para el manejo de perecederos, mediante la construcción de bodegas de frío en los aeropuertos. Así mismo, PROEXPO aumentará su contribución al Fondo de Garantías, para facilitar el acceso al crédito a los pequeños productores.

Con el objeto de reducir la inestabilidad de los precios de exportación de los productos del sector, se propone crear "fondos de estabilización de precios" de productos con un mercado externo establecido. Con el mismo fin, se impulsa el acceso a mercados de futuros.

El manejo cuidadoso y oportuno de las importaciones tiene como objetivo proteger la producción nacional y garantizar un adecuado abastecimiento del mercado interno a lo largo del año. Este manejo será selectivo, de acuerdo con las posibilidades de sustitución a corto y mediano plazo, tanto en la producción como en el consumo.

Se otorga un nivel de protección efectiva que favorezca aumentos en la producción y productividad. En esta dirección, la Ley 75 de 1986 (Art. 95 y 97) estableció un impuesto del 10% al IDEMA sobre el valor CIF de las importaciones de materias primas alimenticias; y la puesta en práctica del cobro de las tarifas arancelarias y no arancelarias a las importaciones hechas a través del IDEMA (directas y para terceros). Así mismo, la política de sustentación de precios, pretende garantizar una demanda al productor que lo estimule a sustituir importaciones.

<sup>5</sup> Se hace referencia, especialmente, a la necesidad de agilizar los trámites de Incomex y de Aduana.

Se tendrán en cuenta los subsidios que los países industrializados otorgan a la producción y exportaciones agropecuarias, con el fin de evitar que el impacto de los precios internacionales afecte la producción interna de dichos bienes.

### Política Cafetera

Dada la importancia que tiene el café para la economía nacional y para el sector agropecuario, en particular, por su aporte a la generación de divisas y de empleo y por su íntima relación con la política macroeconómica del país, se asignan objetivos específicos a la política cafetera. Dentro de éstos, se destaca el de maximizar el ingreso de divisas provenientes de las exportaciones y mantener un nivel adecuado de ingresos para los productores.

En el primer aspecto, se hacen esfuerzos para que de nuevo la comercialización internacional de café se realice mediante el sistema de cuotas por las ventajosas que dicho mecanismo reporta a los países productores, en términos de precios y estabilidad de ingresos.

Se adelanta también una agresiva política de comercialización que permita incrementar las ventas de café colombiano tanto en los mercados tradicionales, especialmente en los europeos que demandan café suave, como en nuevos mercados.

En el segundo aspecto y teniendo en cuenta la coyuntura de precios externos, la política de precio interno se orienta con base en el criterio de mantener estable el ingreso de los cultivadores. A tal efecto, se busca mantener un nivel de inventarios consistente con las posibilidades de colocación del grano en los mercados externos.

Se busca recobrar la productividad de la cafeicultura tecnificada del país, afectada por las avanzadas edades de un alto porcentaje de los cafetales. Para esto se cuenta con un programa de crédito para renovación o soca de los cafetales viejos. En cualquier caso, la Federación Nacional de Cafeteros mantiene sus actividades orientadas a controlar y frenar la propagación de la roya, dando prioridad a los pequeños productores.

En forma simultánea, se impulsan programas de diversificación en las zonas cafeteras. Estos se orientan, prioritariamente, a pro-

ductos de exportación que cuentan con perspectivas favorables en los mercados internacionales y que, por tanto, puedan ofrecer precios atractivos a los agricultores.

### Programas Específicos de la Economía Social en el Área Rural

Dadas las condiciones especiales de los pobres del campo y la importancia que les asigna la estrategia de la economía social, se diseñaron programas específicos, se responsabilizaron instituciones particulares y se destinaron recursos especiales, a fin de estructurar planes integrales que garanticen un apoyo coordinado y mejoren sus condiciones de vida e ingresos de manera permanente, con base en el aumento de la producción.

Las acciones en las áreas rurales, de una parte, buscan la reorientación de la inversión pública hacia la construcción de obras de infraestructura física y capital social -como son los caminos de penetración, acueductos, alcantarillados, escuelas y centros de salud- y a la transferencia de tierra, capital y tecnología, con el fin de aumentar la cantidad, calidad y productividad de los activos de los campesinos. De otra parte, se pretende crear las condiciones para que los propósitos se traduzcan en un incremento del empleo productivo y por ende de los ingresos de los sectores más desprotegidos.

La titulación de tierras, la incorporación de tecnologías apropiadas a la producción campesina en zonas de colonización, el crédito y la remoción de los obstáculos en la comercialización, conducen al aumento de la oferta de alimentos, para satisfacer las demandas derivadas de la estrategia de la economía social. Al mismo tiempo, la generación de empleo y la elevación de ingresos de la población rural, permite ampliar la demanda de bienes básicos agrícolas e industriales.

La coordinación de estos programas está a cargo del Fondo de Desarrollo Rural Integrado y de la Secretaría de Integración Popular.

Con el fin de asegurar la disponibilidad permanente de alimentos en las cantidades y calidades adecuadas y el acceso a ellos, en especial para el 25% más pobre de la población, se han concentrado recursos financieros, humanos e institucionales en la produc-

ción de los alimentos que constituyen la dieta básica: maíz, arroz, frijol, soya, carne, leche, papa, aceite, panela y huevos.

De otra parte, se ejecutan programas orientados a generar una mayor demanda por producción doméstica y asegurar su suministro a los estratos más pobres, mediante la articulación de iniciativas, unas en marcha de tiempo atrás<sup>6</sup> y otras nuevas, diseñadas para atender las necesidades de los grupos más vulnerables a la desnutrición. Dentro de estas últimas se destaca el programa "Hogares Populares para la Atención del Niño", cuyo propósito es atender a los menores de siete años de todas las ciudades y cabeceras municipales que sufran o corran el riesgo de sufrir problemas de abandono y desnutrición. Dicho programa está coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y cuenta con una amplia participación de la comunidad.

A mediano y largo plazo se busca un crecimiento sostenido de la oferta de alimentos básicos, para reducir la dependencia de las importaciones, a medida que resulte técnica y económicamente factible sustituirlas con producción nacional.

#### • Programa de Desarrollo Integral Campesino

El gobierno introdujo modificaciones sustanciales a la estructura jurídica del Fondo DRI, a fin de convertirlo en uno de los principales instrumentos para la atención y el apoyo integral al campesinado y a los trabajadores del campo.

El Decreto Legislativo 77 de 1987 transformó el Fondo DRI en un establecimiento público. Su objetivo primordial es cofinanciar con los municipios y otras entidades públicas y privadas, la ejecución de programas y proyectos integrales de inversión destinados al desarrollo económico y social de las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización. Sus acciones se orientan hacia los servicios de apoyo a la producción dirigidos a inducir el cambio tecnológico en las unidades de producción campesinas, los servicios públicos para mejorar la calidad de vida de las familias y la infraestructura productiva y social para beneficio de las comunidades rurales más pobres. Con ésto, el Fondo DRI contribuirá a crear las condiciones para el mejoramiento y modernización de la economía campesina, vinculándola a los beneficios del progreso.

6 Tales como Recuperación Nutricional, Atención al Escolar, Atención Comunitaria a los Ancianos y a las Comunidades Indígenas.

También se faculta al Fondo DRI para intervenir en la promoción y coordinación de sistemas asociativos de pequeños productores y comerciantes minoristas en zonas rurales y urbanas, así como para cofinanciar y coordinar programas de seguridad alimentaria a todos sus niveles. Además, recibió el encargo de fijar, bajo la orientación del Ministerio de Agricultura, los lineamientos básicos de la política de Desarrollo Rural Integrado en el territorio nacional, con lo cual se unifican criterios y se armonizan las acciones que en esta materia desarrollen las diferentes entidades del Estado encargadas de ejecutar la política social agraria.

Se logra así responder a las demandas de los municipios y a los problemas identificados por las propias comunidades y canalizar recursos del sector central hacia las zonas más necesitadas.

En el periodo 1987-90, el Fondo DRI invertirá recursos por \$68.000 millones (pesos de 1987) en las siguientes áreas: obras de infraestructura productiva por valor de \$22.235 millones, entre los cuales se destacan principalmente vías, electrificación rural y el programa de lagos y riego en ladera; infraestructura social y comunitaria, constituida por agua potable, saneamiento de la vivienda, salud, educación, capacitación y organización de la comunidad, por un valor de \$18.797 millones; y apoyo a la comercialización y a la producción, por \$21.346 millones.

Estas actividades son financiadas en igual proporción con recursos del presupuesto nacional y de crédito externo. Así mismo, se prevé la contratación de un nuevo crédito externo a partir de 1988, a fin de apoyar la ampliación de la cobertura del Fondo a nivel nacional.

#### • Plan Nacional de Rehabilitación-PNR.

Este Plan cubre las zonas no atendidas por el Fondo DRI y ubicadas en áreas afectadas por la falta de convivencia y por la ausencia de las condiciones institucionales, sociales y políticas, necesarias para lograr la integración comunitaria y el bienestar colectivo.

Los programas diseñados son integrales y buscan proveer de tierras a los campesinos, titular predios y dirigir y orientar la colonización. Las modificaciones contempladas en el proyecto de Ley de Reforma Agraria son el principal instrumento de apoyo a estos programas.

**Parte fundamental de este Plan es la incorporación de nuevas zonas de producción a la actual frontera agrícola, de tal forma que este proceso se convierta en una fuente adicional de crecimiento de la producción agropecuaria. Para tal efecto se adelantan amplios programas de colonización. La adecuación de tierras por medio de programas de irrigación y protección de cuencas y la difusión de tecnología, se pondrá en marcha con la canalización de recursos de destinación específica en el ICA, INDERENA e HIMAT.**

Así mismo, las acciones contempladas en materia de comercialización en áreas del PNR se encaminan a impulsar el mejoramiento de los sistemas comerciales regionales mediante:

- La intervención del IDEMA en compra de granos, con pagos de contado a precios de sustentación, por medio de un fondo rotatorio.
- La construcción y dotación de infraestructura regional para la comercialización, en lo fundamental a través de "Centros de Servicios de Comercialización".
- La fijación de tasas de interés de fomento y la ampliación de los cupos para los bonos de prenda destinados a productos comestibles y almacenados en estas áreas.
- La venta de alimentos de primera necesidad a través de las despensas y buques-tienda del IDEMA.

Para facilitar el acceso de los pequeños productores ubicados en el área del Plan, se asignan recursos específicos a la Caja Agraria, destinados al subprograma de garantías.

La Resolución 30 de 1987 de la Junta Monetaria creó una línea especial de crédito de fomento cooperativo, dirigida a redesarrollar obligaciones de cooperativas legalmente constituidas y ubicadas en zonas de rehabilitación. Los préstamos que se otorgan con cargo a esta línea son subsidiados, en términos de tasas de interés y márgenes de redescuento.

Las entidades del sector agropecuario destinarán recursos por cuantía de \$46.000 millones (pesos de 1987) en el periodo 1987-1990, para los programas agropecuarios del Plan Nacional de Rehabilitación.

#### • *Componente Rural del Programa de Aprovechamiento de Bienes Básicos*

El programa de aprovechamiento de bienes básicos y seguridad alimentaria tiene por objeto poner al alcance de la población pobre del campo y de las ciudades bienes de consumo básico de origen agropecuario e industrial. El componente rural del programa busca responder, en forma integral y convergente, a la demanda por productos esenciales de la población campesina y garantizar una adecuada oferta de los alimentos requeridos por los pobladores del área urbana.

Para lograr las metas mencionadas, las políticas sectoriales se orientan a incrementar la producción de alimentos básicos. En forma adicional, el programa está encaminado a mejorar la distribución de todos los bienes básicos.

#### Organización Institucional

Los organismos de asesoramiento y decisión que participan en las etapas de concertación, seguimiento y evaluación, tanto de la política agropecuaria en su conjunto, como de los aludidos programas y proyectos, son el Consejo Asesor de la Política Agropecuaria y el Comité de Coordinación Ejecutiva del Sector Agropecuario.

La Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA, en su calidad de Secretaría Técnica de estas instancias, con el apoyo de los Jefes y Subgerentes de Planeación de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura, se propone elaborar informes semestrales sobre los avances alcanzados y las limitaciones que se presenten para el cumplimiento de los objetivos y metas de dicha política.

De otra parte, se busca fortalecer o crear órganos de asesoramiento en las zonas rurales donde se ejecuten los planes y programas, que tengan bajo su responsabilidad la inducción y operación de sistemas de planificación regional y de seguimiento y evaluación que contemplen la participación de la comunidad.

Con el fin de fortalecer la estructura institucional del Ministerio de Agricultura y la de sus entidades adscritas y vinculadas, así como adecuarlas a las exigencias de la descentralización, en el proyecto de Ley de Reforma Agraria presentado al Congreso, se so-

licitan facultades extraordinarias para adelantar las reformas pertinentes.

Los proyectos de fortalecimiento institucional, mejoramiento de la capacidad de planificación sectorial, en los niveles nacional y regional, así como el apoyo de diversos proyectos que ejecutan las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio, en las áreas de transferencia de tecnología, sanidad agropecuaria y obras de infraestructura física y social en favor de pequeños productores campesinos, están a cargo directamente de la Dirección Superior del Ministerio de Agricultura. El monto estimado de las inversiones asciende a \$8.924 millones de 1987.

### INVERSION Y FINANCIAMIENTO

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados por la actual administración en materia agropecuaria, la inversión canalizada hacia el sector, en el periodo 1987-90, asciende a \$273.000 millones de pesos de 1987, lo que representa un aumento promedio anual del 11%. Esta inversión será financiada en un 65% con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, que crecen a una tasa de 7.5% anual; del crédito externo que participará con 24% y su crecimiento será superior al 25% anual; y 11% de recursos propios de las entidades, que crecen 2.8% (Cuadros No.11 y 12).

Cuadro No. 11  
INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO 1987-1990  
(Millones de pesos de 1987)

Entidad y Programa	1987			1989			1990		
	Total	Poa. Nacional	Recursos Propios	Total	Poa. Nacional	Recursos Propios	Total	Poa. Nacional	Recursos Propios
ICA	14139	8412	2822	14874	8578	2806	15970	8739	2806
INCORA (1)	14662	10017	4646	16446	10745	4700	17441	10745	4700
INDEBERENA	3272	2768	283	3257	3220	307	3257	3220	307
HIMAT	10437	6672	419	14303	7801	908	14303	7801	908
IDEMA	1844	1844		360	360		360	360	
EMCOPER	121	81	40	144	124	20	144	124	20
Fondo DRI	12002	7966	4106	12165	9108	3058	12165	9108	3058
DIRECCION SUPERIOR	1742	1742		2759	2759		2759	2759	
TOTAL SECTOR	58277	39489	8209	63278	42796	8739	63278	42796	8739
ICA	16353	11209	2800	16499	11452	2806	16499	11452	2806
INCORA (1)	15792	11047	4745	16146	11257	4791	16146	11257	4791
INDEBERENA	3793	3514	279	3778	3501	277	3778	3501	277
HIMAT	16113	10243	903	16027	11590	959	16027	11590	959
IDEMA	570	570		370	370		370	370	
EMCOPER	132	40	92	144	144	94	144	144	94
Fondo DRI	19288	8175	10813	24446	8476	15970	24446	8476	15970
DIRECCION SUPERIOR	2193	2193		2230	2230		2230	2230	
TOTAL SECTOR	74275	47292	8848	79643	49017	8927	79643	49017	8927

(1) En el caso del INCORA el crédito externo se contabilizó dentro de Presupuesto Nacional.

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en cuota CONPES 1987-88 y programación de las entidades.

Cuadro No. 12  
INVERSION PUBLICA TOTAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO  
(1987-1990)

Entidad y Programa	Total 1987-1990			Participaciones %		
	Total	Poa. Nacional	Recursos Propios	Total	Poa. Nacional	Recursos Propios
ICA	61,666	38,720	11,232	10,643	22.6	64.5
PNR	6,298	4,556	741	700	2.3	18.2
Investigac. Agropec.	27,037	16,683	2,822	7,532	9.9	11.8
Transf. y Asist. técn.	5,027	1,664	3,363	0	0.0	27.9
Sanidad y Control Agropec.	10,377	6,596	2,723	1,055	1.8	68.9
Desarrollo Social	5,186	2,367	1,423	1,266	3.8	26.2
Servicio de la Deuda	7,741	7,582	159	0	1.9	27.4
INCORA	62,047	43,168	18,881	0	22.7	30.4
PNR	29,487	26,972	516	0	10.8	98.3
Infraestructura física y social	625	620	5	0	0.2	0.8
Adquis. Adjud. y Titulación de tierras	6,316	1,707	4,609	0	2.3	73.0
Fomento y Créd. Agropec.	8,889	128	8,761	0	3.3	98.6
Capacit. y Desarrollo Social campesino	10,770	10,345	425	0	3.9	96.1
Servicio de la Deuda	5,990	1,395	4,595	0	2.2	23.4
TOTAL SECTOR	173,000	111,000	36,000	17,000	10.0	23.0

7 Estos recursos no aparecen en los cuadros 11 y 12 en razón a que su origen es diferente del de los recursos asignados a las demás entidades adscritas al Ministerio de Agricultura.

Continúa

Continuada

Cuadro No. 12  
INVERSION PUBLICA TOTAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO  
(1987-1990)

Entidad y Programa	Total 1987-1990				Participaciones %			
	Total	Pro. Nacional	Recursos Propios	Credito Externo	Total		Credito	
					Nacional	Externo	Nacional	Externo
INDERENA	14370	13,008	1,146	221	4.3	90.6	8.0	1.8
PNB	522	522	0	0	0.2	100.0	0.0	0.0
Lavanderias	2063	1,850	204	0	0.8	90.1	9.9	0.0
Sistema parques Nahuatl	2019	1,860	158	0	0.7	92.1	7.9	0.0
Administración PNB	4,592	3,592	619	221	1.6	82.8	12.1	5.1
Catena Ambiental	3,189	2,563	226	0	1.2	92.6	7.4	0.0
Otras Inversiones	940	940	0	0	0.3	100.0	0.0	0.0
Servicio de la Deuda	1,244	1,218	29	0	0.5	97.8	2.2	0.0
HIMAT	64,134	36,298	3,218	14,620	19.8	67.0	6.9	27.0
PNB	5,320	5,320	0	0	2.0	100.0	0.0	0.0
Invent. y Producc. Agric.	35,550	18,797	2,113	14,620	13.0	62.9	6.0	41.1
Hidrologia y Meteorologia	4,960	3,867	1,063	0	1.8	78.1	21.9	0.0
Servicio de la Deuda	6,314	6,312	2	0	3.0	100.0	0.0	0.0
IDEMA	2,143	2,143	0	0	1.2	100.0	0.0	0.0
PNB	2,500	2,500	0	0	1.1	100.0	0.0	0.0
Mercedes Mayentitas	240	240	0	0	0.1	100.0	0.0	0.0
Infraest. Pizua Raso pais	0	0	0	0	0.0	N/D	N/D	N/D
EMCOFER	641	286	246	0	0.3	64.5	46.5	0.0
Planes Estad. Percepciones	266	20	246	0	0.1	7.6	92.4	0.0
Centros de Acopio	88	88	0	0	0.0	100.0	0.0	0.0
Centros de Comercio	59	59	0	0	0.0	100.0	0.0	0.0
Proyectos Public.	127	127	0	0	0.0	100.0	0.0	0.0
Fondo DRI	67,961	34,014	0	33,947	24.9	60.0	0.0	64.0
PNB	2,078	2,078	0	0	0.8	100.0	0.0	0.0
Infraest. Pizua	22,235	7,591	0	14,643	6.2	34.1	0.0	65.9
Infraest. y Serv. Social	18,737	7,133	0	11,604	6.9	37.9	0.0	62.1
Servic. de Apoyo Comerc.	4,824	2,605	0	2,219	1.8	54.0	0.0	46.0
Serv. de Apoyo Producc.	16,522	12,013	0	4,509	6.1	72.7	0.0	27.3
Otras	3,595	2,593	0	912	1.3	74.0	0.0	26.0
DIRECCION SUPERIOR	8,924	8,924	0	0	3.3	100.0	0.0	0.0
PNB	23	23	0	0	0.0	100.0	0.0	0.0
Inform. y Procc. datos	1,581	1,581	0	0	0.8	100.0	0.0	0.0
Estad. forestal, planif.	1,095	1,095	0	0	0.4	100.0	0.0	0.0
Fomento agropecuario	900	900	0	0	0.3	100.0	0.0	0.0
Transferencia de Tecnologia	6,267	6,267	0	0	1.9	100.0	0.0	0.0
Otras	58	58	0	0	0.0	100.0	0.0	0.0
<b>TOTAL SECTOR</b>	<b>772,787</b>	<b>770,503</b>	<b>34,723</b>	<b>69,471</b>	<b>100.0</b>	<b>65.5</b>	<b>12.7</b>	<b>21.8</b>

N/D: No Disponible  
Nota: En el caso del INCOBA el credito externo se contabilizó dentro de Presupuesto Nacional.

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en cuenta CONPES 1986-87 y programación de las entidades.





## EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACION

### -Aspectos Generales-

PEDRO ALFONSO HERNANDEZ M.  
Abogado-Administrador Público  
Profesional ESAP

#### PRESENTACION

Este no es un documento de análisis. Constituye simplemente una guía de exposición para la charla de los aspectos generales del actual proceso de descentralización, elaborada por solicitud de la dirección del PNCA del IICA.

El propósito de nuestra intervención es señalar el marco temático, normativo y práctico dentro del cual se dan las modificaciones pertinentes en las entidades públicas para reorganizar y mejorar la prestación de servicios.

Para tal fin, se presentan los aspectos político, administrativo y fiscal de la descentralización, complementados con las posibilidades prácticas de aplicación.

Reiteramos que aquí sólo se incluye una relación temática, que en nada compromete a entidad alguna.

#### I. CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Formalmente el Estado colombiano desde 1886 se estructura bajo el principio de la centralización política con descentralización administrativa, para significar que las decisiones relacionadas con la organización y el ejercicio del poder están radicadas en una sola autoridad, centralizadas, y, por el contrario, las facultades frente a la organización y prestación de los servicios públicos que le corresponde atender al Estado son ejercidas por varias autoridades (descentralización).

La centralización política se manifiesta en el ejercicio de las funciones constitucional, legislativa y jurisdiccional.

La descentralización administrativa se presenta de dos maneras: una, funcional o por servicios (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, y sociedades de economía mixta) y otra de carácter territorial (departamentos, intendencias, comisarías y municipios).

## II. EL ACTUAL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

### A. ANTECEDENTES.

#### 1. Político Institucionales

- . Centralización político-administrativa
- . Incapacidad administrativa de las entidades territoriales.
- . Indeterminación de competencias entre las distintas autoridades.

#### 2. Económico Financieros

- . Escasez de recursos
- . Dependencia de la nación

#### 3. Administrativos

- . Instituciones más politizadas que administrativas
- . Imprecisión de funciones municipales
- . Indeterminación de las relaciones de coordinación, asesoría y gestión de las autoridades locales.

### B. CONTENIDO DE LA DESCENTRALIZACION

El contenido normativo y temático de este proceso de descentralización se presenta en tres aspectos: uno político, dado por la elección de alcaldes y la participación comunitaria; otro administrativo, con la determinación de la estructura de la administración municipal, las autoridades municipales y el manejo de contratos, presupuesto, control fiscal y entidades descentralizadas; y un tercero, de carácter fiscal, caracterizado por la reorganización de los tributos municipales y por el incremento de la transferencia del IVA a las entidades territoriales.

La finalidad del aspecto político tiende a fortalecer el concepto de Estado nacional y canalizar la participación de la comunidad en el proceso de la toma de decisiones y en la prestación de los servicios públicos municipales; el aspecto administrativo permite a las entidades locales la determinación autónoma de las formas y mecanismos para la prestación de servicios; y el aspecto fiscal fortalece los recursos de la administración municipal para atender adecuadamente la prestación de los servicios y el cumplimiento de las funciones que les corresponde.

#### 1. La Participación Comunitaria

##### a. Juntas Administradoras Locales

En la reforma constitucional de 1968 se señaló que "los concejos podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determine la ley" (A.L.01/68, Art.61)

La Ley 11 de 1986 reglamenta este precepto constitucional (Arts. 16 a 21)

##### b. Contratos o Convenios con la Comunidad

Este tema de la participación comunitaria consiste en la posibilidad que la Ley 11 de 1986 (art. 22 a 25) concede a la administración municipal para celebrar convenios o contratos con formas de organización de la comunidad (defensa civil, junta de acción comunal, sociedades de mejoras y ornato, etc.) para que se encarguen de la prestación de un servicio o del cumplimiento de una función que le corresponda adelantar al municipio.

##### c. Presencia de Usuarios de Servicios Públicos

Los usuarios serán representados por la tercera parte de los integrantes de las juntas o consejos directivos de los establecimientos municipales prestadores de servicios públicos.

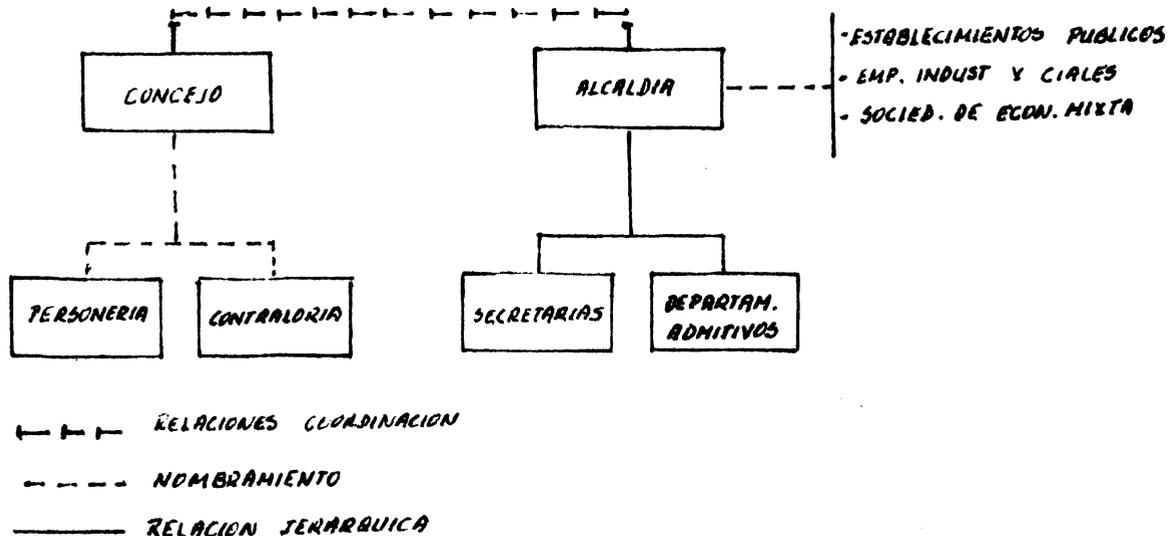
##### d. Consulta Popular

"Previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal" (A.L. 01/86, art. 6)

Este artículo no ha sido reglamentado.

## 2. Aspectos Administrativos

### a. Estructura Administrativa



Este organigrama es el básico para todos los municipios del país, independiente de su población, recursos o importancia económica.

### b. Autoridades Municipales

#### 1) Alcalde

Es el jefe de la administración municipal, elegido por el voto directo de los ciudadanos para un periodo de dos años. Pierde el carácter de agente del Gobernador.

Se precisan sus funciones: Art. 5 , Ley 49 de 1987

#### 2) Concejo

Corporación administrativa, elegido por el voto directo de los ciudadanos para un periodo de dos años y sus funciones están señaladas en la Constitución (art. 197) y en la ley (C.R.M.)

Recientemente fue modificado el número de sus integrantes (Art. 1o., Ley 15/88)

## 3) Personero

Elegido por el Concejo para un período de un año (1o. de enero-31 de diciembre) y reelegible indefinidamente.

"Para ser personero se requiere ser abogado titulado o haber terminado estudios de derecho" (Ley 11/86, art.37)

Se le limitan sus funciones administrativas y se precisan sus atribuciones como agente del Ministerio Público y como veedor ciudadano.

## 4) Tesorero

A partir del lo. de junio de 1988 es de libre nombramiento y remoción. Su atribución principal consiste en realizar los recaudos y los pagos dentro de la administración municipal.

Se ve despojado de la jurisdicción coactiva para ser radicada esta facultad en el alcalde, quien podrá delegarla en el tesorero. (Ley 49/87, art. 5)

## 5) Contralor

"Los concejos de los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a cincuenta millones de pesos, sin incluir el valor de los recursos del crédito ni las transferencias que reciban de la nación y del departamento, podrán crear y organizar contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración" (Ley 11/86, art. 50)

3. Aspecto Fiscal

## a. Ley 14 de 1983

Reorganiza los impuestos municipales y departamentales y señala los mecanismos para realizar su recaudo.

## b. Ley 12 de 1986

Incrementa la transferencia del Impuesto a las Ventas de un treinta a un cincuenta por ciento, cambia los beneficiarios de la cesión, establece topes mínimos de inversión en lo urbano y lo rural, introduce el concepto del "esfuerzo fiscal" y señala las áreas de inversión.

En el artículo 13 concede facultades al Presidente de la República para que reestructure o suprima entidades y

para que reasigne funciones, en los distintos niveles de la administración. Estas facultades fueron ejercidas a través de los Decretos 77, 78, 80 y 81 de 1987.

#### 4. Funciones Adicionales al Municipio

Al Municipio se le entregan funciones en los siguientes sectores: agua potable y saneamiento ambiental, salud, educación, agropecuario, desarrollo urbano, obras públicas, transporte y bienestar familiar.

#### 5. Sector Agropecuario

Específicamente para el sector agropecuario a los municipios les corresponde:

- La prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, en la aplicación de los resultados de las investigaciones realizadas por el ICA y otros organismos de investigación debidamente reconocidos, conforme a la ley.
- Los servicios de extensión rural en asistencia técnica directa que actualmente prestan el ICA y el INCORA.
- A partir del 1o. de enero de 1993 los servicios de asistencia técnica agropecuaria que actualmente brinda el INCORA, para actividades de colonización, parcelación, concentración parcelaria y colonización espontánea.
- Incluir dentro de sus planes integrales de desarrollo, para las zonas rurales o de reserva agrícola, programas de desarrollo rural integrado dirigidos a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización.
- Participar en la ejecución de programas de seguridad alimentaria y de proveeduría de alimentos básicos.
- Cofinanciar con el Fondo DRI, programas y proyectos de inversión en el área rural, con los recursos de Ley 12 de 1986.

Bogotá, D.E., Mayo de 1988





## LA PLANIFICACION REGIONAL AGROPECUARIA Y LA DESCENTRALIZACION

### Presentación

El nuevo proceso de descentralización que vive el país, no sólo plantea cambios en los aspectos administrativos, políticos y fiscales, sino que también impone cambios en la planificación, en su concepción y operatividad.

Se puede afirmar sin temor, que si el actual proceso descentralista no se acompaña de una adecuada planificación la cual regule e integre los niveles nacional, regional y local, se corre el riesgo de desandar en la práctica lo que históricamente se ha avanzado con la norma.

Por ésto, en el presente documento se analiza el papel del sector agropecuario en la descentralización bajo las nuevas necesidades en materia de planificación, resaltando la viabilidad de la planificación regional y la necesidad de actuar siempre desde un punto de vista integral.

### PLANIFICACION REGIONAL

Al hacer un análisis retrospectivo de la planeación en nuestro país, se puede apreciar como fondo, que dicha planificación ha evolucionado desde perspectivas macroeconómicas con fuerte manejo centralista, pasando luego por una etapa con

2.

énfasis en lo sectorial a través de los diferentes Ministerios, hasta llegar al presente, en donde el énfasis se enmarca en la Planificación Regional.

De acuerdo con las nuevas leyes sobre descentralización, en donde lo espacial cobra su verdadera importancia, la Planificación Regional se erige por tanto como el camino indispensable para solucionar las limitaciones y vacíos que presentaban los planes anteriores, dada su deficiente desagregación, manejo y conceptualización de lo regional y lo local.

Efectivamente, con esta línea de pensamiento y acción se pretende tener en cuenta de una manera más dinámica las condiciones, actitudes y necesidades locales, así como sus variaciones y sensibilidad ante cambios en la estructura regional. A su vez, propende por mejorar y hacer posible una mayor participación de la comunidad en los procesos del desarrollo.

Prosiguiendo con las bondades de la Planificación Regional, se puede decir también que si uno de los objetivos generales del Gobierno es la reducción de las desigualdades, este tipo de enfoque es un instrumento eficaz no sólo para reducir las desigualdades entre los individuos y las clases, sino también para disminuir las desigualdades entre las regiones y localidades. Este último postulado es fundamental para la integración a la vida económica y social del país de regiones apartadas y constituye una de las bases que sustentan programas como el Plan Nacional de Rehabilitación.

3.

Por otra parte, por medio de una adecuada Planificación Regional se logra más eficientemente una coordinación intra-regional; coordinación horizontal de todas aquellas instituciones, entidades, gremios y organizaciones comunitarias que habitan en la región y una coordinación inter-regional que permita la continua vinculación en el resto del país y asegure la inter-relación con la Planificación Central.

Como se aprecia, la Planificación Regional es compleja, pues se nutre de diversas disciplinas de pensamiento que contienen a su vez las actividades sectoriales, lo cual la convierte en una disciplina de un exigente contenido de coordinación. De esta forma, las diferentes actividades sectoriales al orientarse desde un punto de vista regional deben integrarse, sin perder su especificidad como partes de un todo y no actuar individualmente como reductos teóricos de estancos aislados.

La Planificación Agropecuaria por tanto debe asimilarse como una actividad que hace parte de un hecho más complejo como es la Planificación Rural, la Planificación Regional y por ende la Planificación Central.

Por consiguiente, si este Seminario se fundamenta en el Sector Agropecuario, ello no invalida una perspectiva más amplia que contenga los demás sectores de la Economía.

4.

#### PERFIL DE LA PLANIFICACION EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION

Con la descentralización, los Municipios deben basados en su autonomía, trazar planes de inversión y planes integrales de desarrollo, lo que presupone la puesta en marcha de la microplanificación. Dicha autonomía municipal a su vez no debe ser causa de mayores desarticulaciones con el resto del país, sino que por el contrario debe traducirse en una férrea integración que brote del análisis compartido de su realidad. Pero cómo lograr tal integración? Al respecto, es prescindible afirmar que las últimas leyes sobre descentralización no invalidan, por el contrario son un complemento de leyes anteriores que definen la planeación del país. Como marco, la Ley 38 de 1981 traza la norma que determina la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social bajo la responsabilidad del CONPES y el DNP. Esta misma ley, como forma de articulación entre la Nación y las regiones establece las pautas de la Planificación Departamental a través de los Consejos Departamentales de Planeación.

Por este medio los Departamentos, tal como reza la Constitución Nacional, " ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios en los términos que las leyes señalen".

Lo anterior concuerda plenamente con la actitud que deben asumir los Gobernadores frente a la elección popular de los Alcaldes, cual es la de ser Coordinadores

5.

del desarrollo local o Gerentes del desarrollo departamental. Asimismo, los Gobernadores cuentan con instrumentos como el Decreto No. 2275 de 1978, por medio del cual se faculta " a los mandatarios seccionales para dirigir, coordinar y supervisar a las Seccionales de los institutos descentralizados y los Municipios, haciendo compatibles sus actividades con las de los Departamentos y Municipios a través de Comités sectoriales " <sup>1/</sup>. Se tiene entonces como presupuesto que los Departamentos para cumplir sus nuevas funciones deben contar como su principal arma la Planificación. Por su parte, los Municipios no podrán hacer planes integrales apropiados si no cuentan como guía con una Plan Indicativo departamental y regional.

#### EL SECTOR AGROPECUARIO Y LA DESCENTRALIZACION

Siendo Colombia un país agrícola se comprende de inmediato la gran importancia y responsabilidad que posee el Sector Agropecuario en el proceso de la descentralización. Papel que como ya se insinuó, debe ejecutar en forma integral con los demás sectores desde una realidad regional y con una mira nacional.

---

<sup>1/</sup> Intervención del señor Presidente de la República, Virgilio Barco, en la Séptima reunión de Gobernadores, Intendentes y Comisarios. Casa de Nariño, 3 de Mayo de 1988.

6.

Afortunadamente para el sector, el Ministerio ha iniciado con anterioridad un programa de Planificación Nacional/Regional, el cual será un apoyo fundamental para los Gobiernos Seccionales y para los COR.PES en esta nueva etapa de la Planificación. Dicho Programa que se sustenta en las URPA's a nivel departamental tendrá como guía los siguientes aspectos :

- Coordinar las actividades de las diferentes instituciones que componen el sector, con el fin de brindar una adecuada asesoría a los Municipios y constituirse en una base importante para la Planificación Regional ( COR - PES ). Como herramienta eficaz se cuenta con el Comité de Desarrollo Agropecuario, el cual aglutina todas las fuerzas económicas del sector.
- Colaborar en la identificación de objetivos, estrategias, metas de desarrollo tanto regionales como departamentales y municipales. Para ello, la URPA debe trabajar coordinadamente con las demás instituciones y sectores, propendiendo siempre por el fortalecimiento de las Oficinas de Planeación Departamental, que son ante la Ley los responsables de la preparación, actualización y evaluación periódica de los planes y programas en el Departamento.
- Formular proyectos de desarrollo agropecuario y establecer los debidos Convenios para su ejecución. En este campo las Unidades de Planificación deberán apoyarse en las instituciones del sector y sobre todo en las Secretarías de Agricultura que son entes más operativos.

7.

- Apoyar a los Departamentos y Municipios con las Estadísticas Agropecuarias, ya sea mediante los Consensos, el SEAM y demás investigaciones específicas.
- Colaborar con el Gobierno Seccional en la realización de un Inventario de Proyectos Municipales, su estado, financiación, entidad ejecutora y localización.
- Propender por una sub y microregionalización de acuerdo con los conocimientos metodológicos que se poseen y con base en la Cartografía y estudios del Uso del Suelo que se tienen. Dicha subregionalización es imprescindible en el camino de desagregar los planes regionales y departamentales como mecanismo de administración y como instrumento viable para la coordinación institucional y la participación ciudadana.

Estos objetivos y otros que demandan las regiones serán en adelante compromiso del Ministerio de Agricultura, de sus Asesores Regionales y de las URPA's, para con las diferentes regiones del país.

Es cierto que existen debilidades estructurales que han impedido la consolidación del sistema de Planificación propuesto, pero a su vez se cuenta con la voluntad política y técnica en todos los niveles para fortalecer dicho proceso.

8.

Confiamos en que todos los esfuerzos que realicemos para el bien de la planeación y el desarrollo agropecuario no sean inferiores a los deseos de cambio plasmados a través de las leyes de descentralización.

Muchas gracias.





MINISTERIO DE AGRICULTURA

OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - OPSA

UNIDAD DE PROGRAMACION AGRICOLA

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLITICA DE PRECIOS,  
CREDITO E INSUMOS

Documento de Trabajo

Bogotá, Junio 3 de 1988



## INTRODUCCION

Esta exposición tiene el objetivo de presentar el marco general de la política de precios, crédito e insumos para el sector agropecuario, siguiendo los lineamientos generales de desarrollo trazados en el Plan de Economía Social - PES para los años 1988-1990.

Los criterios aquí expuestos pretenden explicar y dar una guía del direccionamiento de la política agropecuaria en lo referente a precios, crédito e insumos, y por lo tanto su proceso de implementación permite tener un esquema de debate abierto a los diferentes aportes intelectuales o materiales, con el fin de realizar los ajustes necesarios en el diseño de la política.

La política de largo plazo para el sector agropecuario ha estado olvidada en los últimos tiempos, por efectos de prioridad en otros sectores y por problemas de orden social, que no son del caso tratar en esta exposición y para los cuales el gobierno nacional ha tomado las decisiones y acciones pertinentes. Lo cierto es que el campo colombiano ha disminuido sus niveles de inversión y se ha estancado en su proceso de tecnificación y desarrollo.

Por ello el gobierno ha decidido trazar una política de largo plazo para el sector agropecuario enmarcada dentro de la política global, en la cual se considera necesario el crecimiento económico estable y perdurable como motor para cumplir la función de desarrollo social.

Siendo necesario buscar el crecimiento del sector agropecuario con limitación en los recursos estatales, la política se fundamentara principalmente en la búsqueda de la inversión privada en el agro Colombiano, por medio de un esquema de protección a la producción nacional y con un mejoramiento de la rentabilidad del sector. Política general cuyo objetivo principal es buscar la equidad con los demás sectores, en el aspecto de rentabilidad y protección, para inducir al fomento de la inversión en el agro.

La política de protección se basa en el control de las importaciones de productos agropecuarios que compitan directa o indirectamente con los bienes agropecuarios de origen nacional. Importaciones que se asignaran de acuerdo a un sistema de convenios entre la industria y el gobierno, en los cuales la premisa principal será la absorción y el fomento de la producción nacional para luego lograr si es necesario la obtención de los respectivos cupos.

El mejoramiento del margen de rentabilidad; consiste en una política integrada que permita lograr una elevación del margen entre los precios y los costos, hasta un nivel que torne atractiva la inversión en el sector agropecuario.

Aumento en el margen precio-costo mediante políticas tributarias, de incremento en la productividad, de reducción en los costos de producción y de la extensión de la frontera agrícola e integración de zonas aledañas, en las cuales el costo de la renta de la tierra no sea tan elevado.

Es importante anotar, que estas políticas no buscan crear presiones inflacionarias de manera que lleguen a afectar la demanda global de la economía. Por eso, la política ha previsto el mantenimiento de una oferta adecuada de alimentos cuando exista algún déficit, a través de la sustitución con otros productos nacionales o por medio de la importación de volúmenes racionales.

Adicionalmente, se plantea una política de exportaciones en aquellos productos en los cuales el país posea ventajas geográficas naturales, como: frutales, cultivos permanentes y hortalizas. Ventaja geográfica que se ve complementada con la recuperación y estabilidad de la tasa de cambio real y con programas de fomento al comercio exterior.

Así a grandes rasgos se describe la política del sector agropecuario y aunque la solución de los problemas tan hondamente arraigados no es labor fácil en el corto plazo, especialmente en una coyuntura de problemas externos que dificultan las opciones de manejo económico, con la escasez de recursos fiscales que imponen serias limitaciones al gasto del Estado y con una dinámica de las decisiones económicas motivada por algunas exigencias de corto plazo; el gobierno nacional continuará con el lineamiento de política encaminado a fomentar la inversión en el agro para lograr su modernización y desarrollo.

## POLITICA DE INSUMOS

En lo correspondiente a la política de insumos dentro del marco de la política agropecuaria, le ha sido asignado el papel correspondiente a contribuir al incremento del margen entre los precios y los costos de los productos agropecuarios, con dos políticas específicas: el incremento de la productividad y la reducción de los costos de producción.

Asignado el papel respectivo de la política insumos, se considera que se debe trabajar en los siguientes módulos :

### 1. INVESTIGACION

La investigación y experimentación, debe contribuir al desarrollo de practicas productivas apropiadas y no degradantes, que tengan un efecto sostenido en el largo plazo sobre la producción y la productividad. Se debe propender por lo tanto por una política de investigación sana, en el sentido de buscar materiales que induzcan a una mayor productividad y que no degeneren el entorno ecológico.

Debido a la limitación de recursos se deberán priorizar los proyectos de investigación, ejecutando aquellos que permitan una mayor productividad para productos incluidos en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria o en aquellos productos con ventajas en su desarrollo para el mercado interno y externo del país.

### 2. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

Impulsar las campañas de divulgación con el fin de transferir técnicas apropiadas a nivel regional, de manera que se propague una tecnología con mayor productividad y por ende se traduzca en una disminución relativa de los precios de los productos agropecuarios.

Las campañas de divulgación deberán estar dirigidas al manejo integrado de plagas y enfermedades, que contribuyan a reducir el empleo de plaguicidas; practicas más adecuadas de fertilización, con el fin de evitar las aplicaciones excesivas de nutrientes; sanidad animal orientada a prevenir, controlar y erradicar las enfermedades; nutrición animal que remueva las limitaciones originadas en el manejo inadecuado de pastos y forrajes, y además que se formulen dietas

alimentarias adecuadas para las poblaciones animales; practicas para difundir por cruces genéticos mas apropiados para cada región y propagar la tecnología de los procesos integrales.

Los Centros Regionales de Extensión, Capacitación y Difusión de Tecnología - CRECED, serán los centros pilotos donde se integren las acciones de investigación, validación y ajuste de tecnología a nivel de finca. Estos centros trabajaran de acuerdo con el Plan de Desarrollos Tecnológico Regional, con el fin de contemplar las especificidades físicas, económicas y sociales de cada zona del país.

### 3. SANIDAD Y CONTROL DE INSUMOS

Se debe conservar un ambiente natural en las labores del sector agropecuario, evitando problemas de propagación de plagas y enfermedades que afecten ecológica y económicamente el agro del país. En caso de converger en el problema de enfermedades y plagas se deberán adelantar campañas masivas para el control y erradicación.

Se debe buscar además que los productos distribuidos en el mercado interno sean eficientes y eficaces, buscando que cumplan las calidades técnicas especificadas en los registros de venta expedidos.

En el caso de los productos no registrados y de las adulteraciones que proliferan en el mercado, se tomara medidas integrales con otros organismos estatales, llegando incluso a los estamentos de policía, con la finalidad de hacer cumplir las reglamentaciones establecidas a todos los que participan en el mercado de insumos.

### 4. PRECIOS Y COSTOS DE PRODUCCION DE INSUMOS

El objetivo primordial de esta política es controlar el margen de los costos y los precios de los productos agropecuarios, de manera que exista una equidad de rentabilidad entre las labores del agro y los demás sectores de la economía, para incentivar así la inversión privada en el campo.

Se buscara además una racionalización de la estructura arancelaria entre los insumos consumidos por el sector, las materias primas y los productos agropecuarios de

manera que se construya una protección efectiva positiva para cada uno de los procesos productivos del sector, similar a la de los demás sectores y si fuera posible aún mayor teniendo en cuenta los niveles de subsidios internacionales de los productos agropecuarios y el riesgo climatológico que la misma actividad encierra en el espacio tropical.

La política de precios de insumos busca reducir los costos de producción a través de políticas tributarias, financieras, etc., como la disminución de impuestos a la importación, la eliminación del impuesto al valor agregado, la financiación de las ventas, etc.; Se busca adicionalmente incrementar la oferta de insumos agropecuarios a través de una mayor apertura hacia el comercio externo; incremento en la oferta de los insumos que se vera representada en productos tradicionales y en productos de la nueva tecnología y aunque no se espera una disminución en los niveles de precios unitarios, sí se espera que disminuya el costo total del consumo intermedio correspondiente a los insumos agropecuarios.

## 5. SEGURIDAD DE PRODUCCION Y ABASTECIMIENTO

Esta política pretende disminuir la dependencia en el abastecimiento de insumos del sector externo a través del fomento de la producción interna. Además pretende asegurar el normal abastecimiento, evitando un exceso de demanda sobre la oferta, de manera que se eviten las presiones especulativas sobre los precios de los insumos determinados por los niveles de existencias físicas.

La política busca además fomentar las inversiones para obtener los beneficios de la nueva tecnología generada a nivel mundial y desarrollar tecnología adecuada a las necesidades del campo Colombiano.

Se tomara en cuenta para el cumplimiento de este lineamiento el establecimiento de programas globales de importación. Adicionalmente se flexibilizará el sistema de Plan Vallejo para aquellos productos de fomento en el mercado externo con el fin de tener una permanencia en el mercado y cumplir los compromisos de exportación que se adquieran.

## 6. COMERCIALIZACION

Para este modulo es necesario estudiar medidas, de manera que se hagan más eficientes los canales de

distribución de insumos y así disminuir el sobre costo ocasionado por su comercialización.

Bajo el criterio anterior se buscará crear sistemas de información de mercado, con el propósito de evaluar las diferentes alternativas de productos, precios y ubicaciones, de manera que sea factible aplicar aquellos insumos cuyo costo total de utilización sea el más bajo posible y la Caja Agraria incrementará su participación en el mercado disminuyendo sus costos fijos medios a través de un mayor volumen de ventas utilizando como gancho comercial las facilidades de crédito directo y sin garantía.

Se puede concluir por último que la política dimensionada busca lograr el avance tecnológico y el acceso a él, por lo tanto se constituye en pieza fundamental para incrementar la rentabilidad de la actividad agropecuaria y por ende para realizar un cambio social al versen incrementadas las ventajas comparativas derivadas del acceso actual a recursos de baja productividad.

Es importante resaltar la necesidad de incrementar la productividad, en razón del aminoramiento de las ventajas con otros países que sí lo están haciendo. Y es bueno recordar la influencia relativa del sector agropecuario en la economía Colombiana, por lo cual es justificable desarrollarla para poder expandir y diversificar el aparato productivo.

Es de anotar que, el cambio inducirá a problemas en el sistema a través de modificaciones dispersas de los precios relativos, desempleo, desequilibrios ecológicos, etc., pero puede generar ventajas de dinamismo económico, competitividad externa y desarrollo social.

## POLITICA DE PRECIOS AGRICOLAS

La política de precios del sector agropecuario, ha dado un viraje radical con el esquema general de política planteado, y resumido en términos generales en el esquema de protección a la producción nacional y en el esquema del mejoramiento de la rentabilidad del sector. Existe por lo tanto una política deliberada para cambiar la estructura de los precios relativos, con el propósito de buscar unos niveles de precios remunerativos para exterminar la inercia del estancamiento en la actividad productiva del campo colombiano, por la falta de rentabilidad e inversión.

Los precios remunerativos serán el motor para transferir ingresos a los agricultores para contribuir al objetivo general de erradicar la pobreza absoluta, capitalizar el campo y desarrollar el espacio físico del país. Con los niveles de precios que se garanticen se buscará un crecimiento del sector por lo menos en lo que crece la demanda por sus productos, para evitar el fenómeno de un crecimiento menor que se constituya en un probable cuello de botella para el crecimiento global de la economía.

Las modificaciones de los precios relativos se llevaran a cabo por medio de diversos mecanismos, entre los cuales se encuentran:

1. La estabilidad en el manejo de la tasa de cambio, evitando hacer fluctuar bruscamente su nivel real de cambio.
2. La mayor protección por la producción nacional, será uno de los pilares básicos para proteger la producción nacional, es decir que primará el origen nacional de los productos sustitutos, para suplir los déficit que se presenten en el abastecimiento interno de las materias primas y de los alimentos. Cambiando de esta manera el esquema tradicional de asignación de importaciones, por uno más bondadoso que garantice en primera instancia la absorción de la producción nacional de los productos. El nuevo sistema estará basado en la firma de convenios entre la industria y el gobierno, en los que la premisa principal será la absorción y el fomento de la producción nacional, para lograr la obtención de cupos de importación. Se creará con este mecanismo una competencia por la compra de las materias primas nacionales, llegando en algunos casos la industria a garantizar por anticipado las condiciones de

comercialización, aún desde el inicio mismo de las siembras.

3. Se racionalizará la estructura arancelaria basados en un criterio de cascada dependiendo del grado de procesamiento de la producción agropecuaria de manera que se construya una protección efectiva positiva para cada uno de los procesos productivos del sector, similar a la de los demás sectores y si fuera posible aún mayor teniendo en cuenta los niveles de subsidios internacionales de los productos agropecuarios y el riesgo climatológico que la misma actividad encierra en el espacio tropical.
4. Se garantizaran unos niveles anticipados de precios de sustentación para las compras, con los cuales se obtendrá como mínimo una rentabilidad normal de la actividad. Se fijaran adicionalmente niveles de precios de intervención distintos, para la compra de productos en las zonas campesinas y de rehabilitación, superiores a los del resto del país. Complementaria a esta política se eliminarán los privilegios otorgados en las ventas de materias primas; es decir que las ventas estatales se realizarán a precios de mercado con el fin de hacer rentable la operación y generar recursos para constituir un fondo permanente para la compra de las cosechas e igualmente construir centros de acopio estratégicamente ubicados y con una infraestructura adecuada, especialmente en zonas marginales o de frontera.

Se espera de esta manera crear una mayor presión en la demanda por los bienes nacionales de origen agropecuario con el propósito de crear una alta actividad en la compra de la producción de origen nacional, lo cual conllevaría a pagar unos niveles de precios remunerativos, generando así unos niveles de rentabilidad que tornaran atractiva la inversión en el campo.

## POLITICA DE CREDITO

Corresponde al crédito desempeñar un nuevo papel importante en la política agropecuaria, a través de la canalización de recursos para aumentar la capitalización del campo colombiano. En el pasado reciente el énfasis en la asignación de los recursos se dirigió al financiamiento de capital de trabajo como una fuente de liquidez de corto plazo, en detrimento de la ampliación de la capacidad productiva y la formación de activos que hicieran posible la capitalización del campo.

Por otra parte, la limitada disponibilidad de los recursos financieros frente a los requerimientos del sector, su reducida utilización en actividades de largo plazo, y el grado de concentración en ciertas actividades y cultivos; han creado la necesidad de darle una nueva orientación a la política crediticia del sector agropecuario, buscando contribuir a través de este importante instrumento al cumplimiento de los propósitos del Gobierno encaminados a erradicar la pobreza absoluta, generar empleo y mejorar la distribución de los recursos productivos con miras a elevar el nivel de vida de la población campesina.

En concordancia con los lineamientos de la política financiera dirigida al campo, la política de crédito se orientará hacia las siguientes acciones:

1. Impulsar el proceso de capitalización del sector, promoviendo todas aquellas actividades que propicien procesos de inversión y ampliación en la capacidad productiva.
2. Garantizar el suministro adecuado de los recursos financieros para sostener y ampliar la capacidad productiva agropecuaria, especialmente en aquellos productos de la dieta básica de los consumidores.
3. Apoyar el sostenimiento, mejoramiento y diversificación de la pequeña producción en condiciones preferenciales de fomento y bajo un esquema que garantice la seguridad de su actividad productiva.
4. Otorgar mediante un suministro adecuado de recursos, crédito para la comercialización de los productos del sector agropecuario, con condiciones preferenciales a través de la tasa de interés y teniendo en cuenta la estacionalidad de las cosechas.

5. El suministro de recursos financieros para sostener y ampliar la capacidad productiva agropecuaria con destino al mercado de exportación será adecuado y oportuno, y se otorgará en condiciones preferenciales respecto a los costos del mercado financiero.
6. Se dará mayor operatividad al Fondo de Garantías Agropecuario con el propósito de permitir el acceso al crédito de los usuarios que no posean respaldo patrimonial.

Constituye así, componente fundamental de la política de crédito, la reorientación de los recursos hacia la formación de capital fijo y a la expansión de la capacidad productiva y por lo tanto del mercado; así como también el apoyo para lograr la diversificación de la pequeña producción, facilitando además el rápido acceso a los recursos para esta importante franja de productores.

Dentro del nuevo enfoque de fomento, las condiciones preferenciales serán otorgadas a aquellas líneas que propendan por el mejoramiento, ampliación y diversificación de la estructura productiva y el desarrollo regional (centros de acopio, sistemas de riego y drenaje, industrias de procesamiento de alimentos, etc.).

Igual criterio de condiciones preferenciales se tendrá en cuenta para los créditos dirigidos a pequeños productores, complementado con mecanismos que propendan por el suministro oportuno y suficiente de los recursos, faciliten el acceso a los recursos y establezcan un régimen de garantías que permita calificar a la pequeña producción como beneficiaria de los recursos del Fondo Financiero Agropecuario.

En cuanto a los recursos para el sostenimiento de producciones ya establecidas (capital de trabajo), las condiciones de otorgamiento, particularmente en lo relativo a la tasa de interés, se fijaran en niveles ligeramente inferiores a las condiciones de las tasas del mercado, pero eliminando elementos de tramitación que hagan sencillo el acceso a los recursos y promuevan el desembolso oportuno de los créditos. De esta manera se mantiene un diferencial entre la tasa de interés de fomento y la comercial, es decir que se otorga la condición preferencial, en reconocimiento a la existencia del mayor riesgo que caracteriza a la actividad agropecuaria.

Se continuará apoyando el financiamiento de las actividades de comercialización, transformación primaria y conservación

de productos agropecuarios (Ley 21/85). De igual manera se brindará apoyo financiero a aquellas empresas independientes y especializadas en la prestación de servicios a la producción como el alquiler de maquinaria, obras de irrigación a nivel predial, etc.

También se continuará canalizando recursos para el almacenamiento de productos agropecuarios a través del mecanismo de Bonos de Prenda, buscando garantizar, un regular abastecimiento de los mercados, contrarrestando la estacionalidad de la producción y evitando las fluctuaciones de los precios.

El Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, dentro del marco de la política del actual Gobierno, ha dado una nueva orientación a sus recursos crediticios, a través de una serie de estímulos para promover la inversión fija y propiciar la realización de proyectos cuya producción se dirija hacia los mercados externos. Igualmente se pretende dotar de capital de trabajo permanente y fortalecer las empresas, concediendo condiciones preferenciales a nuevos proyectos de exportación que incrementen la capacidad de producción. Dentro de las medidas para lograr los propósitos anteriores se destacan, la cancelación de intereses por periodos vencidos, el establecimiento de tasas de interés diferenciales para incentivar créditos dirigidos a ciertas actividades y además se modifica la modalidad de amortización en los créditos para inversión fija.

Es política fundamental, el inducir una mayor participación de la banca privada en el suministro de los recursos al sector agropecuario. Para conseguir tal propósito se han tomado medidas de orden monetario dirigidas a incrementar la rentabilidad de las operaciones de redescuento del Fondo Financiero Agropecuario, y por lo tanto ser atractiva la colocación de los recursos de fomento.

Por último y en la medida de la disponibilidad de los recursos, el gobierno garantizará un volumen suficiente de recursos para atender la demanda de créditos en proporción a los incrementos de la base productiva agropecuaria y de los aumentos de costos esperados para sector.







## **POLITICA DE CREDITO.**

De acuerdo con los lineamientos generales de la política agropecuaria y programas de crédito que ha trazado el Ministerio de Agricultura, la Caja Agraria ha diseñado, ampliado y fortalecido su política crediticia para hacerla coherente con los objetivos que persiguen los planes y programas del Gobierno Nacional encaminados a erradicar la pobreza absoluta, elevar el nivel de ingresos y generar empleo.

En este orden de ideas, la política de crédito se orienta al cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

Estimular la producción de alimentos de consumo popular que tengan mayor incidencia en la canasta familiar y en el mejoramiento de la calidad nutricional de la dieta alimenticia de los Colombianos.

Fomentar los cultivos productores de materias primas de origen agropecuario para abastecer adecuadamente a otros sectores de la economía.

Atender preferencialmente a los pequeños empresarios buscando mejorar el nivel de ingresos de los grupos más pobres de la población rural.

Estimular la generación de empleo impulsando actividades de comercialización y procesos agroindustriales que ocupen mano de obra rural.

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, desarrollando programas de vivienda rural concentrada y aislada.

Disminuir los costos administrativos en el trámite del crédito y facilitar al usuario el recibo de solicitudes a nivel de finca.

Considerando que el Gobierno Nacional, decidió continuar la ejecución del Plan Nacional de Rehabilitación reorientando su cobertura hacia los sectores de la población afectados por situaciones de pobreza absoluta asentados en las áreas de aplicación del Plan, se adaptó el apoyo financiero de la Caja hacia este nuevo enfoque.

Dentro de las acciones encaminadas a favorecer el sector de menores recursos, se está participando activamente en el desarrollo del Plan Nacional de Rehabilitación ejecutando el Subprograma de crédito, cuya acción básica se concentra en

aquellas regiones afectadas por alteraciones de orden público a fin de incorporarlas en la vida económica y social del País.

Dentro del nuevo esquema del P. N. R., se están otorgando créditos en 255 municipios incluidos dentro del Plan.

En las citadas zonas, prioritariamente se financia el conjunto de actividades agrícolas y pecuarias encaminadas a adecuar las unidades de producción y su funcionamiento con el objeto de hacer de ellas empresas con una operación estable. Las financiaciones incluyen compra de maquinaria y equipo, adecuación de tierras, obras de infraestructura y construcciones complementarias en la finca.

### **INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCION DE LA POLITICA DE CREDITO**

La actual administración de la Caja Agraria viene empeñada en lograr acciones importantes en el desarrollo del sector agropecuario en apoyo a las políticas Gubernamentales.

Con este propósito, se ha diseñado el Plan Banco en la ciudad, Fomento en el campo, con el cual se proyecta contar con una disponibilidad de recursos importantes provenientes de la captación de dineros del Público, para aplicarlos en programas de fomento impulsores del desarrollo del sector agropecuario.

Para el incremento de la captación de los recursos, la Caja viene estructurando un proceso de modernización de sus servicios para poder competir con la Banca Comercial en los centros urbanos. Por efecto de esta acción, se logrará un incremento substancial en la disponibilidad de dineros que podrán ser destinados para el financiamiento básicamente de las labores productivas en el sector rural, en condiciones que permitan incentivar realmente la ejecución de planes de producción por parte de los productores rurales.

Para propiciar la ejecución de proyectos de fomento en el campo, la Institución financia actividades que incidan en el desenvolvimiento económico y social del sector agropecuario y en el mejoramiento del nivel de vida de las familias rurales.

La Caja Agraria para contribuir a reducir los costos de tramitación de créditos agropecuarios ha tomado las siguientes medidas:

Se ampliaron las facultades para aprobación de créditos a nivel regional, permitiendo a las oficinas resolver las solicitudes en la jurisdicción donde son formuladas, la cual repercute positivamente en la agilidad y oportunidad del servicio crediticio.

A partir de 1987 se dispone que en créditos para producción de alimentos de consumo directo se cobre una tasa del 19% anual a usuarios con patrimonio hasta \$-1.800.000.00, lo cual representa una disminución efectiva de 2 puntos si se tiene en cuenta que la tasa que estaban pagando estos mismos usuarios era del 21% anual. En el rango comprendido entre \$ 1.800.000.00 y \$ 3.000.000.00 la rebaja fué más significativa al reducirse en 4 puntos al pasar del 23% al 19%.

A partir del segundo semestre del mismo año y en desarrollo de Plan de Economía Social trazado por el Gobierno Nacional, se autoriza una nueva ampliación en los rangos de activos totales que se utilizan como parámetros para fijar las tasas de interés, con el fin de permitir una mayor cobertura de usuarios beneficiados con menores tasas especialmente en los rangos patrimoniales más bajos donde se concentra la mayor población de pequeños campesinos..

Para facilitar el pago de los intereses de los créditos con recursos ordinarios se estableció que este se debe hacer en fechas que coincidan con la época de ingreso del usuario. Se eliminó por tanto el cobro de tasas anticipadas, circunstancia desfavorable por el impacto en el mayor costo que implica la tasa efectiva, limitando la capacidad del usuario para atender el proyecto de inversión.

Se implantó la constitución de hipoteca en cuantía y plazo indeterminado, mecanismo que reduce los costos notariales y de registro al evitar nuevas escrituras en el caso de ampliación de cupos, así como viajes, desplazamientos y otros procesos que anteriormente debían cumplir los solicitantes.

Se eliminó el requisito de visita previa a la finca tratándose de clientes experimentados y se dejó a criterio del Gerente o Director de Oficina según el conocimiento que se tenga del solicitante, ordenar visita previa en el caso de clientes nuevos.

Para facilitar el acceso de los pequeños productores del sector rural o sea usuarios con activos brutos hasta \$ 3.7 millones a los recursos del Fondo Financiero Agropecuario, se suscribió un Convenio con el Banco de la República a través del cual se acordó un mecanismo simplificado de tramitación que consiste en diligenciar un formulario que constituye solicitud y planificación de la operación hecho que permite desembolsar el crédito el mismo día en que se formula la solicitud.

Con el propósito de elevar la eficiencia de los procesos de tramitación del crédito la Caja Agraria diseñó un sistema novedoso de crédito denominado "LIBRETA AGRARIA ". Esta línea de crédito consiste en un cupo rotatorio con vigencia de tres (3) años para ser utilizado como capital de trabajo en actividades de corto, mediano y largo plazo. La cuantía se determina tomando como base la planificación integral de las respectivas unidades de producción con el propósito de que los usuarios puedan disponer de los recursos financieros en forma inmediata cuando las necesidades empresariales lo requieran.

Este nuevo procedimiento busca evitar la repetición de trámites que frecuentemente deben cumplirse siguiendo el sistema tradicional.

Se cambia así el enfoque de irrigar créditos a nivel de pequeños empresarios tratando de analizar sus necesidades financieras bajo un esquema de planificación integral, rompiendo el concepto del sistema de financiaciones separadas.

#### **NUEVA POLITICA DE CREDITO D.R.I.**

Teniendo en cuenta los beneficios del crédito DRI y la significativa demanda de éste por parte de los pequeños empresarios del campo así como la ampliación de la cobertura del mismo que se pretende realizar a otras áreas del país, se acordó con la Gerencia General del Fondo DRI complementar los recursos propios de la Caja Agraria, con los cuales se ha venido atendiendo este Programa, con recursos del Fondo Financiero Agropecuario, buscándose de esta forma, atender suficientemente la demanda crediticia de estos usuarios.

Para desarrollar esta acción, se han diseñado políticas dirigidas a beneficiar a este tipo de usuarios, especialmente a los de menores recursos, destacándose entre otros, los siguientes aspectos:

- 3.1 El programa se financiará con recursos ordinarios de la Caja Agraria y con recursos del F.F.Ap.; con estos últimos se atenderán básicamente a los " Pequeños Productores Agropecuarios" con activos hasta por \$ 3.700.000,00 y así mismo a aquellos usuarios con activos de \$ 3.700.001 a \$ 6.000.000. que soliciten créditos para inversiones tales como cacao, frutales y pecuarios. En este sentido los pequeños productores tienen mayores prerrogativas principalmente en cuanto a documentación exigida para el trámite de los créditos y menores tasas de interés y, lo más importante, se está garantizando para el futuro un techo presupuestal suficiente y adecuado a las demandas crediticias de los usuarios, por cuanto además de los recursos propios de la Caja Agraria se contará con créditos adicionales por parte del F.F.Ap. De esta forma los beneficios del proyecto se

concentran en aquellos usuarios con menores recursos económicos, si se tiene en cuenta que cerca del 90% de los usuarios del Programa DRI, tienen activos inferiores a \$ 3.700.000.00.

En cuanto a tasa de interés, es preciso señalar que éstas son en sentido general menores a las de crédito DRI en las condiciones que venía operando, toda vez que el 86% de los usuarios DRI estaban pagando el 21% de interés anual, en inversiones relacionadas con cultivos alimenticios de consumo directo, cultivos semestrales y hortalizas, mientras que para estos mismos usuarios, bajo las condiciones de la actual política sólo pagarán el 19% anual, ya sea con recursos ordinarios o del F.F.Ap.

- 3.2 A nivel de créditos con recursos ordinarios o del F.F.Ap. se simplifica la planificación de los créditos, al disminuirse ostensiblemente la documentación de la misma y sus trámites, toda vez que ésta se hará conjuntamente con los respectivos usuarios, intensificándose por otro lado las acciones encaminadas a un servicio integral de asistencia técnica.
- 3.3 El pequeño productor se beneficia específicamente con ésta política de crédito, toda vez que en inversiones agrícolas básicas tales como: Yuca, ñame, caña panelera, papa, frijol, zanahoria, plátano, cebolla, maní, etc., además del costo que financia el F. F. Ap. por hectárea para este tipo de cultivos, se complementará con recursos ordinarios de la Entidad, de tal forma que se cubran los costos financiados determinados por el Fondo DRI.
- 3.4. Adicionalmente, para el pequeño productor agropecuario se financiará con recursos ordinarios algunas inversiones que no atienda el F.F.Ap. y/o cuyos intereses son más económicos que los que tiene establecidos dicho Fondo, tales inversiones corresponden entre otras, a vivienda y electrificación rural.

Es de señalar que con excepción de los aspectos enunciados anteriormente, las restantes prerrogativas al usuario de crédito DRI en términos generales continúan vigentes, en especial los relacionados con la garantía de los créditos, en el sentido de que éstos se continúan otorgando con responsabilidad personal, o sea, con la sola firma del solicitante, en cuantía hasta de \$ 1.500.000., beneficio que es exclusivo para los usuarios de este programa.







**INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"**  
**OFICINA DE PLANEACION**

**EL PLAN DE ECONOMIA SOCIAL Y EL ICA**  
Mandatos, políticas y perspectivas

Bogotá, Mayo de 1988



## **EL PLAN DE ECONOMIA SOCIAL Y EL ICA**

### **Mandatos, políticas y perspectivas**

#### **INTRODUCCION**

La autosuficiencia alimenticia de las naciones es una preocupación permanente tanto de gobernantes como de líderes nacionales e internacionales de instituciones interesadas en el desarrollo de la agricultura. Esta preocupación se deriva de la necesidad de aumentar la producción de alimentos para atender la demanda de una población en permanente crecimiento.

Ante esta situación en el caso colombiano, la evaluación indica que nuestra única salida a corto plazo es la de incrementar la producción agrícola mediante la utilización más eficiente de las tierras agrícolas que nuestros campesinos cultivan actualmente. Vale decir, con mayor productividad y con menores costos de producción.

No es otra la razón por la cual el Plan de Economía Social del actual gobierno enfatice la necesidad de aumentar la contribución de la tecnología tanto al incremento de la productividad como al aumento de la rentabilidad agropecuaria, especialmente en el caso de los bienes alimenticios básicos y productos agropecuarios nuevos para las exportaciones.

#### **1. Mandatos del ICA**

En forma genérica las funciones del ICA son: 1) Investigación y Transferencia de Tecnología para programas de desarrollo rural, fundamentalmente en alimentos básicos de economías campesinas o de pequeños productores. 2) Investigación y Transferencia de Tecnología para productos de agricultura comercial e industrial y de alimentos básicos no contemplados en programas de desarrollo rural. 3) Control y supervisión de insumos y productos agropecuarios, producción de materiales mejorados

control y supervisión de la asistencia técnica particular. 4) Planeamiento, desarrollo y evaluación de campañas sanitarias en productos vegetales y animales (incluyendo el manejo de los Centros de Diagnóstico).

El objetivo de la investigación que realiza el ICA, debe estar orientado a la creación de esquemas tecnológicos integrados que permitan solucionar en forma completa y desde todos los aspectos de incidencia, los problemas agroeconómicos de los diversos estratos de agricultores y de acuerdo con la decisión política de cada Plan de Desarrollo. Por una parte debe atender las demandas tecnológicas de aquel segmento importante del Sector Rural que proporciona la producción de alimentos y productos agrícolas básicos, pero que mantiene baja productividad por estar alejado del avance tecnológico y que además se debate, en medio de la pobreza, con problemas socioeconómicos complejos. Por otro lado, el ICA también debe atender los requerimientos tecnológicos de las líneas de producción de los agricultores empresariales que producen para el mercado tanto interno como externo.

De otra parte, funciones tales como prestación y supervisión de asistencia técnica estatal y particular, certificación y producción de semillas, ejecución de programas de sanidad animal y vegetal, normalización de la producción y empleo de insumos agropecuarios y orientación técnica y comunicación de conocimientos a los productores, son de interés social y debe ejecutarlas el Estado por cuanto los núcleos beneficiarios corresponden a una gran proporción de la población, por lo cual se justifica en este caso que el gobierno invierta recursos a través de diversos instrumentos de política y de mecanismos de fomento que son preventivos y preservativos de la base productiva agropecuaria. Estos estímulos a la producción agropecuaria deben estar estrechamente correlacionados a través de la coherencia en las políticas de fomento agropecuario.

Como puede apreciarse, la función del ICA es amplia y variada, de ahí el carácter crítico de los recursos presupuestales y humanos a disposición de la entidad.

## 2. Implicaciones de la Política Sectorial

Las orientaciones específicas más importantes para el sector agropecuario y que se relacionan directamente con el ICA, son:

- Coordinación interinstitucional para hacer integral el manejo de los recursos naturales renovables y el ambiente, preservar su potencialidad productiva y evitar graves procesos de deterioro y
- { Desarrollar metodologías y estrategias que permitan generar y transferir alternativas tecnológicas, apropiadas principalmente a las circunstancias y necesidades de los pequeños agricultores.

El Plan de Economía Social ha interpretado que la tecnología agropecuaria generada en los centros del país dedicados a la investigación, ha sido aprovechada en primera instancia por los agricultores empresariales, debido entre otros factores a que cuentan con los recursos económicos adecuados, tienen más fácil acceso a la información y porque estando mejor organizados, pueden ejercer presión continua sobre la orientación de la política sectorial.

Lo anterior no significa que el ICA y otras entidades que investigan para el sector no hayan hecho aportes útiles para los pequeños agricultores. Significa que estos aportes todavía son insuficientes, y en la mayoría de los casos, no responden a la circunstancias reales de los campesinos.

Ante la multiplicidad de responsabilidades, el ICA está enfrentado con el gran reto de reordenar adecuadamente sus recursos y de equilibrar las

prioridades para reflejar en sus líneas de acción, los objetivos y metas del Plan de Economía Social.

El ICA entonces debe planificar sus acciones, con la debida participación de los diferentes usuarios, a fin de conocer adecuadamente sus problemas, capacidades y necesidades y sobre esta base proceder a reasignar sus recursos. Dentro de los marcos de política, esta planificación de abajo hacia arriba, con la percepción necesaria de la realidad rural, evitará el desperdicio de recursos, conducirá al logro de los objetivos institucionales y contribuirá a solucionar el estancamiento del sector.

### 3. Lineamientos de Política Institucional

Un diagnóstico acerca de la ejecución de las funciones institucionales en el pasado, elaborado por la administración actual del ICA como punto de referencia para trazar sus delineamientos de política, señala como principales puntos de reflexión los siguientes:

- Reducción de los recursos destinados a investigación como proporción del producto interno bruto agropecuario.
- Necesidad de tener en cuenta una mayor participación del sector privado en la financiación de la investigación para productos de agricultura empresarial.
- Falta de un sistema adecuado de priorización y de sistemas de control y evaluación de proyectos.
- Pérdida de ventajas comparativas del actual modelo institucional en cuanto a generación y transferencia de tecnología.
- Infraestructura administrativa poco propicia como soporte al proceso de generación y transferencia de tecnología.
- Marcado deterioro del recurso humano por elevada migración, desmonte del Programa para Graduados y deficiente remuneración.

- Programas de investigación fuertemente dirigidos al mejoramiento genético en desmedro involuntario de la investigación en procesos como el uso del agua, los fertilizantes y la maquinaria.
- Investigación centrada en el incremento de los rendimientos físicos y en el uso de insumos importados, sin atención suficiente a los aspectos económicos tales como la reducción de costos de producción y el aumento en competitividad.
- Dificultades en la producción de semillas y en el uso de insumos complementarios, desde el punto de vista del pequeño agricultor.
- Falta de una verdadera coordinación regional de la investigación y del diseño y montaje de proyectos integrados de investigación y transferencia de tecnología a nivel regional.
- Inadecuada coordinación de la acción de desarrollo rural integrado con las prioridades de investigación y transferencia de tecnología.
- Carencia de recursos económicos y del diseño de una estrategia para emprender campañas masivas de prevención detección y control de enfermedades en especies agrícolas y pecuarias.

A las reflexiones anteriores hay que agregar algunas necesidades que aunque están implícitamente consideradas, merecen una descripción más explícita en el marco del plan de desarrollo. Estas son:

- Necesidad de tener una mayor información acerca de la complejidad de los sistemas de cultivos múltiples y asociados con especies animales.
- Necesidad de que las contribuciones tecnológicas sean usadas por la mayoría de los productores, particularmente los pequeños.
- Necesidad de una mayor participación de los agricultores en el proceso de planificación a nivel local y regional.
- Necesidad de evitar la dispersión de recursos en tan variadas responsabilidades con una adecuada planificación.

La tarea de reasignar en el ICA los recursos escasos a fines

alternativos es un tanto compleja pero no imposible. Afortunadamente el Instituto a lo largo de su existencia, ha tenido entre otras características sobresalientes la de estar entregando permanentemente resultados de investigación a la sociedad, la de haber sido dinámico en su crecimiento y sobre todo la de contar con una alta capacidad de adaptación a los cambios socioeconómicos y políticos del país en general y del sector agropecuario en particular.

Esta reasignación de recursos en el ICA debe hacerse dentro del marco del Plan de Economía Social, para contribuir de una parte a la recuperación del dinamismo del sector y a la modernización del campo con la generación y difusión de tecnologías de bajo costo, apropiadas a las condiciones y necesidades de pequeños productores y de otra parte, a ayudar a dotar a los campesinos de los recursos que les permita mejorar sus condiciones de vida y su capacidad de generar ingresos. Adicional y complementariamente, parte de las acciones institucionales se deben también dirigir hacia el aumento de la oferta de productos exportables, a fin de contribuir a alcanzar un crecimiento económico sostenido.

En el área agrícola debe orientar sus esfuerzos hacia la consecución de alternativas tecnológicas que mejoren la oferta de alimentos básicos y la producción, tanto de semillas para cultivos prioritarios y de exportación como de otros insumos para la producción. Lo anterior se dará más fácilmente, en la medida que refuerce también sus acciones hacia la obtención de diseños y metodologías para el almacenamiento adecuado de productos y sistemas de riego y drenaje que permitan mejor aprovechamiento del agua en zonas de ladera.

Dentro del área pecuaria, el énfasis institucional se enfocará hacia el mejoramiento de la ganadería de doble propósito, a partir de razas criollas y mestizas y buscando elevar la rentabilidad antes que la productividad. Pero esta estrategia no podrá darse aislada de un programa

de mejoramiento de praderas y de investigación en nutrición, con utilización de insumos nacionales para la alimentación animal.

Además, las acciones de generación deben ser complementadas con programas de fomento a nivel local, regional y nacional, basados en la extensión de resultados y la difusión de sus ventajas económicas y sociales, con campañas para preservar la sanidad agropecuaria y con servicios de apoyo a la producción que contribuyen a mejorar la calidad de los excedentes exportables.

Cada vez hay mayor evidencia de que los pequeños productores son receptivos a las innovaciones tecnológicas cuando éstas son apropiadas a sus condiciones, contribuyan a mejorar su nivel de ingresos, responden a sus necesidades de subsistencia y disminuyen el riesgo.

Para poder avanzar en el desarrollo de las políticas trazadas por el Gobierno Nacional en el Plan de Economía Social, el ICA necesita de un reajuste institucional que le permita especializar sus funciones así como mejorar su eficiencia. Debe orientarse hacia un modelo que permita desarrollar programas concretos para determinadas regiones y alrededor de productos prioritarios. Un modelo que permita ofrecer alternativas tecnológicas a problemas concretos de la producción mediante la integración a nivel local, regional y nacional de actividades de generación, transferencia de tecnología y servicios de apoyo a la producción. Dentro de esta concepción, el ICA funcionará a nivel local con dos unidades operativas: el Centro Regional de Investigación (CRI) y el Centro Regional de Extensión, Capacitación, Educación y Difusión de Tecnología (CRECED).

Los CRI deben responder al nuevo enfoque y orientación de la investigación, a su organización regional y por productos prioritarios. Se revisará y ajustará el Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias del

ICA (PLANIA) y se iniciarán, dentro del marco del Plan Nacional de Transferencia de Tecnología (PLANTRA), actividades como la financiación de varias plantas de producción de semillas y la dotación de laboratorios de semillas para incentivar la adopción de variedades por parte de los pequeños productores.

El CRECED responde por un lado a los propósitos gubernamentales de descentralización de funciones y convergencia de servicios a nivel local, y por otro a la necesidad de disponer de un equipo institucional de carácter multidisciplinario, en donde puestos en contacto investigadores biofísicos y sociales con los extensionistas, logren comprender la complejidad de los sistemas de producción, especialmente los de los pequeños productores, identifiquen sus limitantes y sobre esta base, ofrezcan alternativas tecnológicas de solución a dichos problemas.

La relación estrecha entre el CRI y el CRECED permitirá también orientar las acciones del ICA desde el punto de vista regional y en consecuencia, surgirán y se implementarán proyectos integrados de generación y difusión de tecnología para regiones determinadas y alrededor de productos prioritarios concretos.

Naturalmente dentro de una sana lógica, el ICA debe para garantizar la continuidad en las acciones de transferencia directa de tecnología a pequeños productores, seguir prestando este servicio durante el proceso de entrega gradual de tales funciones a los Municipios quienes las ejecutarán en el futuro según lo dispuesto en la Ley 077 de enero 15 de 1987.

Durante el proceso, el ICA apoyará y asesorará tanto a los Departamentos como a los Municipios en la estructuración de las Unidades de Asistencia Técnica Municipales y en la capacitación de los agentes de cambio. Además supervisará la asistencia técnica a pequeños productores, participará en la formulación y desarrollo de las normas técnicas que han de regir las acciones de extensión y suministrará las recomendaciones tecnológicas apropiadas para cada región. Terminado este proceso, el ICA continuará para

estos propósitos con la expedición y actualización de normas técnicas para la prestación del servicio de asistencia técnica, supervisará su aplicación y asesorará a las dependencias regionales respectivas en las labores de seguimiento y evaluación de dicho servicio.

Dentro del objetivo de fortalecimiento técnico y financiero de la entidad, se dará gran importancia a mecanismos tales como la Cooperación Técnica Internacional y la colaboración Interinstitucional a nivel nacional. A través de Convenios y de una política clara y precisa para recibir y prestar ayuda técnica y financiera, se reactivará el Programa para Graduados en Ciencias Agropecuarias, se continuará con el Programa de especialización contemplado en el PLANIA y se fortalecerá la capacitación y el desarrollo de personal. En aspectos técnicos este mecanismo es útil además, para orientar propiamente la inversión pública hacia los objetivos de la estrategia de desarrollo social contemplada en el Plan de Economía Social, e inducir la inversión privada hacia los objetivos de crecimiento económico. En este sentido se deben reactivar las relaciones con entidades internacionales tales como GTZ, CIMMYT, FAO, CIP, PNUD, USDA, ISNAR, CIAT, IICA, CIID entre otras; con gobiernos como HOLANDA, ALEMANIA, CANADA, BRASIL y los del Grupo Andino, entre otros, y con entidades nacionales tales como FEDERACAFE, FEDEARROZ, FEDEPAPA, FENALCE, ANALAC y Asociaciones de productores Bovinos, Porcinos y Avícolas.

#### 4. Perspectivas

Al privilegiarse la iniciativa local con la Ley 12 de 1986 y con el Decreto 077 de 1987 se espera una reforma total en la administración pública; las regiones adquirirán autonomía, recursos y capacidad de gestión con el apoyo de las entidades nacionales. El Instituto Colombiano Agropecuario como establecimiento público descentralizado, adscrito al Ministerio de Agricultura, que es rector del sector tal vez más estratégico para conseguir los objetivos del Plan de Economía Social, no puede ser

ajeno a esta transformación. Por el contrario, le cabe una gran responsabilidad y en el futuro deberá responder, en forma positiva, por los resultados que le corresponde obtener dentro del Sector Agropecuario, para contribuir a la obtención de metas, proyectos y programas que apuntan a la lucha contra la pobreza absoluta, a la generación de empleo, a la rehabilitación de regiones marginadas y a la reconciliación nacional, como objetivos que deben guiar el progreso socioeconómico del país.

Lo anterior tiene su fundamento central, si se considera que el fin del Plan de Economía Social no es el de lograr un crecimiento económico sin importar quiénes se beneficien de él, sino que su fin primordial es el de distribuir los frutos del progreso, eliminar las desigualdades sociales y erradicar los factores que generan la pobreza.

En este sentido, se deben modificar sustancialmente las orientaciones y metodologías de generación y transferencia de tecnologías y sobretodo, la forma de prestación de los servicios de apoyo a la producción.

A través de los CRECED y de los CRI, se canalizará y aumentará la ingerencia de los productores locales en el proceso de toma de decisiones que en forma directa puedan afectar su patrón de producción y es deber del ICA, participar con los Municipios, las URPAS, OPSA y DNP en la consolidación y materialización de proyectos y programas sectoriales y en el desarrollo de planes municipales y regionales.

Primordialmente, el ICA debe acometer la tarea de definir un modelo institucional que le permita armonizar de un lado, las funciones de generación, transferencia y servicios de apoyo a la producción, con su cambio de enfoques y prioridades y de otro, su organización y funcionamiento en los niveles local, regional y nacional con su coordinación correspondiente en las relaciones con el medio externo. Dentro de esta organización tiene que dar cabida desde luego, a su conexión indispensable con el desarrollo técnico, científico y tecnológico del ámbito internacional para poder estar acorde con avances en equipos y procesos electrónicos aplicados a la agricultura, en el uso de agua, la maquinaria y

los procesos agrícolas, en los sistemas de información y en la biotecnología. Para estos efectos es de gran utilidad también, el mecanismo de la Cooperación Técnica Internacional.

Naturalmente, el nuevo modelo institucional debe permitir fortalecer la capacidad de planificación y gestión de la entidad en los diferentes niveles y áreas, para garantizar el ordenamiento programático institucional y su correspondiente ordenamiento presupuestal.

El ICA está a las puertas de una transformación radical que le permita cumplir con las exigencias, cada vez mayores, de su presencia institucional en el agro colombiano, especialmente en los niveles local y regional.







## HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

### Y ASISTENCIA TECNICA PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES

#### **1. Apoyo Institucional a la Asistencia Técnica Municipal.**

##### **1.1 Base legal de la Asistencia Técnica Municipal.**

Durante varios periodos presidenciales se han venido haciendo esfuerzos para adecuar la legislación del país al propósito de llevar a cabo una descentralización administrativa. Dentro de esta legislación la Ley 12 de 1986 y el Decreto Ley 77 de 1987, asignaron recursos y responsabilidades específicas a los municipios y el Distrito Especial de Bogotá.

En su artículo 35, el citado Decreto Ley asignó a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá la responsabilidad de prestar asistencia técnica a los pequeños productores agrícolas y pecuarios.

La motivación del Decreto Ley 77/87 señala que se busca acercar al ciudadano a los servicios del Estado, y eliminar la duplicidad de funciones, mediante su asignación expresa al organismo correspondiente.

##### **1.2 Las Instituciones del Estado en relación con la Asistencia Técnica Municipal.**

El espíritu y el texto del Decreto Ley 77/87 implica necesariamente un reordenamiento y coordinación de las acciones relacionadas con asistencia técnica a cargo de las diversas Instituciones Públicas del sector agropecuario.

El Plan de Economía Social mediante dos planes específicos; El Plan Nacional de Rehabilitación y El Plan de Desarrollo Integral Campesino (bajo la dirección del DRD), se propone corregir los desequilibrios en servicios básicos y de producción que afectan a la comunidad rural y que finalmente se expresan en inseguridad, desplazamiento del campo y disminución de la oferta de alimentos para la población urbana.

Tanto el PNR como el PRI contemplan el componente de asistencia técnica dentro del conjunto de servicios que adelantan en los municipios. El PNR y el PRI contratan la prestación de asistencia técnica con entidades especializadas públicas y privadas.

Los Departamentos como entes territoriales que recibieron el mandato de coordinar y evaluar la asistencia técnica que presten las Unidades Técnicas Municipales deberán adecuar su estructura para cumplir estas funciones y definir su papel dentro de los

servicios de apoyo a la producción que actualmente prestan, y a la asistencia técnica a cargo de las Unidades Técnicas Municipales.

Las instituciones del Estado, reglamentaria y legalmente facultadas para prestar asistencia técnica a los pequeños productores deberán igualmente ordenar su actividad con base en las disposiciones que emanan del Decreto 77/87, que busca el fortalecimiento de la acción municipal.

En relación con las responsabilidades de asistencia técnica a cargo de los municipios vale la pena señalar dos hechos:

- La escasa capacidad financiera, técnica y metodológica de la mayor parte de los municipios del país.
- La necesidad de un sistema que bajo la autoridad del Ministerio de Agricultura delimite las funciones de cada Institución y unifique criterios y procedimientos, dentro de una pluralidad de métodos para lograr el mejoramiento del productor, su familia y su explotación.

### 1.3 Reunión Interinstitucional de Paipa.

En seguimiento de iniciativas e inquietudes resultantes del V encuentro Nacional de Secretarios de Agricultura realizado en Popayán los días 24 y 25 de marzo de 1988, el Ministerio de Agricultura convocó a una Reunión Interinstitucional en Paipa con el fin de sentar las bases para el establecimiento de un Sistema Nacional de Extensión Rural y proponer una reglamentación para la Asistencia Técnica de que habla el Decreto 77/87.

La reunión Interinstitucional de Paipa efectuada entre el 27 y el 30 de abril/88, bajo la dirección del señor Viceministro de Agricultura y con la participación de Instituciones nacionales y departamentales, públicas y privadas, propuso:

- a) Un proyecto de reglamentación del Decreto Ley 77/87.
- b) Un proyecto para crear y estructurar el "Sistema nacional de Transferencia de Tecnología y asistencia técnica para pequeños productores agrícolas y pecuarios".

Dentro de este último punto se ha planteado y definida la función del ICA en general, y del mismo, en particular, transferir tecnología para las instituciones o personas que prestan asistencia técnica a estos productores.

### 1.4 Hacia un Sistema Nacional de Transferencia de tecnología y Asistencia Técnica.

Adelantados ya los consensos y acciones antedichos resta que el Ministerio de Agricultura, con base en las facultades que le confiere el artículo 37 de la Ley 30 de 1988 le de vida jurídico-administrativa al Sistema Nacional de Transferencia de tecnología y

Asistencia Técnica para Pequeños Productores Agrícolas y Pecuarios.

## 2. La Caja Agraria y la Asistencia Técnica.

### 2.1 Antecedentes.

La Caja Agraria fue creada en 1931, buscando darle mayor cubrimiento y agilidad al crédito del sector agropecuario. Unida a esta función la Caja Agraria ha venido desarrollando la tarea de dar asistencia técnica al usuario de crédito; es así como ya en 1961 esta entidad ensayó por primera vez la asociación crédito-asistencia técnica obligatoria en el Departamento de Caldas; en 1967 tuvo su programa de crédito orientado, que nuevamente reunió el crédito y la asistencia técnica gratuita dirigida a medianos empresarios en proyectos específicos de leche en Nariño y ovinos en Boyacá. En 1967 con el Programa de Desarrollo Ganadero, se conformó el primer equipo técnico institucional para proyectos ganaderos con estructuración técnica independiente y asistencia obligatoria del BIRF.

No obstante la labor pionera que cumplió la asistencia técnica de la Caja Agraria en los esfuerzos que se hicieron sobre todo con el Programa Ganadero, para desarrollar los sectores modernos de la agricultura y la ganadería, era evidente que la razón de ser de la asistencia técnica de la Caja, estaba en el sector de los pequeños productores rurales.

Por esta razón la Caja Agraria encargó a técnicos particulares la asistencia técnica de medianos y grandes empresarios, usuarios de la Ley 5/73 y el equipo técnico de la Caja cambió de objetivos y dedicó sus esfuerzos a atender las necesidades de los usuarios de crédito, pequeños productores rurales. Para ello, en 1984 se diseñó el Programa de Apoyo Tecnológico al Pequeño Productor, cuya metodología contemplaba dar transferencia tecnológica grupal, a través de días de campo, demostraciones, seminarios, reuniones, giras, etc. A este programa se vincularon 924 técnicos de nivel medio y 150 profesionales.

La bondad de la metodología de transferencia tecnológica grupal a los pequeños productores rurales, trae efectos a mediano plazo, no así la transferencia efectuada en forma individual que produce resultados inmediatos.

El Gobierno nacional en 1987, encomendó a la Caja Agraria la organización y creación de un servicio de asistencia técnica de nivel municipal para pequeños productores, bajo el concepto de Extensión Dirigida a Objetivos.

Este concepto recoge las metodologías anteriores ya que produce resultados tanto a corto como a mediano plazo, que logran mantener motivados a los pequeños productores para aceptar los cambios tecnológicos.

El programa está orientado hacia la atención del pequeño productor rural, sea o no usuario de crédito de la caja, con el objeto de que los mensajes tecnológicos lleguen verdaderamente a donde se requieren y para que la asistencia técnica no se convierta en camisa de fuerza impuesta por el crédito.

## 2.2 Bases Metodológicas.

La Nueva metodología se basa en los siguientes principios:

Contacto directo entre el productor y el extensionista, a través de visitas sistemáticas al predio, en fecha, lugar y hora fijos.

Capacitación permanente del extensionista.

Exclusividad del extensionista en la asistencia técnica.

Selección de productores que van a ser visitados por el extensionista, llamados "productores de enlace", quienes a su vez se encargan de transmitir la tecnología recibida a los productores de periferia denominados "productores vecinos".

El extensionista lleva mensajes técnicos, llamados "mensajes relevantes" para los rubros de producción, agrícolas o pecuarios, más importantes de la parcela. Estos mensajes se caracterizan porque son oportunos, apropiados, fáciles de entender y aplicar, de resultado e impacto visible.

Dentro de la estructura del programa hay una línea de mando directo, la cual permite hacer un seguimiento ocasionado por el contacto directo entre los niveles jerárquicos y entre éstos con el productor.

Suministro de tecnología apropiada al productor como resultado de la vinculación al programa de las entidades que generan o ajustan tecnología.

Definición de objetivos y metas para cada zona de trabajo, previa elaboración de un diagnóstico que es la base o punto de partida del programa.

## 3. Acción Interinstitucional.

Dentro del concepto de Extensión Dirigida a Objetivos, la investigación, la capacitación y la asistencia técnica conforman un continuo inseparable.

Para atender las anteriores responsabilidades la Caja Agraria preparó un Plan de Operaciones dividido en tres Fases o etapas, al final de las cuales se espera cubrir la gran mayoría de pequeños productores del país y que implica la participación en este

esfuerzo de las Instituciones publicas del sector agropecuario y de algunas Instituciones privadas.

En consecuencia con lo anterior la Caja Agraria concertó acciones con el ICA y el Sena para llevar a los Pequeños Productores en forma coordinada:

- Generación, validación y ajuste de tecnología (ICA)
- Capacitación de extensionistas y organización de productores (Sena)
- Asistencia Técnica (CAJA AGRARIA).

Igualmente se establecieron dos comités nacionales con participación de Caja Agraria, ICA, SENA, INCORA, HIMAT, PNR, FONDO DRI, uno de Dirección y Política y otro Operativo.

A través de estos comités se han coordinado acciones con los siguientes organismos:

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, entidad que ha aportado extensionistas y profesionales al Programa, en zonas donde se desarrollan actividades de reforma agraria.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y adecuación de Tierras HIMAT, con el que se ha acordado un trabajo conjunto de ejecución de pequeños lagos de riego y ladera, paralelo con crédito de producción y asistencia técnica.

La Secretaría de Integración Popular, que ejecuta el Plan Nacional de Rehabilitación, con quien la Caja ha celebrado dos convenios así:

Uno para la prestación de asistencia técnica directa a 63 municipios PNR y otro de Fiducia, que tiene como finalidad manejar dineros que van a ser distribuidos en los diferentes departamentos que tienen zonas de rehabilitación, como apoyo a la asistencia técnica a pequeños productores.

Con el programa DRI, se ha coordinado entrar a atender con el servicio de asistencia técnica de la Caja a aquellos municipios incluidos dentro de la fase de expansión DRI.

Igualmente se entró en contacto con los departamentos y se acordaron acciones conjuntas con varias Secretarías de Agricultura entre ellas la de Córdoba, Atlántico, Boyacá, Cauca, Risaralda, Valle, Antioquia, Cesar, Tolima, Quindío y Arauca, para apoyar la acción de los municipios.

#### 4. Realizaciones.

El Programa se ha propuesto llegar con asistencia técnica a 1'000.000 de productores. En 1.987, año de iniciación, se vincularon 92.000 productores pertenecientes a 49 municipios ubicados en seis zonas de los departamentos de Boyacá, Santander, Tolima, Risaralda, Cauca y Sucre, al cual se vincularon 153 extensionistas y 32 profesionales.

En 1988, se están implementando 77 agencias de extensión en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, Meta, Narinó, Norte de Santander, y la Intendencia de Arauca para atender 234.000 nuevos usuarios. Para ello, se requiere la vinculación al programa de 542 extensionistas y 97 profesionales de campo.

La selección obedece a los siguientes criterios:

- Estar incluidos en el PNR.
- Estar Incluidos en el Programa DRI.
- Estar Incluidos en el Programa de riego del HIMAT.
- Tener alta población de Pequeños Productores rurales.
- Ser productores de alimentos.

Para el futuro inmediato, se espera seguir ampliando los servicios siguiendo las orientaciones que dé el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología y Asistencia Técnica y cuya Secretaría Ejecutiva está ubicada en la Dirección de Regionalización del Ministerio de Agricultura, concebido para apoyar la descentralización administrativa específica de la asistencia Técnica y para unificar criterios en torno a la dirección que se le debe dar a esta actividad, básica para hacer eficientes las explotaciones del pequeño productor campesino, con todas las implicaciones positivas que tiene en la seguridad social y económica del país.





## **HIMAT: LA ADECUACION DE TIERRAS**

### **I.- LINEAMIENTOS GENERALES DE POLITICA**

Las políticas agropecuarias se orientan a aumentar la producción y la productividad, en especial la de bienes básicos y exportables, de tal manera que los resultados contribuyan a expandir el mercado interno, obtener una relación más dinámica y equilibrada entre la oferta de alimentos y el consumo urbano; y mejorar la calidad de vida de los productores y trabajadores del campo, en particular de los pequeños agricultores y jornaleros.

Promover la capitalización del campo, mediante la inversión pública y estímulos a la inversión privada, que eleven la rentabilidad de la producción agropecuaria, es componente esencial de esta política.

Estos objetivos se alcanzan con el uso más racional e intensivo del suelo, con la modernización de los patrones de producción y la mayor eficiencia en el mercadeo de productos.

Enmarcadas en estas políticas, las acciones se canalizan básicamente a través de los dos planes prioritarios que atañen al Sector Agropecuario: el "Plan Nacional de Rehabilitación" y el "Plan de Desarrollo Integral Campesino".

En el primer caso, las acciones se orientan a erradicar la pobreza y, a la vez, a recuperar e impulsar el crecimiento económico regional y establecer las condiciones necesarias para el desarrollo democrático, mediante la reconciliación del Estado con la Comunidad y la normalización de la vida ciudadana.

En lo que respecta al Plan de Desarrollo Integral Campesino, sus acciones deben dirigirse a la erradicación de la pobreza campesina y, de manera simultánea, mejorar las condiciones de producción y comercialización, que son requisitos para el bienestar permanente de los pequeños productores. Las acciones públicas previstas se orientan, en consecuencia, al aumento de la cantidad, calidad y productividad de los activos sociales de los campesinos. Dicho objetivo se logra mediante la provisión de servicios básicos, la transferencias de tierras, recursos financieros y tecnología, así como la remoción de obstáculos a la comercialización de sus productos, de manera que pueda lograrse, a la vez, elevar de manera sustancial la calidad de vida rural e incrementar la oferta alimentaria del país.

La población objetivo de este plan es de 4 millones de colombianos, que derivan su subsistencia de aproximadamente 600 mil minifundios.

Concretando estos lineamientos en la política de adecuación de tierras, el PES se circunscribe a enunciar algunos proyectos específicos que desarrolla la Entidad.

## II.- ACCIONES INSTITUCIONALES PARA LA INSTRUMENTACION DE LA POLITICA SECTORIAL

## PROGRAMA DE ADECUACION DE TIERRAS

En el campo de la adecuación de tierras todas las actividades se realizan dentro de los lineamientos de la política establecidos por el Gobierno a través del Plan de Economía Social (PES), por cuanto los objetivos mismos del programa se identifican plenamente con ellos.

La instrumentación de la política sectorial, entonces se ha reducido a:

- Priorizar los proyectos de inversión de tal forma que se garantice, sobre todo, el mejoramiento del nivel de vida de los pequeños agricultores y el incremento de la producción de alimentos en aquellas zonas definidas como PNR y de ECONOMIA CAMPESINA o de REFORMA AGRARIA, acciones que se concretan en el programa de pequeña irrigación que adelanta el instituto.
- Cumplir con los programas que el Gobierno Nacional ha dispuesto para que el HIMAT desarrolle en determinadas zonas del país.

Así pues se adoptaron las siguientes políticas y sus respectivas estrategias de acción:

- 1.- Construcción de proyectos de pequeña irrigación veredal, con participación de los usuarios.

Los mecanismos establecidos para su aplicación son :

- 1.1 Definición del Plan Indicativo de Pequeña Irrigación
  - 1.2 Definición de zonas de acción, dando especial importancia a los proyectos localizados en zonas PNR, de Economía Campesina y de Reforma Agraria.
  - 1.3 Búsqueda de fuentes de crédito que garanticen el cumplimiento total del programa planteado para el Cuatrienio (1987 - 1990)
  - 1.4 Establecimiento de Convenios con otras entidades del estado y/o agentes privados que estén interesados en participar financiera y materialmente en el desarrollo de una zona determinada.
- 2.- Rehabilitación, ampliación y complementación de 15 distritos de adecuación que se encuentran operando parcialmente.

Esta política está diseñada con el fin de dar cumplimiento al lineamiento del PES, que propone la ampliación y rehabilitación de la infraestructura física disponible, con el

objetivo de optimizar los rendimientos agropecuarios.

A este respecto, se tienen definidas las siguientes estrategias de acción:

- 2.1 Ejecución de empréstitos internacionales, de acuerdo a los convenios establecidos para tal fin.
- 2.2 Definición de un sistema tarifario que garantice mayor eficiencia en el uso del agua, a la vez que permita mayor recuperación de las inversiones realizadas.
- 2.3 Definición de normas y procedimientos que agilicen, faciliten y hagan eficiente la transferencia de la administración de los distritos de adecuación, a los usuarios.
- 2.4 Creación e impulso de convenios con otras entidades y agremiaciones para consecución de crédito y capacitación para los usuarios de los distritos, que se hagan cargo de la administración.

### 3.- Construcción de nuevos distritos de adecuación.

A pesar de que el FES establece que el énfasis a este respecto, debe hacerse en proyectos de mediana y pequeña irrigación, ha sido necesario realizar las gestiones necesarias para lograr apropiación de recursos para la construcción de grandes distritos, que se han encontrado factibles económica y socialmente.

En consecuencia, los lineamientos que rigen estas acciones se resumen así:

- 3.1 Terminación de los grandes distritos de adecuación, cuya construcción se había iniciado anteriormente.
  - 3.2 Consecución de recursos externos ó de Presupuesto Nacional, para la financiación de nuevos distritos de adecuación, cuyos estudios de factibilidad demostraron su bondad.
  - 3.3 Complementar los existentes e iniciar nuevos estudios de factibilidad, tendientes a reforzar la bolsa de proyectos con que cuenta el HIMAT, a fin de seleccionar los que puedan construirse, a medida que los recursos financieros lo permitan.
- ### 4.- Realización de estudios y construcción de obras hidrotécnicas, para regulación de corrientes y demás cuerpos naturales de agua.

Para la ejecución de este programa, el HIMAT no tuvo oportunidad de dictar lineamientos que dirigieran la acción, puesto que el presupuesto correspondiente fue asignado por parte del Departamento Nacional de Planeación, con desti-

nación específica de ejecutarse en zonas PNR.

#### PROGRAMA DE HIDROLOGIA Y METEOROLOGIA

Con el fin de dar aplicación a los lineamientos del Plan de Gobierno, el HIMAT, en el campo de la hidrometeorología ha hecho las siguientes consideraciones:

- 1.- El aumento de la producción depende en gran medida de factores agrohidrometeorológicos, cuyo desconocimiento impide el logro de mayores índices de eficiencia.
- 2.- La población de los estratos más pobres sufre periódicamente de los efectos adversos de fenómenos relacionados con el clima y el agua. La ampliación de los servicios que el HIMAT presta en materia de previsión de estos fenómenos permitirá la disminución de estas penurias, así como la reducción de las pérdidas materiales y de vidas humanas.
- 3.- Las zonas determinadas dentro del PNR están en su mayoría localizadas en trópico húmedo ó bosque húmedo y superhúmedo tropical, el bosque seco tropical y zonas semidesérticas, que comprenden las más adversas para el desarrollo agropecuario y en las cuales están asentadas comunidades campesinas muy pobres y con mayores dificultades de orden climático y tecnológico.
- 4.- Un mejor conocimiento de los recursos hídricos del país, así como su utilización óptima, permitirán aumentar la producción de energía hidroeléctrica, liberando combustibles fosiles para exportación, lo que redundará en un aumento de las disponibilidades para otros consumos urgentes de la población.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el HIMAT se propone, entonces:

Implementar y racionalizar las aplicaciones prácticas de la hidrología y la meteorología; es decir, aumentar el volumen, diversificar y mejorar la calidad de los servicios que se prestan a diferentes beneficiarios, a través de las siguientes estrategias:

1. Organizar y poner en funcionamiento una unidad de consultoría hidrológica y meteorológica, que preste servicios específicos.
2. Desarrollar la capacidad del HIMAT para la prestación de servicios hidrológicos y meteorológicos por contrato.
3. Revisar y extender las actividades de predicción, avisos y alertas hidrológicas en las cuencas principales del país y en subcuencas de importancia especial.

4. Desarrollar los servicios meteorológicos para aeronáutica y extensión de las actividades correspondientes, en los principales aeropuertos, a escala nacional.
5. Desarrollar los servicios hidrológicos y agrometeorológicos, para la agricultura y extensión de las actividades respectivas, para abarcar todas las oficinas regionales.
6. Ampliar la prestación de servicios hidrológicos y meteorológicos para construcción, manejo y conservación de: obras hidroeléctricas y embalses, vías de comunicación, acueductos, alcantarillados, obras de irrigación, drenaje y adecuación de tierras y obras públicas en general.
7. Incrementar la prestación de servicios hidrológicos y meteorológicos específicos, para manejo y conservación de cuencas hidrográficas.

Para cumplir con lo anterior es necesario complementar las redes de estaciones y mejorar el complejo de mediciones hidrológicas y meteorológicas, extender y generalizar la automatización del procesamiento de datos básicos, extender la red de estaciones automáticas con transmisión a distancia, elevar los medios de cálculo automatizado a nivel de unidades operativas y oficinas regionales del HIMAT, ampliar la aplicación de modelos de predicción automatizada, desarrollar y modernizar el Centro Meteorológico Nacional, modernizar los sistemas de interpretación y estimación de datos y parámetros hidrológicos y meteorológicos y preparar personal nacional a nivel superior y especializado.

De esta forma se espera que las actividades hidrometeorológicas, a escala nacional, tengan una mayor contribución al desarrollo de actividades económicas y sociales, ligados directa o indirectamente con las aguas y las condiciones climáticas y meteorológicas del país.

### III -- PROGRAMAS ESTRATEGICOS

#### 1 Proyectos - Plan Nacional de Rehabilitación :

##### 1.1 Proyectos de Pequeña Irrigación

##### 1.2 Proyectos de Gran Irrigación

- Desarrollo del Valle del Guamués (Putumayo)
- Mojana I (Nechí - San Jacinto)
- Valle de Laboyos (Huila)
- Hobo - Campoalegre - Neiva (Huila)
- Venado - Cabrera (Huila)
- Rehabilitación, ampliación y complementación de los Distritos de Adecuación de El Juncal, San Alfonso, Zulia y Lebrija

- 1.3 Protección contra inundaciones y defensa de poblaciones
- 2 Proyectos - Plan de Desarrollo Integral Campesino :
  - 2.1 Proyectos de Pequeña Irrigación
- 3 Otros proyectos que se enmarcan en los lineamientos generales de Política del Sector Agropecuario y que conllevan al cumplimiento de los objetivos del Instituto.
  - 3.1 Proyectos de Gran Irrigación
    - Alto Chicamocha (Boyacá)
    - Irrigación Río Prado (Tolima)
    - Estudios, diseños y construcción de distritos
    - Estudios especiales para adecuación de tierras
    - Rehabilitación y Complementación de Distritos
  - 3.2 Hidrometeorología
    - Observatorios Hidrometeorológicos
    - Complementación y ampliación de redes hidrometeorológicas
    - Automatización de estaciones
    - Red Hidroeléctrica Regiones Planas. Conv.Colombo-Alemán
    - Aplicaciones Hidrometeorológicas en la producción de alimentos. Conv. HIMAT-OMM.
    - Investigaciones de Monitoréo y calidad de agua
    - Predicción de alertas hidrometeorológicas. Cuenca Magdalena-Cauca
    - Investigaciones hidrometeorológicas para predicciones
    - Plan Nacional Control de Inundaciones

Bogotá, Junio de 1988





## PROBLEMATICA AMBIENTAL DEL PAIS

Diversos aspectos de orden estructural y coyuntural acaecidos en las diferentes etapas del desarrollo de la sociedad colombiana han contribuido a suscitar desfares en los ciclos naturales, debido a la utilización de los recursos en forma intensiva y diversa, sin contemplar la limitada capacidad de carga y sustentación de los ecosistemas.

La práctica de un modelo de desarrollo cuyo objetivo predominante ha sido la maximización del crecimiento económico dejando al margen el componente ambiental, está generando en el país situaciones ecológicamente críticas, cuyo rigor ya está pesando en forma grave sobre importantes grupos sociales.

El impacto sobre los recursos naturales y los ecosistemas es bien significativo, amenazando muchas veces su propia capacidad productiva y protectora.

En este contexto conviene mencionar la altísima presión social de que son objeto los ecosistemas forestales que aún subsisten dentro de la denominada reserva forestal del país, los cuales han servido como medio contenedor de los conflictos sociales que por tenencia de la tierra se desatan en el interior del país o muchas veces utilizados como escenarios para los programas oficiales de ampliación de la frontera agrícola.

La continuada eliminación de los biomas forestales principalmente en las cabeceras de los ríos y demás cuerpos de agua está desencadenando delicados procesos de disminución de valiosos caudales, agudizándose aún más los conflictos atinentes con la distribución del recurso hídrico entre los distintos usos y las diversas comunidades humanas. Es evidente el avance de los procesos erosivos en vastas regiones del territorio y muchas zonas ya presentan perfiles de desertización.

A consecuencia de los vertimientos urbanos e industriales sin tratamiento previo se han desatado efectos nocivos sobre la salud humana y alteración de la flora y fauna acuáticas. Igualmente se destacan los daños causados por la contaminación de los ecosistemas lagunares, esteros y estuarios de singular importancia. Como resultado concomitante del deterioro de la calidad del agua se han registrado sustanciales modificaciones del habitat de importantes recursos hidrobiológicos, alteración de sus ciclos reproductivos, así como la ocurrencia de mortalidad masiva de los mismos.

Al lado de los factores antes descritos surgen otros ingredientes que en similar o mayor proporción contribuyen a agudizar y estimular la problemática ambiental del país. Tal es el caso de las condiciones de abandono y "pobreza absoluta" en que se desenvuelven gran parte de las comunidades rurales, lo cual induce a la práctica de actividades de subsistencia con la consiguiente presión e inadecuada utilización de los recursos naturales a su

alcance.

Resulta claro que todas estas alteraciones de que son objeto los recursos y ecosistemas naturales gravitan severamente en el medio social y económico y hacen más difícil la obtención de niveles apropiados de bienestar general; razón por la cual se evidencia la necesidad de orientar la acción institucional hacia el logro de metas concretas de fomento, desarrollo y protección de los recursos naturales, con una alta respuesta y compromiso de la comunidad, propendiendo porque todas las manifestaciones del progreso nacional a la vez que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población y a dinamizar la economía del país, estimulen cada vez en menor proporción al menoscabo ambiental, regional y nacional.

### POLITICA NACIONAL

Los lineamientos de Política Nacional esbozados por la presente administración de Gobierno y sus objetivos expresos de eliminación de los factores determinantes de la pobreza absoluta, reactivación económica, impulsó al desarrollo de vastas zonas del país (descentralización), reconciliación, normatización y rehabilitación y logro de niveles satisfactorios de bienestar de la sociedad colombiana, sirven de pilares en la concepción y fundamento de la política nacional de Recursos Naturales y del Ambiente así como para la orientación de sus objetivos esenciales.

### OBJETIVOS GENERALES DE LAS POLITICAS

Dentro de la anterior línea conceptual y buscando la mayor coherencia con la política nacional, y en aras de una mayor eficiencia en la acción institucional, la política nacional de los Recursos Naturales y del Ambiente deben apuntar básicamente hacia los siguientes objetivos:

- Fomentar el aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, propendiendo por su manejo integral y sostenido.
- Vincular a la economía regional y nacional aquellas áreas sometidas a procesos de deterioro, mediante su restauración sistemática con amplia participación comunitaria.
- Mejorar la capacidad productiva del recurso pesca y de los recursos faunísticos silvestres en general a fin de incrementar la oferta de alimentos básicos a la población del país.
- Afianzar la permanencia y disponibilidad de los recursos naturales tanto bajo la perspectiva de su función productiva como su función protectora, aspectos fundamentales para el

bienestar social de la población y bases de un desarrollo sostenido.

- Estimular y fortalecer los niveles de vinculación de las comunidades rurales y del estamento social en general, en el aprovechamiento, manejo y protección de los recursos naturales renovables.
- Impulsar el renovamiento de los recursos naturales indispensables para garantizar la satisfacción de la demanda actual y futura de la sociedad.
- Aumentar la capacidad del recurso forestal como fuente productiva en el suministro de materia prima esencial para los procesos de transformación y factor primordial en la protección ambiental.
- Garantizar la calidad de los recursos naturales del ambiente buscando conciliar las metas de desarrollo regional y nacional con la debida conservación.
- Garantizar la asignación de los recursos naturales dentro de un marco de equidad y beneficio social y utilización adecuada de los mismos.
- Contribuir al logro de mejores niveles de ingresos de la población rural, oportunidades de empleo a fin de mejorar su capacidad de compra.

## INSTRUMENTOS DE LAS POLITICAS

### a. Marco Conceptual - Movilización Verde

Para el logro de los objetivos generales de política, la Gerencia del Instituto plasmó los principales lineamientos de acción institucional en el contexto de la "Movilización Verde", cuyo perfil conceptual determina una acción ecológica de respuesta concreta de las comunidades, búsqueda de un compromiso y participación del estamento social del país, en las acciones de fomento y restablecimiento de los recursos naturales con miras a lograr un desarrollo equilibrado del país, en las acciones de fomento y restablecimiento de los recursos naturales con miras a lograr un desarrollo equilibrado del país donde se congregan las metas de conocimiento económico social con la indispensable protección de los recursos naturales.

### b. Áreas de Actividad Institucional Relevantes

Del anterior marco se desprenden las principales áreas de actividad relevantes, las cuales constituyen el fundamento esencial en el logro de los objetivos propuestos:

1. Area de actividad de fomento de los recursos naturales.
2. Area de actividad de recuperación y desarrollo de los recursos naturales.
3. Area de actividad en protección de la calidad de los recursos naturales y del ambiente.
4. Area de actividad de conservación de espacios naturales.
5. Area de actividad de educación, capacitación y divulgación ecológica ambiental.

Mediante la reactivación de las actividades de fomento se pretende dinamizar la capacidad que tienen los recursos naturales para generar producto y contribuir al desarrollo económico del país y por ende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad. En este sentido el recurso pesquero jugará un rol de primer orden por su contribución a la producción de alimentos de alto contenido proteínico, generación de divisas mediante exportación de excedentes y generación de empleo en zonas marginales. De igual manera los recursos forestales y fauna silvestre ofrecen importantes posibilidades para el desarrollo de esta área de acción.

De otro lado, el paulatino avance de los procesos erosivos y desertización manifiestos en diversas zonas del país, ameritan emprender sin dilación una gran tarea de restauración y recuperación de los recursos afectados y su consiguiente vinculación a la dinámica económica y social de la Nación.

Respecto al área de actividades de producción de la calidad de los recursos y del ambiente, cabe destacar que frente a los alcances y magnitud de los proyectos de desarrollo regional propuestos e impulsados por la presente administración del Gobierno, de manera preferente los relativos con la extracción minera y la construcción de vías de comunicación, resulta imprescindible ejercer una acción de seguimiento ambiental sobre tales desarrollos, a fin de prevenir la ocurrencia de situaciones irreversibles. Se pretende así practicar una amplitud anticipativa, más que remedial, en la perspectiva de efectivizar la necesaria armonía entre las obras de progreso nacional y la debida protección de los recursos naturales.

Singular importancia deberá asignarse a la conservación de amplias áreas silvestres, propendiendo por el mantenimiento de sus condiciones naturales, dada su significancia científica, cultural y recreativa.

El área de actividad educativa y divulgativa tanto hacia el interior de la entidad como hacia el exterior de la misma constituye el elemento fundamental para el logro de los objetivos y metas. Este empeño deberá estar dirigido a que las comunidades usuarias de los recursos naturales renovables y todo el estamento social del país tome como suyo el objetivo de aprovechar racionalmente los recursos de la naturaleza y participar activamente en su protección.

## ESTRATEGIAS

De manera preferente se determina que las siguientes estrategias concurren a posibilitar la obtención de los objetivos establecidos:

1. Mejorar y fortalecer la capacidad de planificación del Instituto, para lo cual se propone una estructura funcional que permita abordar todo el proceso de planificación: diagnóstico ambiental, formulación, programación, evaluación y seguimiento y reformulación de la acción planificada. La nueva estructura introduce participación más directa del estamento regional. En este orden se prevé el funcionamiento de unidades regionales de planificación con lo cual se mejoraría sustancialmente el nivel de conocimiento del ámbito ambiental, local y regional y se alimentará más eficazmente todo el proceso de planificación y toma de decisiones.
2. La reestructuración de la entidad, cuyo estudio se encuentra en marcha, introducirá nueva dinámica a la acción de la Entidad, pues se ha previsto que tal reestructuración desborde el limitado campo del componente de los recursos humanos y se adelante en el análisis y propuestas de los cambios estructurales que la Institución requiera a fin de que pueda lograr con alto grado de eficiencia las funciones y responsabilidades que el Estado le otorgue.
3. Asegurar un adecuado flujo de fondos financieros que permitan fortalecer la infraestructura operativa regional. Para tal efecto, en primer término se busca fortalecer el rubro de las Rentas Propias. En el momento se adelanta el análisis del estado actual de las tasas por uso de los recursos naturales; de las de contaminación y de la Ley 56, se exploran otras posibilidades de optimizar y propuestas de mecanismos idóneos de fortalecimiento financiero institucional. En lo que respecta a la fuente Recursos del Presupuesto Nacional se aspira a recibir un adecuado tratamiento, cuya base de negociación será la presentación de paquetes de proyectos lo debidamente sustentados ante los organismos superiores de decisión.
4. La vinculación efectiva del estamento público y privado y de la comunidad rural se determina como factor fundamental en el éxito de la gestión institucional y la realización de las acciones de fomento, desarrollo y protección de los recursos naturales y del ambiente, previstas en el contexto de la Movilización Verde.

## PRINCIPALES PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

El plan de inversión propuesto a mediano plazo refleja los objetivos y políticas acorde con las prioridades establecidas por el Instituto como son las enmarcadas dentro de la campaña " Movilización Verde " y las prioridades dentro del sector agropecuario en lo que se refiere a los proyectos orientados en favor de los grupos más pobres de la población y en zonas del " Plan Nacional de Rehabilitación ".

Es importante anotar que el Incremento en la Inversión Presupuestal necesariamente debe ir acompañado por una reestructuración de la Planta de Personal que permita la asignación de profesionales y técnicos a proyectos ya creados que aún carecen de personal de planta y a los proyectos nuevos que entrarán a ser parte fundamental de la gestión institucional.

Los frentes principales en los cuales se planteará la acción institucional serán:

### 1. ZONAS DEL PLAN NACIONAL DE REHABILITACION

Se dará especial énfasis en los proyectos que se desarrollan en estas zonas como son:

#### a. Comunidades Pesqueras Artesanales

Este proyecto ha iniciado su ejecución en 1987, enfocando su actividad hacia las comunidades pesqueras de las Ciénagas del Río Magdalena, dado el paulatino deterioro que vienen siendo sometidas. El proyecto desarrolla componentes de comercialización, educación, organización y desarrollo comunitario y ordenamiento pesquero e inicialmente involucra a 4 comunidades, 400 pescadores, del cual dependen directamente 2.400 personas.

#### b. Evaluación y monitoreo de los R.N.R en Zonas del P.N.R.

Mediante este Proyecto se propone la evaluación del estado de cobertura forestal en Zonas P.N.R. con el propósito de definir un diagnóstico del estado de deterioro ambiental de estas zonas. La ejecución del proyecto que indica su actividad a partir de 1987 será permanente en el monitoreo de las áreas afectadas como prioritarias y se plantee una evaluación bianual con carácter nacional.

#### c. Protección y Defensa de Microcuencas - PRIDECU - P.N.R.

Se buscará llevar a cabo un aumento sustancial en la cobertura del PRIDECU para la realización del mismo en las zonas marginadas del país. De tal forma se proyecta un

incremento sobre los requerimientos presupuestales. Este proyecto contemplará la iniciación a gran escala de la implementación de las granjas integrales autosuficientes. Adicionalmente se continuará con las actividades de construcción de estanques piscícolas y reforestación para la recuperación de las cuencas más deterioradas.

d. Conservación de Microcuencas Veredales

Mediante este Proyecto se llevará a cabo la asistencia técnica para la recuperación y mantenimiento de microcuencas veredales que surten a los acueductos.

El Proyecto tiene como mecanismo operativo los Convenios con los Municipios a partir de los Cabildos Verdes centrandose su actividad en la participación comunitaria dentro del contexto de descentralización, se llevará a cabo la asistencia técnica a 300 microcuencas veredales.

e. Ordenamiento Ambiental

Este Proyecto tendrá como objetivos involucrar todas las variables económicas, sociales y ambientales que permitirán definir los planes de ordenamiento.

f. PROCAM HUILA

Su ubicación en el Departamento del Huila corresponde a zonas enmarcadas dentro del Plan Nacional de Rehabilitación.

g. Ordenamiento Pesquero

A partir del cual se desarrollará una acción de ordenamiento y asistencia técnica en la organización comunal para la explotación racional y conservación del recurso a partir de los resultados de los estudios limnológicos e ictiológicos del Medio y Bajo Caguán con proyección al Río Orteguzaza. De forma similar se desarrollará esta metodología para el Río Guaviare y en otras zonas del país.

h. Desarrollo de Tecnologías de Conservación el Frío

Comprende el análisis para el manejo del recurso pesquero a bordo de embarcaciones y en los centros de acopio, así como las técnicas para el mejoramiento en la presentación del producto. Su área comprende algunas ciénagas del Magdalena Medio.

i. Modelos de Investigación Agroforestal

A partir de de este año se desarrolla la investigación básica, en las zonas del Guaviare y Caguán para la compatibilización de la producción agraria en la conservación del recurso forestal.

j. Reforestación

La acción directa del Instituto sobre el Plan Gigante de Reforestación se hará a partir de este Proyecto que se llevará a cabo en zonas específicas del país.

Como se puede observar este proyecto será el punto de partida mediante el cual se desarrollará la acción directa del Instituto en el " Plan Gigante de Reforestación". Esta acción se complementará con el refuerzo de otros proyectos tales como Recursos Genéticos Forestales, Sistemas de Parques Nacionales, Administración de Planeación Forestal e Investigación Forestal determinando un cambio sustancial en el presupuesto proyectado.

k. Plan de Manejo del Recurso Camaronero

Se formula este Proyecto como una respuesta a la problemática del manejo y desarrollo de la pesca artesanal e industrial del recurso camaronero en Colombia. El objetivo del mismo es adelantar los estudios de investigación biológica y económica que permitan formular y establecer planes de manejo de las diferentes especies de camarones y langostinos.

Los beneficiarios del proyecto serán los industriales pesqueros y pescadores artesanales de las costas marítimas y todas las industrias anexas y derivadas.

## PROYECTO DE FOMENTO

a. Pesca

Adicionalmente a los subprogramas ya mencionados referentes a la Pesca Artesanal en Zonas P.N.R., el Instituto hará énfasis en las actividades de Fomento Pesquero especialmente en cuanto a la Red Nacional de Acuicultura.

b. Fauna

Es prioridad de la administración el desarrollo de la actividad de fomento de la fauna silvestre. Para lograr esta función se reforzaran los proyectos relacionados con la investigación, fomento y administración de fauna. Específicamente se hará énfasis en la red de centros de fauna mediante la cual se desarrollará la tecnología necesaria para la implementación de zocriaderos en todo el país.





## MARCO GENERAL DE POLÍTICA Y ESTRATEGIA DE COMERCIALIZACION INTERNA

1987 - 1990

### INTRODUCCION

Los diversos diagnósticos sobre la problemática de la comercialización coinciden en afirmar que los procesos de urbanización acelerados, la estacionalidad de la producción y los diferentes niveles tecnológicos aplicados, han condicionado desequilibrios que retrasan esta etapa frente a la producción y al consumo. Esto es, el mercado se ha convertido en un cuello de botella al crecimiento del producto agropecuario y en un factor limitante a la reducción de los precios de los alimentos, de las materias primas y de los productos de exportación.

Los sectores más afectados por las deficiencias del sistema son los productores campesinos y los grupos de menores ingresos rurales y urbanos. De una parte, debido a los precios poco remunerativos recibidos, por los altos costos de comercialización asumidos. Las condiciones insuficientes de infraestructura vial y comercial y los escasos servicios comerciales del Estado en regiones apartadas. Sumado a esto, su baja capacidad de negociación y asociación como consecuencia de los bajos volúmenes manejados en el primer caso, y en ocasiones la alta perecibilidad de los productos manejados.

De otra, los costosos sistemas de distribución de alimentos presentados en esas zonas. La dispersión y compra frecuente de pequeñas cantidades

origina el desarrollo de pequeñas tiendas a las que confluyen estos grupos. Estas microempresas basadas en el trabajo familiar no cuentan con programas que permitan organizar su abastecimiento y adaptar métodos administrativos y tecnológicos que les permita mejorar su eficiencia operacional y reducir sus costos.

Es por esto, que las estrategias del Plan de Economía Social reorientan la inversión y el financiamiento estatal, en materia de comercialización, hacia la solución de los problemas de dichos sectores.

#### ESTRATEGIAS

En lo relacionado con la comercialización interna, se establece como estrategia central, emprender acciones dirigidas al logro de un desarrollo más equilibrado entre el campo y la ciudad, a través de la acción institucional del Instituto de Mercadeo Agropecuario - IDEMA, el Fondo de Desarrollo Rural Integrado DRI (SENA, CECORA, FINANCIACOOP y CORFAS), INCORA, (a través del componente de desarrollo social campesino), la Empresa de Comercialización de Perecederos S.A - EMCOPER, Almagrario y las Centrales

de Abastos existentes en el país.

Para el desarrollo de esta estrategia las principales actividades apuntan a:

- Garantizar un adecuado abastecimiento de alimentos dando protección a la producción nacional,
- Contribuir a la estabilización de los precios de los alimentos y a la reducción de su estacionalidad,
- Mejorar el cubrimiento de la infraestructura especializada y la eficiencia de los canales de comercialización haciendo énfasis en las zonas de mayor necesidad relativa.

#### INSTRUMENTOS

Con base en una política de inversión y financiamiento de la comercialización en la cual se da prioridad a los productos de zonas campesinas y a los grupos de menores ingresos urbanos y rurales, el Plan de Economía Social enuncia programas que se relacionan en la Fase de acopio y transformación: Centros de servicio de comercialización rural, capacitación y extensión de métodos de manejo postcosecha e impulso a las formas asociativas. En la fase de Distribución: programa de abastecimiento de bienes básicos, programas para la comercialización mayorista y detallista y adicionalmente programas de servicios de apoyo.

En ese orden de ideas, a continuación se hace una breve explicación sobre cada uno de los programas:

## I) FASE DE ACOPIO Y TRANSFORMACION

## a) Agrícola

Se impulsará la formación de los Centros de Servicio a la Comercialización Rural, en espera de que dicho instrumento mejore el poder de negociación de los campesinos y les permita lograr mejores precios para sus productos. Dentro de los objetivos de estos centros esta el de propiciar el desarrollo de todas aquellas acciones de apoyo al acopio, procesamiento y distribución de los excedentes comercializables a nivel regional, como también el suministro de bienes básicos e insumos necesarios para la producción.

Este programa será ejecutado por el Fondo DRI en coordinación con el Ministerio de Agricultura y el DNP y la colaboración técnica de las URPAS, el IDEMA , CECORA, EMCOPER y otras entidades públicas y privadas del orden regional.

Ya se tienen los términos de referencia que permitirán gestionar las negociaciones de un proyecto de cooperación técnica, para establecer un plan de inversiones que permita el diseño y puesta en marcha de los centros regionales de servicios de comercialización.

Con el objeto de superar algunos de los limitantes de orden tecnológico a la exportación de productos agrícolas y para contribuir con la reducción de pérdidas postcosecha, el Ministerio de Agricultura viene impulsando la investigación y transferencia de tecnología en manejo de postcosecha. El año pasado realizó con el apoyo de la FAO, y la colaboración del IDEMA, ICA, INCORA y ENCOPER, un estudio piloto para el diseño de una metodología para evaluación de pérdidas postcosecha, que aporta interesantes conclusiones sobre el manejo de papa, tomate, naranja, frijol y maíz.

De esta manera, continuará promoviendo con base en los estudios existentes, cursos a nivel de finca y fuera de ésta, especialmente para los productos incluidos en la canasta familiar y en los productos que ofrecen ventajas comparativas para exportación.

Otro de los problemas que caracteriza la economía campesina, es la falta de organización de los productores y su desconocimiento de los precios y de los mercados, restándoles capacidad en la negociación de sus mercancías. Para tal fin, se estudian las formas de organización, administración, estructura financiera y capitalización, contempladas en la legislación cooperativa. Se busca modificar la legislación de tal forma que para la parte agropecuaria se adecue al cumplimiento de los requisitos de la Ley 21/85, la cual en la actual situación restringe su utilización de los recursos de crédito contemplados allí, para cooperativas de primero y segundo grado y asociaciones de productores, (presentando limitaciones para avalar a los intermediarios financieros).

Igualmente se intensifican los programas de capacitación y asistencia técnica en mercadeo a través de la Central de Cooperativas del Sector Agropecuario CECORA y además se asignan recursos de crédito de fomento asociativo para capital de trabajo. En la Caja Agraria se establecieron líneas de crédito para asociaciones de comercialización y agroindustrias rurales.

De otra parte, se está desarrollando un sistema de información de precios y mercados (que incluye el manejo y análisis de las estadísticas básicas, pronósticos de cosechas y noticias de precios y oportunidades de mercados) bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y con la participación de las URPAS, PRODESARROLLO, IDEMA, agremiaciones de productores Centrales de Abasto y Centros de Acopio.

Para hacerlo operativo es indispensable establecer paralelamente un sistema de normalización de los productos agropecuarios que este acorde con las condiciones del mercado nacional, e incluya los productos de mayor peso en la comercialización y sus variedades más representativas.

Este sistema permitirá la unificación en los sistemas de distribución de la información de precios y mercados teniendo en cuenta: usuarios de la información, unidades de medida, periodicidad y análisis de mercado

Las inversiones del IDEMA, se reforzarán especialmente en zonas del Plan Nacional de Rehabilitación, a través de la instalación de puestos de compra transitorios y la construcción de centros de acopio en centros de producción con deficiencias en las vías de comunicación, entre las zonas productoras y los mercados.

El Instituto ya realizó inversiones en Tierralta, Tame, Granada y Medellín del Ariari. Proyecta, ampliar la capacidad de almacenamiento para granos en zonas PNR en 12.530 m<sup>2</sup> equivalentes aproximadamente a 27.314 toneladas. Tiene ya identificados los sitios así: La Mojana, Cauca, Mangue, Región Ariari, Región Guaviare, Puerto Asís, Región Caquetá, Región Urabá y San Martín (Meta). Además, en Curillo (Caquetá) Sabana de Torres (Santander) Necocli (Antioquia), San Juan de Arama (Meta), Puerto Boyacá (Boyacá), Saravena (Arauca), La Hormiga (Putumayo, Turbo (Antioquia), Unguía (Chocó) y Garzón (Huila).

La falta de recursos para comprar de contado y las exigencias de calidad para competir con otros agentes de comercialización, han limitado la efectividad del Instituto, por esta razón el PES contempla la asignación de recursos al Fondo para compra de cosechas a cargo del IDEMA en zonas PNR de forma que se pague oportunamente a los productores.

EMCOPER, además de participar en el montaje de la infraestructura de apoyo para los CESPAS y los Centros de Servicios a la Comercialización Rural, pondrá en marcha Centros de Acopio para frutas en el Espinal, para papa en Villapinzón y para pesca artesanal en Barrancabermeja.

Almagrario S.A., Almacén General de Depósito del Sector Agropecuario, como una contribución al Plan Nacional de Rehabilitación, construyó una planta de tratamiento de granos en Saravena (Arauca) la cual comprende específicamente una bodega con capacidad de almacenamiento de 6.000 toneladas,

una planta con capacidad de recibo y secamiento de granos de 150 toneladas día, 6 silos de trabajo con capacidad de 210 m<sup>3</sup> cada uno y 4 silos de ensaque con capacidad individual de 30 mts<sup>3</sup>.

Este proyecto beneficiará a colonos con mínima capacidad económica dedicados a una agricultura de subsistencia, carente de tecnología, quienes tendrán al fin una infraestructura para el tratamiento adecuado, almacenamiento y comercialización de cosechas. El valor total de la inversión es de 144 millones de pesos que Almagrario asumió con recursos propios.

En la zona de la Mojana, Almagrario construirá en la población de San Marcos (Sucre), una bodega de Almacenamiento con planta de tratamiento de granos, con características y capacidad similares a los de Saravena. Estas instalaciones beneficiarán más de 10.000 hectáreas de cultivo de arroz, de los sectores de Caño Rabón, el río San Jorge, Majagual, Achí, Sucre, Guarandá y Ayapel entre otros.

#### b) Pecuaria

1. Se propone promover el mercadeo de carnes en canal, con el objeto de reducir los costos de transporte y las pérdidas de peso características de la comercialización del ganado en pie. Para lograr este objetivo, el gobierno nacional apoya los proyectos que las asociaciones de municipios, con base en los recursos de la Ley 12 de 1986, promuevan para

la adecuación o construcción de mataderos en zonas de confluencia de las especies bovina y porcina.

Estos mataderos serán de carácter modular y contarán con componentes de refrigeración y de aprovechamiento y procesamiento de subproductos.

Con este propósito, el Ministerio de Agricultura firmó un Convenio de Cooperación Técnica con la FAO por un monto de 95.000 dólares. La Asesoría Técnica se hará en el diseño y montaje de la infraestructura para el faenamiento de los animales. La contraparte nacional está compuesta por: el SENIA, el ICA, el Ministerio de Salud, el ICTA y COINCO (Cooperativa de Intendencias y Comisarias).

Se tienen seleccionadas las localidades de Betoyes en Tame (Arauca) y la Región de San Lorenzo en Nariño.

2. Se construirán Centros de Servicio para la pesca de pequeños y medianos pescadores. Se pretende la realización de acciones integrales de repoblación de especies, capacitación de pescadores, organización comunitaria, comercialización comunitaria, comercialización de productos e insumos y mejoramiento de artes y métodos de pesca.

Se cuenta con 11 estudios de prefactibilidad, para sitios en los cuales se considera prioritario iniciar el programa.

Este será ejecutado por el DRI a través de entidades como: INDERENA, SENA y EMCOPER.

3. Se pretende contribuir a la instalación de industrias de procesamiento de leche en zonas de alto potencial productivo, que tengan déficit de capacidad instalada, orientándolas a aquellos procesos que incorporen nuevas tecnologías.

Están listos los estudios de factibilidad para el establecimiento de una industria de procesamiento de leche localizado en el Pídemonte Llanero.

## II. DISTRIBUCION

Especialmente los mercados de alimentos, presentan una amplia gama de modalidades y de canales de distribución, mercados mayoristas con una gran concentración y surtido de productos, comercializadoras especializadas en líneas de productos, comercializadoras especializadas integradas a procesadoras en centros de acopio o industriales, corredores de Bolsa que actúan por mandato de terceros en la Bolsa Nacional Agropecuaria, el IDEMA, etc.

En lo referente a las Centrales de Abastos algunas se encuentran en operación como las de Bogotá, Medellín y Cali, otras en construcción como las de Barranquilla, Bucaramanga y Pereira y otras en proyecto como las de Cúcuta y Armenia. En los diferentes estudios se ha evidenciado que las centrales creadas en Cali, Bogotá y Medellín con una alta inversión del Estado, han sido solución fundamentalmente a problemas urbanos y

algunos de comercialización derivados de la dispersión de los agentes mayoristas. Ha racionalizado en parte, el uso de espacios físicos y el flujo de transporte de carga en las ciudades y ha dotado a los mayoristas de instalaciones que les han permitido reducir las pérdidas de productos y los costos de cargue, descargue y transporte. Sin embargo, se afirma, que las corporaciones de abasto no han cumplido con su objetivo de solucionar el problema del mercadeo para el productor.

Con el fin de armonizar las acciones de dichas centrales, se está trabajando en la coordinación de los programas de operación de las Centrales Mayoristas a través del organismo gremial sin ánimo de lucro que para tal efecto se creó, la asociación colombiana de centrales de abastecimiento ACOABASTOS, la cual esta integrada por todas las centrales de abastos del país y en la que participa el Ministro de Agricultura como parte del Consejo Directivo.

Se pretende ampliar el objeto social de las centrales, orientando sus actividades a programas de apoyo a la comunidad tales como: mercados móviles, proveedurías de tenderos, apoyo a los comerciantes de las galerías o plazas de mercado, centros de acopio, mercadiarios y otros sistemas de comercialización. Estructurar lineamientos normativos de comercialización para las centrales de abastos.

En cuanto a la distribución detallista, que es la que surte a las

poblaciones de menores ingresos, a través de plazas de mercados y tiendas, ya sean rurales o urbanas, es costosa, el tamaño reducido de los volúmenes que manejan individualmente y el poco grado de asociación existente entre ellos, impide tener un buen poder de negociación frente al mayorista y obtener economías de escala en las compras y en el transporte. Los precios a los que ofrecen estos centros de distribución son superiores a los de los establecimientos modernos. Por estas razones, a través del programa de abastecimiento de bienes básicos, que ejecuta el DRI, con la participación del IDEMA como mayorista en el abastecimiento, permitirá la articulación rural-urbana fortaleciendo las actuales cadenas de tenderos que puedan atender tanto la oferta como la demanda de los tenderos rurales.

Simultáneamente el IDEMA está invirtiendo en despensas, furgones y lancha-tienda, para la distribución de 15 productos subsidiados en zonas PNR. Con este propósito se inició el abastecimiento de 300 casas campesinas, cooperativas y tiendas comunales, con una línea de alimentos básicos para su redistribución al público.

Así mismo, se busca constituir proveedurías de bienes básicos como coordinadoras de ofertas y demandas rural-urbana y el desarrollo de detallistas de plaza, cuya comercialización se centra en productos de economía campesina.

Esta integración rural-urbana se efectúa en torno a productos claves de oferta y demanda regional (maíz, frijol, papa, panela, hortalizas).

Las plazas detallistas se convierten en canales de mercadeo que permitan el mejoramiento de las condiciones de abastecimiento y venta de los productos de origen campesino.

El gobierno nacional brindará asistencia técnica a los municipios en la construcción de plazas de mercado, en el mejoramiento de las existentes y en el establecimiento o expansión del servicio de mercados móviles. También ofrece apoyo técnico en las etapas de preinversión y funcionamiento a los proyectos de comercialización que asuman los municipios.

### III. SERVICIOS DE APOYO

EMCOPER emprenderá la construcción y montaje de nuevas unidades frigoríficas, en las ciudades de Cali, Neiva, y Bogotá, con una ampliación de almacenamiento para productos perecederos de aproximadamente 4.000 m<sup>3</sup>.

Esto con el objeto de tecnificar los sistemas de comercialización de estos productos, disminuir costos y pérdidas considerables generadas actualmente en todo el proceso.







## POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

En los últimos años se ha adelantado en el país un programa macroeconómico, uno de cuyos objetivos ha sido la recuperación y fortalecimiento del comercio exterior. En este campo, el programa de ajuste se ha fundamentado en dos direcciones principales. De una parte, ha implicado un esfuerzo, en materia de tasa de cambio real, gracias a lo cual el país ha podido superar el retraso cambiario que había acumulado durante los últimos años.

La segunda línea de acción ha correspondido al diseño y manejo de las políticas comerciales, buscando en forma gradual, cambios importantes en el esquema de protección a la producción nacional y en el conjunto de políticas de fomento a las exportaciones. Estos cambios se han orientado a corregir los desequilibrios en la balanza de pagos causados por las características estructurales de la producción nacional.

Los resultados del programa se han podido apreciar en la recuperación de las exportaciones y en la más adecuada atención de los requerimientos de importaciones.

### OBJETIVOS DE LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

- a. Disminuir la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones que se originan en los mercados internacionales y convertir al sector externo en un elemento dinamizador de la producción y el empleo.
- b. Racionalizar el régimen de protección de forma tal que permita el pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas actuales y potenciales de la economía colombiana.
- c. Garantizar el abastecimiento de materias primas y bienes de capital de origen externo, necesarios para la producción de bienes exportables y básicos de consumo interno.
- d. Un cambio de estructura en la oferta de productos nacionales.
- e. Un fortalecimiento en la capacidad de negociación internacional.
- f. Mejorar los servicios de infraestructura que requieren importadores y exportadores y
- g. Una mayor eficacia en la estrategia de mercados.

De otro lado, conviene destacar que la política de comercio exterior no debe orientarse hacia un proteccionismo a ultranza, pero tampoco se debe propugnar por un esquema de libre cambio indiscriminado.

Para el logro de estos objetivos además de las políticas de orden macroeconómico, el Plan de Economía Social contempla acciones específicas en los siguientes frentes: Aumento de la oferta exportable, régimen de importaciones y negociaciones internacionales.

### LA OFERTA EXPORTABLE

Es objetivo de la Política de Comercio Exterior incrementar la participación de las exportaciones dentro del total exportado por el país, excluidos, café, petróleo y carbón, mediante el crecimiento de las exportaciones de los sectores agrícola e industrial.

Para ello se tendría muy en cuenta aquellos bienes en los que el país dispone de ventajas comparativas y absolutas en el mercado mundial y que son susceptibles de ser dirigidas hacia economías de altos ingresos.

Evidentemente, es la producción agropecuaria la que dispone de las mejores condiciones al respecto, habida cuenta la buena calidad de las tierras, la riqueza de las costas y la situación geográfica del país.

Con frecuencia se considera que la consolidación de la oferta exportable, requiere para un mayor dinamismo que se tenga en cuenta por parte de las entidades en su promoción, aspectos de orden técnico, financiero y comercial. Sin desconocer la importancia de estas acciones, se estima que la adecuación de la oferta exportable debe abordarse, esencialmente desde la perspectiva del desarrollo de la producción en los diferentes sectores de la economía, para alcanzar un cambio estructural en el compromiso de las exportaciones, se requiere una transformación sustancial del aparato productivo y un comportamiento de los distintos sectores.

### LA POLITICA CAMBIARIA

El manejo de la tasa de cambio, como instrumento central del esfuerzo de promoción de exportaciones, se halla estrechamente vinculado con las políticas monetarias y de precios, dado el objetivo general de la actual política económica en el sentido de consolidar un proceso de desarrollo que conduzca al equilibrio interno con niveles superiores de empleo y de ingreso de la población, mediante el uso racional de los recursos productivos y de la consolidación de un sector externo ampliado.

De esta manera, ha sido objetivo de la política cambiaria mantener estable la tasa de cambio real con el fin de que un nivel adecuado de devaluación oriente a los productores nacionales hacia los mercados externos.

Paralelamente, la estabilidad cambiaria, al generar certidumbre en el sector productivo, fomenta el incremento de la inversión orientada hacia la producción de bienes de exportación y competitivos con las importaciones. Ello constituye un factor de gran importancia, maxime cuando estamos empeñados en ampliar nuestra oferta exportable e incrementar de manera sostenida nuestra participación en el mercado mundial contando con un aparato productivo fuerte.

## **LAS SOCIEDADES DE COMERCIALIZACION INTERNACIONAL**

La Ley 67 de 1979 estableció el Marco Legal para la creación y funcionamiento de las Sociedades de Comercialización Internacional en Colombia.

Sin lugar a dudas consideradas como el verdadero motor del Comercio Exterior por aquellos países que no solamente han tenido el mejor de los éxitos en este campo, sino que adoptaron las comercializadoras como un mecanismo para promover sus exportaciones.

Por su parte las Comercializadoras tienen acceso a los créditos de PROEXPO y además se les concede también una parte del CERT.

En la actualidad el país cuenta con 26 Comercializadoras, las cuales realizaron exportaciones por valor de US\$285 millones en 1986.

## **FONDOS DE ESTABILIZACION DE PRECIOS**

La política de Comercio Exterior de la actual Administración pretende, entre otros objetivos, disminuir la vulnerabilidad de la economía frente a las oscilaciones de los precios externos. Una de las acciones para alcanzar esta meta consiste en aumentar la oferta exportable. Para ello se propone la creación de los "Fondos de Estabilización" para productos agrícolas con perspectivas en los mercados externos.

Para concretar esta política, el Ministerio de Agricultura, PROEXPO, INCOMEX y el Departamento Nacional de Planeación ha diseñado el mecanismo operativo y el esquema administrativo para los Fondos, el cual se presentará próximamente a consideración del CONFES.

El mecanismo diseñado para el funcionamiento de los Fondos es el llamado "Precio de Referencia" el cual consiste básicamente en estabilizar el ingreso recibido por el exportador alrededor de un precio determinado. Si el precio internacional es superior de la referencia, los exportadores deberán ceder al Fondo un porcentaje del excedente. En situaciones de cotizaciones bajas, el Fondo les compensará, acercándolos al precio referido. El saldo acumulado del Fondo dependerá de las cesiones y de las compensaciones acumuladas a lo largo del tiempo.

## EL CERT

La política fiscal entraña también significativa incidencia sobre el manejo del Comercio Exterior. La disponibilidad de recursos el fomento de las exportaciones y el papel de los gravámenes de importación como generadores de ingresos fiscales constituyen elementos que requieren de una nueva orientación en aras a recuperar su rol como mecanismos reguladores de las importaciones, la producción y las exportaciones.

El Certificado de Reembolso Tributario, CERT, fué creado por la Ley 48 de 1983, o sea la Ley Marco de Comercio Exterior y desarrollado por el Decreto 636 de 1984 como remplazo del CAT. Tiene como objetivo estimular la exportación de bienes y servicios; constituye básicamente una devolución de impuestos, y por lo tanto es un instrumento que no riñe con las disposiciones del GATT.

Respecto del CERT, debe mantenerse el propósito de avanzar en la reducción de la dispersión aún existente y de evitar cambios frecuentes que introducen incertidumbre a las exportaciones.

## POLITICA DE IMPORTACIONES

El sector agropecuario colombiano atravesó por una profunda crisis a principios de los ochenta, como consecuencia de la recesión de las economías mundial y nacional y del manejo macroeconómico discriminatorio contra el agro que predominó en el país por más de una década.

El actual Gobierno tomó la firme determinación de devolverle a la producción agropecuaria el dinamismo que presentó en otras épocas. En tal sentido, la ha destacado en el Plan de Economía Social, ha incrementado su participación en el presupuesto estatal y se ha adoptado una clara política de estímulo y protección a los cultivadores nacionales.

Adicionalmente, ha centrado sus esfuerzos en la atención a los campesinos y a los productores de regiones marginales, tradicionalmente olvidados en las prioridades de inversión estatal.

Como resultado de la política descrita, el Gobierno actual espera que el país alcance mayores niveles de autosuficiencia alimentaria y agropecuaria, en especial en los renglones fundamentales de la dieta de los colombianos.

El país es deficitario esencialmente en cereales, leguminosas y aceites. Con excepción del trigo, se ha logrado en los últimos periodos reducir las importaciones y modificar la tendencia de abastecimiento externo de alimentos. En este resultado influyen apreciablemente la política cambiaria, el manejo de cuotas y los gravámenes de importación.

Las diferentes medidas del Gobierno muestran que en cuanto al sector agropecuario se refiere, hay una política deliberada de cambiar los precios relativos. En efecto, se requieren fomentar los productos del sector agropecuario y reducirle los costos de su consumo intermedio, es decir, los precios de los insumos y la maquinaria.

La Ley 75 de 1986, corrigió el sesgo de la Ley 50 de 1984. Gravó la importación de las materias primas básicas de origen agropecuario tales como: el trigo, la soya, el maíz, y el sorgo, con una tarifa adicional del 10% sobre el valor CIF y en esta medida otorgó una mayor protección a la producción nacional de estos bienes. Igualmente, otorgó una reducción de impuestos a las importaciones de insumos y maquinaria disminuyendo así los costos relativos de la producción local. El Artículo 95 de la Ley 75 de 1986, redujo los impuestos a los fertilizantes, maquinaria y equipos agropecuarios.

De otro lado, los objetivos de la política de importaciones deben cubrir acciones orientadas a apoyar el adecuado desarrollo de la producción nacional, buscando en el mediano plazo lo siguiente:

1. Disminución de niveles de protección elevados que se presentan en algunas ramas de la producción, mediante una apertura que permita mayor competitividad a la producción y beneficios al consumidor.
2. Racionalización y flexibilización progresiva del manejo del régimen de licencia previa y del presupuesto de divisas como herramientas necesarias para el control del nivel de reservas internacionales.
3. Utilización del arancel como instrumento básico de protección y estímulo selectivo al desarrollo de la base productiva.

## **PRESUPUESTO DE DIVISAS**

El proceso de intercambio muestra un crecimiento moderado en el volumen de divisas disponibles para la importación de bienes: esto hará necesario una cuidadosa programación de las compras al exterior y del uso de los recursos en moneda extranjera en concordancia con las perspectivas de ingreso de divisas del país y con un nivel adecuado de recursos internacionales. Por ello el manejo debe ser prudente dando especial prioridad a un abastecimiento oportuno y adecuado de bienes de producción, de igual manera, se garantizará el aprovisionamiento de materias primas.

La importación de bienes de capital y materias primas no fabricadas localmente se ligará a proyectos de inversión que fortalezcan la producción nacional. En cuanto a la importación

de bienes de consumo, se dará atención a los que resulten imprescindibles.

#### MANEJO ARANCELARIO

Con el ánimo de utilizar el efecto de protección como elemento de desarrollo selectivo, se dará un tratamiento especial, dentro de un horizonte temporal, a aquellas actividades que por sus características de desarrollo necesitan consolidar su posición en la estructura productiva del país; se dará especial atención a aquellos proyectos que contribuyan a la generación de un mayor valor agregado nacional.

Lo anterior implicaría la revisión tanto de los niveles de tarifas como el escalonamiento de las mismas por valor agregado. Igualmente implicará la revisión de los regímenes de exención y excepción arancelaria que resultan inconvenientes ya sea para la producción nacional de bienes intermedios y bienes de capital, como para la administración misma del arancel.





MINISTERIO DE AGRICULTURA  
INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA  
INCORA

SUBGERENCIA DE PLANEACION

DOCUMENTO PARA "SEMINARIOS REGIONALES SOBRE POLITICA  
SECTORIAL Y ACCION INSTITUCIONAL"

Bogotá. D.E. mayo 1988



## REFORMA AGRARIA

### 1. MARCO LEGAL -

La Reforma Social Agraria Colombiana busca la modificación de la estructura del sector agrario, en forma tal que un mayor número de campesinos entren en posesión de la tierra, disponga de los recursos de capital, tecnología y gocen de los servicios sociales del Estado, redistribuyéndose así los ingresos generados en la producción agropecuaria, como factor básico del desarrollo social y económico general.

#### Historia

##### - Ley 200 de 1936

Es el primer estatuto jurídico concebido como instrumento legal, orientado a la solución de problemas sociales surgidos en el campo colombiano. Según esta Ley, la explotación económica de la tierra hace presumir que un predio es propiedad privada; por el contrario los predios rústicos no explotados se presumen baldíos. Además creó la llamada extinción del dominio privado en favor del Estado en los predios en que se dejare de ejercer explotación económica por más de 10 años.

##### - Ley 135 de 1961

Los grandes partidos tradicionales de Colombia llegaron a un acuerdo político en 1957, para poner fin a la violencia y garantizar el camino democrático de las instituciones. Este acuerdo permitió la creación del Comité Agrario Nacional en 1960, con la participación de todos los estamentos gremiales y partidistas del país. Se presenta así un proyecto de ley de Reforma Agraria que atiende los más urgentes problemas de la tierra en Colombia con un espíritu eminente de justicia y un notable realismo sobre las condiciones sociales que se trata de modificar. Ofrece también los instrumentos de trabajo para ejercer una reforma sustancial en la vida rural colombiana, no solo en el aspecto jurídico, económico y social de la tenencia de la tierra, sino por el aspecto no menos importante de su debida utilización, del aumento de la productividad y de la defensa de los recursos naturales".

Los principales objetivos de esta ley son:

- a. Reformar la estructura social agraria eliminando la inequitativa concentración de la propiedad rústica y su fraccionamiento.
- b. Dotación de tierras a quienes no la poseen, principalmen-

te a los que las trabajen personalmente y con sus familias.

- c. Elevar el nivel de vida de la población campesina
- d. Acrecer el volúmen de la producción y productividad agropecuaria y la conservación y defensa de los recursos naturales.

- Ley 1a. de 1968

Hace expropiables todas las tierras explotadas por pequeños arrendatarios.

- Ley 4a. de 1973

Establece la empresa comunitaria como nueva forma de dotación de las tierras adquiridas. Los propietarios de tierras rurales deben cumplir determinados requisitos para que sus predios sean calificados como adecuadamente explotados.

Reduce a tres años el término de inexplotación para que opere la extinción del dominio.

La imposibilidad de determinar los niveles mínimos de productividad y de demostrar su obtención, en la forma prevista en esta Ley, hizo inoperante el sistema de adquisición de tierras a partir de su vigencia.

Las consecuencias de la Reforma Agraria se pueden resumir así:

Se ha trabajado en todos los frentes: el de afectación de tierras para parcelar, a través de la compra directa o la expropiación; se han constituido unidades agrícolas familiares; titulado baldíos y aclarado el régimen de la propiedad; constituido reservas para indígenas; prestación de asistencia jurídica a los campesinos; otorgamiento de crédito supervisado; adecuación de tierras; y se han definido los lineamientos para una organización campesina independiente.

La Reforma Agraria ha acelerado el proceso de modernización en el campo. El hecho de verse ante una posible expropiación o una reservación de la tierra por mala utilización, o ante un programa que obliga al propietario a llegar a la negociación directa ha llevado al campo un mayor empleo de recursos humanos, técnicos y económicos.

Los procedimientos legales establecidos en la adquisición de tierras para los programas fueron demasiado engorrosos y dilatorios. Los sistemas de pago y de determinación del valor de la tierra fueron irreales frente al valor comercial de la misma e impidieron en la mayoría de los casos la negociación voluntaria de las fincas afectadas. Algunos beneficiarios no re-

cibieron suficiente instrucción y coordinación frente a sus nuevas tareas de empresarios rurales. La excesiva afectación de predios creó a su vez grandes expectativas que perjudicaron inicialmente los niveles de productividad en los fundos intervenidos. El sistema de arrendamiento a pequeños labradores desapareció sin antes haber sido adecuadamente reemplazado.

- Ley 30 de 1988

El gobierno del Presidente Virgilio Barco presentó a consideración del Congreso, en agosto de 1987, un proyecto de la ley modificatoria de la legislación agraria.

El principal propósito de este proyecto, convertido en ley 30 de 1988, es remover los obstáculos de orden legal que habían dificultado el desarrollo económico e integral de la Reforma Agraria. El nuevo estatuto introdujo los siguientes criterios en la legislación agraria:

**Responsabilidad del Proceso de Reforma Agraria:** La Reforma será responsabilidad de todo el Estado colombiano. En consecuencia, si bien el INCORA continúa siendo el organismo ejecutor, en adelante corresponderá también a las agencias estatales nacionales, departamentales, municipales o descentralizadas concurrir en los aspectos técnicos, administrativos financieros y operativos en las tareas que según su competencia y actividad les corresponda conforme a los planes anuales que elabore el INCORA.

Para hacer efectiva esta integralidad, la ley 30 de 1988 dispuso la creación de un Comité Técnico de Coordinación Gubernamental, que prestará asistencia a la Junta Directiva y al Gerente General del INCORA en sus respectivas áreas, para coordinar la ejecución de los programas de Reforma Agraria.

Del Comité forman parte los Jefes o Directores de las principales entidades involucradas en este proceso. Regionalmente funcionarán organismos similares.

**Integralidad de la Reforma:** De acuerdo al nuevo criterio legal, la Reforma Agraria se adelantará con la colaboración de todas las entidades del Estado, el INCORA deberá formular planes para el desarrollo social y económico de las zonas donde adelante sus acciones mediante suministro oportuno de créditos, asistencia técnica, el mejoramiento de las condiciones de vivienda, salud, educación, seguridad social, mercadeo y construcción de la infraestructura requerida para el desarrollo integral y armónico de las zonas respectivas.

**Planificación y Zonificación de la Reforma:** Para el cumplimiento de los fines de la ley y la ejecución de los programas contemplados en ella, el INCORA elaborará un programa Anual de Actividades y señalará las Zonas de Reforma Agraria donde adelantará acciones que permitan el desarrollo social y económico de la comunidad beneficiaria, atendiendo a la naturaleza y características propias de cada región.

**Financiación:** Se fortalece con nuevos recursos el Fondo Nacional Agrario, especialmente con la destinación del 2.8% del impuesto a las importaciones con destino a la compra de tierras y a programas de inversión.

**Simplificación de trámites:** La compra de tierras se hará mediante sencillo procedimiento que facilitará las negociaciones voluntarias. La determinación del precio y la forma de pago se hará en términos más comerciales que en la legislación anterior.

**Otras modificaciones:** Los beneficiarios de la adjudicación de tierras obtendrán ingresos superiores a tres salarios mínimos y se les otorgará título definitivo de propiedad. Las parcelas serán de libre enajenación, con el requisito de venderlas a campesinos pobres si la negociación se propone durante los quince años siguientes a su adjudicación. A tal efecto se establecen mecanismos de financiación para los nuevos adquirentes.

Se permite a las sociedades comerciales, especializadas en el sector agropecuario, celebrar contratos de explotación de baldíos con el INCORA.

Se elimina la calificación de la explotación económica de los predios, desapareciendo así un factor que complicaba los trámites e impedía la expropiación de las tierras que no podían negociarse voluntariamente.

## 2. OBJETIVOS DEL GOBIERNO

El objetivo central del Plan de Economía Social es la erradicación de la pobreza absoluta localizada en las áreas rurales deprimidas y las zonas urbanas marginales.

Al sector rural le corresponde mediante el uso eficiente de los recursos naturales, lograr el mejoramiento de la producción y productividad de los bienes básicos y exportables, de tal manera que los resultados contribuyan a obtener una relación más dinámica y equilibrada entre la oferta de alimentos y el consumo urbano, así como a mejorar las condiciones de

vida de los productores y trabajadores del agro.

Dentro de este propósito, la labor del INCORA está orientada a atacar las causas que originan la situación de atraso del sector primario de la economía, a través de una adecuada política de redistribución de tierras, que permita dotar a los campesinos de tierras aptas para la explotación agropecuaria y de servicios de apoyo a la producción y al bienestar social.

#### ACCIONES PARA EL PERIODO DE GOBIERNO

Para dar cumplimiento con las estrategias y políticas diseñadas por el gobierno, para el sector agropecuario así como con lo previsto en la ley 30/88, el INCORA está orientando sus acciones en tres campos:

- a. Reforma Agraria por sectores
- b. Desarrollo de los asentamientos
- c. Colonización

##### a. Reforma Agraria por Sectores

{ La Ley 30 establece la definición de Zonas de Reforma Agraria, la conformación y formulación de programas integrales de desarrollo.

Para dar cumplimiento con este mandato el Instituto adoptó una metodología para la priorización y selección de los municipios que integrarán las Zonas de Reforma Agraria, la cual está orientada a dar preferencia a aquellos municipios donde se combinen altos niveles de pobreza, bajo desarrollo, e inequitativa distribución de la tierra. Esta se sustenta sobre cuatro criterios básicos que permiten la clasificación ponderada de los principales municipios del país: ruralidad, concentración de la propiedad, presión por la tierra y desarrollo relativo.

Teniendo en cuenta que la Reforma Agraria no es solamente distribución de tierras, se diseñan programas integrales, los cuales involucran la participación de todas las entidades comprometidas en el mejoramiento de las condiciones de vida, salud, educación, seguridad social, forma de mercadeo y fomento a las formas organizativas de los beneficiarios de Reforma Agraria.

##### b. Desarrollo de los Asentamientos

El desarrollo de los asentamientos está orientado a buscar un mayor ingreso por familia que se traduce en mejores condiciones de vida, mediante el incremento de la producción y productividad a nivel de finca y el fortalecimiento de la estructura de la producción campesina.

No obstante haber alcanzado en la mayoría de las explotaciones agropecuarias de los beneficiarios de Reforma Agraria rendimientos similares a los nacionales, es necesario prestar apoyo institucional con servicios complementarios de crédito, asistencia empresarial rural, capacitación y organización hasta lograr el desarrollo óptimo del asentamiento.

### c. Colonización

La Ley 30/88, si bien es la Ley marco de la Reforma Agraria colombiana, también contempla la obligatoriedad del estado de ordenar los procesos colonizadores considerándolos como un complemento al proceso de reforma.

Dentro de este lineamiento el Instituto orienta los procesos de colonización espontánea buscando la preservación y adecuado manejo de los recursos naturales renovables.

{ Para el desarrollo de las zonas de colonización se debe establecer una mejor coordinación entre las entidades del Estado que tienen presencia en estas zonas, tales como el INCORA, INDERENA, ICA, HIMAT, DAINCO etc.

## 3. ESTRATEGIAS Y METAS 1987-1990

### 3.1 Programa de Adjudicación y Titulación de tierras

Corresponde este programa a la principal acción del Instituto y uno de los instrumentos del gobierno para erradicar la pobreza y lograr la convivencia pacífica en el sector rural.

Para el cuatrenio se tiene proyectado la adquisición de 470.000 hectáreas para beneficiar a 21.000 familias. El cumplimiento de estas metas estará influenciado por las siguientes estrategias:

- Aplicar los estudios correspondientes a la problemática regional para establecer los indicadores que nos permitan comparar zonas, establecer prioridades en la selección y sentar las bases de lo que serán los programas de Reforma Agraria.
- La prioridad la tendrán los campesinos ubicados en zonas de alta concentración de la tierra, presión social, bajo desarrollo económico, marcada dependencia de las actividades agropecuarias, regiones afectadas por calamidades públicas, existencia de arrendatarios y aparceros. En segunda opción se atenderán los que presenten condiciones de estancamiento y atraso, que pueden hacer crisis en el mediano plazo.
- Establecer una unidad agrícola familiar que le permita obtener a la familia campesina ingresos no menores a tres salarios mínimos mensuales en promedio.

- Adquisición de tierras y mejoras para beneficiar a 4.500 familias indígenas, para el saneamiento de las reservas y resguardos y la constitución de nuevos resguardos.

Se tiene programado la titulación de 3 millones de hectáreas para beneficiar a 100.000 familias; estas metas son correspondientes con las siguientes estrategias:

- Incrementará la titulación en las áreas de Plan Nacional de Rehabilitación y en aquellas donde la falta de títulos constituye un impedimento para utilizar otros servicios del Estado.
- Agilización de los trámites de titulación de baldíos mediante la contratación con otras entidades o la delegación a los municipios.
- Modernización de los sistemas de levantamientos topográficos, información cartográfica y paramétrico para seleccionar las áreas de colonización.
- Preservación y manejo adecuado de los recursos naturales renovables.

**Extinción y Clarificación:** Como elemento fundamental del concepto de Reforma Agraria se dará impulso a la extinción del dominio sobre 295.000 has. con base en los actuales expedientes. Igualmente se espera que pasen a propiedad del Estado, a través del proceso de clarificación 368.000 has. en calidad de baldíos reservados. Se consideran como prioritarios los predios cuyos procesos ya se encuentran adelantados en las respectivas Regionales y especialmente aquellos donde se presentan conflictos sociales por la tenencia. Como segunda alternativa dentro del concepto de priorización se afectarán los predios que por su ubicación respecto de las vías de comunicación, núcleos de colonización y su vocación agropecuaria se estimen aptos para adelantar programas de Reforma Agraria.

### 3.2 Programa de Desarrollo Campesino

Para los beneficiarios del programa de adjudicación de tierras es necesario desarrollar un proceso de cambio mediante el cual se conviertan en pequeños empresarios.

En este proceso de cambio se interrelacionan los servicios de crédito, asistencia empresarial, capacitación, organización del mercadeo y mejoramiento de los servicios públicos.

**Crédito:** Para atender los actuales beneficiarios y los que se incorporen con las nuevas adjudicaciones de tierras se re-

quiere de 100.000 millones de pesos de los cuales el 82% corresponde a recursos del Fondo Financiero Agropecuario, Banco Ganadero, Caja Agraria y DRI y el 18% a recursos institucionales. Para dar cumplimiento a esta meta se requiere:

- Establecer con el Fondo Financiero Agropecuario y la Junta Monetaria el monto de los cupos por asignar.
- Adelantar convenios con Caja Agraria, Banco Ganadero y Cafetero para disponer de cupos y condiciones especiales para beneficiarios de tierra.
- Definir cupos de crédito con recursos PNR para los beneficiarios de tierras ubicados en zonas de Plan Nacional de Rehabilitación.

**Asistencia Empresarial Rural:** El proceso de desarrollo del asentamiento presenta tres etapas en las cuales las acciones están orientadas a lograr:

**Primera etapa:** Una estabilidad de las fuentes de ingresos, la adopción de una organización para la producción y la satisfacción de las necesidades básicas y la superación de las condiciones de jornalero a propietario.

**Segunda etapa:** Nuevos esquemas de organización, el fortalecimiento de la estructura técnica y económica y formación empresarial.

**Tercera etapa:** Consolidación del proceso productivo, fortalecimiento de la estructura de producción y acceso a los servicios.

Las dos primeras etapas corresponden al proceso de consolidación de los asentamientos, en las cuales se requiere de un servicio de asesoría técnica integral, la cual prestará el Instituto aprovechando su capacidad operativa pero paulatinamente se irá integrando al sistema nacional de extensión agropecuaria. Bajo este enfoque se propone atender 60.000 familias.

**Capacitación:** La capacitación campesina, el fomento cooperativo y el desarrollo rural se adelantará teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Beneficiar el mayor número de campesinos y organizaciones campesinas.
- Capacitación de líderes que se conviertan en efecto multiplicador.
- Utilizar la infraestructura económica y humana del Institu-

to, de las entidades oficiales y privadas y las organizaciones campesinas.

Se adelantarán 4.100 cursos para 100.000 participantes

**Organización Campesina:** Para dar competitividad a la pequeña producción se dará un mayor impulso a la comercialización, para lo cual se tiene previsto la creación de mercados comunitarios, ventas a través de la bolsa agropecuaria y construcción de centros de acopio. Esta labor se apoyará con la experiencia de CECORA y del IDEMA.

Las actividades de post-cosecha están orientadas a la construcción de procesadoras de arroz, plantas de secado de yuca, procesamiento de frutas y hortalizas .

La organización económica de los campesinos será orientada partiendo de un concepto de región que agrupe no solo a los usuarios de Reforma Agraria, sino a otros campesinos de tal forma que la organización sea una respuesta a los problemas de producción y que sus acciones se traduzcan en mayor estabilidad y progreso del campesinado.

**Infraestructura Física y Social:** Las acciones y metas a adelantar se determinarán a partir de la definición y establecimiento de las Zonas de Reforma Agraria.

#### 4. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y RESPONSABILIDADES

La Ley 30/88 encomienda al INCORA acciones de mayor jerarquía a las que venía desarrollando, cuando lo convierte en el principal ente estatal coordinador y líder del proceso de Reforma Agraria.

La responsabilidad se establece compartida con las otras entidades estatales del orden nacional, departamental y municipal, donde la función del INCORA es la de: adquisición, mejoras y dotación de tierras y de coordinación con las otras entidades que deben coadyuvar en forma eficiente y eficaz con los aspectos técnicos, administrativos, financieros y operativos al cumplimiento del programa anual de actividades y de mediano plazo en las Zonas de Reforma Agraria.

Acorde con lo anterior el INCORA presentará el programa ordenado por sectores al CONPES, definiendo de esta manera la magnitud de la participación de cada uno de ellos y asumiendo directamente las acciones complementarias cuando las circunstancias así lo requieran. La interacción estatal para el logro de los resultados previstos en los programas de Reforma Agraria debe establecerse a través de los Comités Técnico de Coordinación Gubernamental y Consultivo tanto a nivel regional como nacional.

## 5. RECURSOS FINANCIEROS

De acuerdo con la estructura de objetivos y metas físicas previstas en el plan de acción 1987-1990, los requerimientos financieros para inversión son del orden de los 112.481 millones de pesos, los cuales se distribuyen para el programa de adquisición y adjudicación de tierras 70.048.6 millones de pesos que responden a la meta de 470.000 hectáreas en adquisición y 3 millones de hectáreas en titulación de baldíos.

Los servicios complementarios a la distribución de la tierra prestados directamente por el INCORA, como son: crédito, asistencia empresarial rural, organización campesina y capacitación demandan en el plan 42.432.4 millones de pesos. Se adicionan con otras fuentes del sector agropecuario en 80.951 millones de pesos para crédito.

Queda por definir los recursos financieros que demanda el programa de infraestructura física y social en los municipios y que está establecido en la Ley 30 de 1988, una vez identificadas las Zonas de Reforma Agraria.





POLITICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO  
Y ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO

FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO  
Bogotá, Mayo de 1988



## I. INTRODUCCION

Con las determinaciones contenidas en el Plan de Economía Social y aquellas que han tenido origen en las diferentes disposiciones descentralistas, particularmente en el Decreto 77 de 1987, se completa el marco institucional dentro del cual el Fondo DRI se fortalece y habilita, constituyéndose en la entidad rectora de la política del sector campesino del país.

Con anterioridad a la promulgación de estas disposiciones, la política del DRI no contaba, como hoy, con marcos institucionales amplios que comprometieran tanto a los municipios como a las comunidades y a las diferentes entidades del orden nacional y local en su desarrollo, ni tampoco con la facultad de extender sus acciones a todo el territorio nacional.

El Plan de Economía Social asigna al Fondo DRI la coordinación de los Programas de Desarrollo Integral Campesino -DIC-, a nivel del país, con excepción de las zonas rurales de la Costa Pacífica e Indígenas, cuya coordinación estará a cargo del PLAIDECOP y de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno.

La erradicación de la pobreza en el campo, simultáneamente con el mejoramiento de sus condiciones de producción y comercialización, se constituyen de acuerdo con el Plan de Economía Social -PES- en el principal objetivo del DIC. Refiriéndose a éste último, en el Plan de Desarrollo se lee: "Las acciones públicas previstas se orientan en consecuencia al aumento de la cantidad, calidad y productividad de los activos sociales de los campesinos. Dicho objetivo se logra mediante la provisión de servicios básicos, la transferencia de tierras, recursos financieros y tecnología, así como la remoción de obstáculos a la comercialización de productos, de manera que pueda lograrse, a la vez, elevar de manera sustancial la calidad de vida rural e incrementar la oferta alimentaria del país".

De otro lado, el Decreto 77 de 1987 al transformar al Fondo DRI en establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura, define como su objetivo primordial, el de participar mediante mecanismos de cofinanciación en la ejecución de programas y proyectos de inversión con destino a la pequeña producción campesina. Adicionalmente, el Decreto señala la necesidad de que el Fondo DRI, acorde con su política, haga especial énfasis en las acciones de comercialización, particularmente de alimentos básicos, así como en la coordinación y apoyo a programas de seguridad alimentaria.

A la luz de estas nuevas responsabilidades asignadas al Fondo DRI, entraremos a analizar la manera como este ha venido ajustando su política al nuevo contexto que ahora ofrece el proceso de descentralización: el municipio.

## II. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO.

Se concibe el Desarrollo Rural Integrado como un conjunto de acciones interinstitucionales interindependientes dirigidas a fortalecer la capacidad productiva de la economía campesina y a mejorar las condiciones sociales y materiales del campesinado. Esta estrategia se ha traducido en esfuerzos por lograr un incremento permanente en el ingreso de los campesinos, mediante el fomento a las actividades productivas y la construcción y mejoramiento de obras de infraestructura social y productiva. Igualmente, como veremos más adelante, se han adelantado acciones tendientes a aumentar la capacidad de negociación del campesino en el mercado y a mejorar sus condiciones de acceso a los bienes de la dieta básica familiar.

### 2.1 Los Componentes del Desarrollo Rural.

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, es necesario que los "Planes y Programas Municipales de Desarrollo Rural Integrado", que deben ser formulados por los municipios, - Previa concertación en los Comités DRI -. identifiquen acciones y proyectos prioritarios dentro de los siguientes propósitos:

El fomento agropecuario y pesquero; la comercialización y la agroindustria; el abastecimiento de bienes básicos y la dotación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva de las áreas con mayor concentración campesina y de los grupos con mayor potencial de producción y mayores necesidades.

- Con las acciones de Fomento Agropecuario y Pesquero se busca básicamente el aumento de la oferta de los productos de los campesinos, garantizándoles el acceso al crédito de fomento, a una tecnología de producción apropiada a las condiciones agroeconómicas de su unidad de explotación y al riego. Este apoyo debe hacerse preservando la potencialidad productiva del suelo, del agua y de los demás recursos naturales, como única manera de garantizar que los aumentos de ingresos que logren los campesinos, puedan mantenerse en el LARGO PLAZO, al igual que para mantener un flujo permanente de alimentos con destino a la población tanto urbana como rural. Es decir, apoyar la producción del campesinado pero dentro de un adecuado equilibrio ecológico en el uso de los RECURSOS NATURALES, para lo cual deben entonces contemplarse acciones que apoyen la conservación y uso racional de los mismos. Son ejecutoras de estas acciones ICA, INCORA, CAJA AGRARIA, Secretarías de Agricultura, Corporaciones Regionales, Gremios, Universidades, SENA, INDERENA, HIMAT.

## COMPONENTES

## PRINCIPALES ENTIDADES DE COOPERACION FINANCIERA

COMPONENTES	PRINCIPALES ENTIDADES DE COOPERACION FINANCIERA
<b>PROGRAMA TECNOLÓGICO</b>	
Asistencia técnica directa a pequeños productores	ICA e INCOGA (hasta 1990), Corporaciones Regionales, Secretarías de Agricultura, Caja Agraria, Gremios, Municipios
Asesoría tecnológica	ICA, INCOGA, Secretarías de Agricultura, Universidades.
Organización profesionales universitarios	ICA
Capacitación técnicos de nivel intermedio	SENA
<b>2. ORGANIZACIONES Y CAPACITACIONES CAMPESINA</b>	
Capacitación técnica y empresarial a productores	SENA
Organización, capacitación y promoción comunitaria	SENA
Promoción y consolidación de formas asociativas	SENA, DANSCOOP
Asesoría legal, control y seguimiento	SENA
<b>3. APOYO AL CRÉDITO DE FOMENTO A LA PRODUCCION</b>	
	Componente no cofinanciable 1/
Fondo de Garantías	
Subsidios	
Administración	
<b>4. NEGOCIOS NATURALES RENOVABLES</b>	
Enejo Microempresas	INDEPENA, Corporaciones Regionales, Universidades, Gremios
Agricultura	INDEPENA, Corporaciones Regionales, Caja Agraria, COEPAS
<b>5. CENTROS DE PESCA ARTESANAL</b>	
Fondo de Crédito	Caja Agraria
Capacitación empresarial	COEPAS
Capacitación especializada	SENA
Estudios hidrobiológicos y monitoria	INDEPENA, Corporaciones Regionales
<b>6. FLORETA VERIFICACION VEREDAL</b>	
	FEVAT, Corporaciones Regionales, Comunidades
<b>7. SECTOR CAMPESINO</b>	
Apoio Proyectos Productivos	ICA, INCOGA, Secret. Agricultura, Corpor. Regionales, Gremios
Apoio Proyectos Sociales	ICA, INCOGA, Secret. Agricultura, Corpor. Regionales, Gremios
Asistencia técnica y Capacitación	ICA, INCOGA, Secret. Agricultura, Corpor. Regionales, Gremios
Crédito Asociativo	COEPAS
<b>8. OBRERAS ESCOLARES</b>	
	Municipios, Comunidades
<b>9. CENTROS DE SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DE MAQUINARIA A CAMPESINOS</b>	
	TECORA, IDEMA 2/
<b>10. SEGURO Y COMERCIALIZACION</b>	
Fondo para Compra de Cosechas	IDEMA
Fondo para Comercialización y Agroindustria	FINANCIACOP
Centros de Servicios de Comercialización Rural	Formas Asociativas, Municipios
Sistema de Información de Precios y Mercados	INCOGA, Formas Asociativas
Asistencia técnica en mercados	INCOGA, FINANCIACOP, COEPAS, Formas Asociativas
Abastecimiento de bienes básicos	SENA, COEPAS, Fundaciones sin ánimo de lucro, entidades regionales privadas
<b>11. CAMINOS RURALES</b>	
Construcción	Municipios, Departamentos, Gremios
Mejoramiento	Municipios, Departamentos, Gremios
<b>12. ACUERDOS Y SANEAMIENTO VIVIENDA RURAL</b>	
	Municipios, Comunidad

FUENTE: Anexos de los componentes del Programa.

1/ Administrado por Caja Agraria

2/ Deben ser diseñados y reglamentados por INCOGA, Fondo III e IDEMA.

Cuadro No. 9

FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO  
COPARTICIPACION FINANCIERA DE LAS ENTIDADES POR COMPONENTES

COMPONENTES	ENTIDADES	COPARTICIPACION FINANCIERA EN EL COSTO TOTAL %
Organización y Capacitación Campesina	SENA	68
Pequeña Irrigación Veredal	INMAT- Corporaciones Regionales y Comunidades	58
Mercadeo y Comercialización	SENA - FINANCIACOOP - IDEMA - CORFAS - CECORA - Formas Asociativas y Municipios	56
Desarrollo Tecnológico	ICA - INCORA - Corporaciones Regionales - Secretarías de Agricultura - Caja Agraria - Gremios - Universidades y SENA	46
Recursos Naturales Renovables	INDERENA - Corporaciones Regionales - Universidades y Gremios	45
Huertas Escolares	Municipios y Comunidades	43
Acueductos y Saneamiento Vivienda Rural	Municipios y Comunidades	46
Mujer Campesina	ICA - INCORA - Secretarías de Agricultura - Corporaciones Regionales - Gremios y CORFAS	36
Camino Vecinales	Municipios - Departamentos y Gremios	27
Centros de Servicios de Pesca Artesanal - CESPA	CORFAS - SENA - ENCOPEP - Comunidad y Municipios	24

fuentes: Cuadros Nos. 7, 10 y 12

Las acciones de Comercialización y Agroindustria, deben buscar la venta de los productos campesinos a precios estables y rentables; para ello es necesario reducir la perecibilidad y estacionalidad de su producción, concentrar su oferta y facilitarle a estos productores el acceso directo del mercado a las empresas modernas de comercialización y a las que pueda ofrecer el Estado.

El abastecimiento de bienes básicos debe buscar en primer lugar, el mejoramiento de las condiciones de acceso de los pobres del campo a los bienes de consumo más necesarios, a través de acciones tendientes a reducir los márgenes de comercialización, a estabilizar los precios y a mejorar la provisión municipal y veredal de los bienes más fundamentales de consumo en la dieta básica familiar. Participan en la ejecución de las acciones de comercialización SENA, FINANCIACOO, IDEMA, CORFAS, CECORA, formas asociativas y municipios.

Las acciones de Infraestructura Social y Productiva, deben tender prioritariamente a APOYAR los programas de producción y mercadeo que se identifiquen como los más fundamentales. La construcción y mejoramiento de vías de comunicación y transporte, es una actividad prioritaria dado su papel estratégico en el abaratamiento de los costos de vida y producción y en la comercialización de los productos provenientes tanto de la explotación campesina como los necesarios para su consumo familiar. Coparticipan financieramente en la ejecución de estas obras los municipios, departamentos y gremios.

Dada la enorme incidencia que tiene la calidad del agua (para consumo humano) en la salud de la población rural, la dotación de agua potable debe merecer también atención especial. Los municipios y las comunidades son principales cofinanciadoras de esta acción.

No debe olvidarse por último, que las acciones en escuelas, centros de salud y energía eléctrica, también contribuyen al mejoramiento de la producción y de la calidad de vida rural.

Todas estas acciones deben desarrollarse y ejecutarse en un contexto de desarrollo de la Organización y Capacitación de los Campesinos, posibilitándoles consolidarse organizativamente con miras a lograr su participación en la toma de las decisiones que tienen que ver con su destino y el de su localidad, a la vez que los prepara para la autogestión administrativa y empresarial en el manejo económico de su actividad productiva. La entidad de coparticipación financiera en este componente es el SENA.

### III. HACIA UNA VISION REGIONAL DEL DESARROLLO RURAL

A pesar de que la estrategia del Desarrollo Rural Integrado ha gozado de suficiente y aceptación política dentro del campesinado, no parece haber sido una constante en su implementación el reconocimiento de la heterogeneidad económica, política y social del país.

En la implementación de la anterior política se observan los siguientes limitantes:

1. No identificación de problemáticas socio-políticas de las regiones, así como de alternativas singulares para su desarrollo.
2. Tendencia a dar respuesta en la esfera económica a situaciones en las cuales los conflictos políticos y sociales tienen una fuerte y quizás mayor incidencia.
3. Ausencia de políticas de largo plazo y formulación de políticas estáticas frente a una realidad cuyo rasgo más evidente es el dinamismo.
4. Ausencia de un adecuado sistema de planeación que responda a situaciones de incertidumbre que se presentan en el sector agropecuario y que dependen en gran medida de factores naturales incontrolables.
5. Falta de coherencia en la política macro con los intereses y propósitos de los programas hacia los campesinos.
6. Falta de precisión sobre los límites de nuestra capacidad de intervención frente a otros actores regionales.
7. Tendencia a especializarse en unos pocos productos de la canasta familiar, dejando de lado la valorización de alternativas que permitan la consolidación social y económica del campesinado.
8. Limitada articulación del programa de vías -base de integración regional- con los planes territoriales específicos.
9. Ausencia de un sistema de programación y asignación de recursos, integrado a la planeación regional, así como presencia de entidades ejecutoras con primacía de criterios nacionales sobre aquellos regionales.

La pregunta entonces es: De qué manera puede conciliarse la política de desarrollo rural que históricamente se ha concebido en su dimensión nacional, con las responsabilidades que hoy día se le han transferido al Fondo DRI y que hacen que el desarrollo rural ya no sea únicamente un propósito nacional, sino que sea complementado con su dimensión municipal.

### 3.1 Instrumentos Normativos.

Para la mencionada conciliación se advierten dos instrumentos de carácter normativo que nos resultan básicos:

- De un lado el PES, que si bien mantiene propósitos macroeconómicos en cuanto al desarrollo rural, hace explícita la presencia de factores estructurales regionales, como es el caso de la tierra, que obstaculizan el desarrollo de la producción campesina, y sobre los cuales podrá ahora actuar el Fondo DRI.
- Por otra parte, contamos con el Decreto 77 de 1987 y la Ley 12 de 1986, entre otras, que establecen condiciones que viabilizan los propósitos descentralistas mediante:
  - a. El establecimiento un flujo continuo y significativo de recursos hacia las regiones, manteniendo cierto control a nivel local sobre este.
  - b. El establecimiento normas claras sobre el fomento a la inversión, de tal manera que se privilegie el uso de los recursos que se dirigen a las regiones en este sentido.
  - c. El establecimiento la obligatoriedad local del PDIC y otorgar al Fondo DRI la definición de lo que deben ser las líneas básicas de acción sobre la economía campesina.
  - d. El apoyo a una amplia participación de las comunidades campesinas en la definición de los planes de desarrollo rural.
  - e. La autorización al endeudamiento y el estímulo a los sistemas fiscales locales.

Estas normas -más otras que actúan en igual sentido- crean interlocutores válidos que permiten viabilizar la real incorporación de la situación regional y local a las acciones del DRI. Es claro que el modelo descentralista, implica una mayor necesidad de coordinación intergubernamental, que se transfiere de los sistemas de autoridad a los de negociación entre los diferentes niveles de gobierno, con una primacía de lo regional y local.

### 3.2 Adaptaciones Institucionales del Fondo DRI

Adicionalmente a estos instrumentos normativos, el Fondo DRI por su parte viene adelantando acciones que le permiten consolidarse como instrumento de descentralización.

Estas acciones se viabilizan a través de instrumentos de carácter indicativo -Líneas básicas de política de Desarrollo Integral Campesino-, de concertación -la consolidación de los Comités DRI-, y financieros -la Cofinanciación.

#### 3.2.1 Lineamientos básicos de política para el Desarrollo Rural Integrado.

Con el propósito de que el Fondo DRI sirviera de instrumento para la materialización de las reformas descentralistas enunciadas, se le asignó como objetivo primordial además de cofinanciar las alternativas de inversión de los municipios y otras entidades públicas y privadas en las áreas rurales, la responsabilidad de  fijar los lineamientos básicos de Política que deben seguir los municipios y el Distrito Especial de Bogotá en la formulación y ejecución de los programas del DRI.

A fin de cumplir con lo establecido, la acción del Fondo DRI se concentra en el componente productivo, incluyendo la comercialización y el acceso a los mercados, y en la provisión de servicios de agua potable. Adicionalmente se hará cargo de la coordinación y programación de las acciones públicas orientadas a la provisión de servicios básicos -como escuelas, centros de salud y energía eléctrica- y transferencia de tierras a las áreas de economía campesina.

La ejecución de estas actividades es realizada por entidades especializadas sobre cuyas inversiones el fondo realiza acciones de seguimiento y control que le permiten medir el impacto del programa y así aplicar los correctivos necesarios. Adicionalmente, la programación de los recursos presupuestales que el Gobierno Nacional asigne a estas entidades, para el financiamiento de los componentes citados en zonas de economía campesina, será realizada por el Fondo DRI. La ejecución de dicha acción se hace mediante la instrumentación de proyectos específicos y la puesta en marcha de planes de desarrollo distrital sustentados en programaciones anuales.

El énfasis en el nivel de ingresos de los campesinos y en la oferta de alimentos de origen agropecuario, llevan a que con posterioridad a la priorización de áreas con mayor potencial productivo las acciones se ejecuten principalmente en las regiones con alta concentración de explotaciones campesinas y se centren en el componente productivo, facilitando el acceso a

factores de producción y a técnicas modernas. Las actividades tendientes a preservar la potencialidad productiva del suelo, del agua y de los demás recursos naturales, contribuirán a que los incrementos de la productividad de las pequeñas explotaciones puedan mantenerse en el largo plazo.

Las acciones de comercialización y agroindustria se orientan a garantizar la venta de los productos a precios estables y rentables, para lo cual se busca reducir la estacionalidad y perecibilidad de la producción campesina, aumentar el poder de negociación, concentrando su atomizada oferta y facilitando su acceso a los canales modernos y a los servicios que presta el Estado.

Las acciones de integración de mercados se apoyan en la construcción de vías de comunicación y de transporte, a fin de abaratar los costos de producción (y de vida), y facilitar la comercialización de las mercancías producidas en las zonas campesinas.

La provisión de servicios básicos hace énfasis en el suministro de agua potable a las comunidades rurales. Esta actividad contempla la construcción de sistemas de acueducto y el mejoramiento de la calidad del agua. La importancia otorgada a esta última actividad obedece a su enorme incidencia sobre la salud de la población rural colombiana.

Serán beneficiarios de las acciones enunciadas aquellos pequeños productores y sus familias cuyo patrimonio bruto no exceda de \$6'000.000, cuya unidad de explotación no sea mayor a 20 hectáreas y cuyos ingresos provengan por lo menos en un 70% de la actividad agropecuaria. También serán beneficiarios los grupos de productores que se asocian para comercializar sus productos. Indirectamente se beneficiarán del programa aquellos productores y sus familias que por estar localizados en las regiones que cuentan con distritos DRI, se benefician de sus acciones de infraestructura, servicios sociales y capacitación. Por último los miembros de la población urbana con un ingreso no mayor a tres salarios mínimos serán beneficiarios de las estrategias de comercialización urbana que el Fondo viene desarrollando desde 1983 (proveduría de tenderos y mercados móviles).

### 3.2.2 Legitimación de los esquemas de concertación.

La participación de la comunidad en la selección, ejecución seguimiento y evaluación de las acciones del Desarrollo Rural exige procesos organizativos que garanticen por una parte, el afianzamiento de procesos autogestionarios de Desarrollo Rural, con una acción protagónica de la misma base campesina y por otra,

que la ingerencia del campesinado en la implementación de dichas acciones sea ordenada, consciente y productiva. El Fondo DRI establece para esta participación organizada un espacio institucional que son los comités DRI (veredales, municipales, distritales y departamentales, intendentales o comisariales) de usuarios, funcionarios locales o regionales y administraciones municipales. En el seno de estos, se realizan procesos de concertación que permiten la identificación precisa de problemáticas regionales, e igualmente se tramitan ante el Fondo DRI las solicitudes municipales. Adicionalmente el Fondo DRI apoya los procesos de organización de los usuarios del Programa en sus propias organizaciones, las cuales pueden ser de carácter gremial como es el caso de la Asociación Nacional de Usuarios DRI (ANDRI), formas asociativas para intervenir en los procesos de comercialización, agroindustrialización y consumo, organizaciones agrupadas bajo distintas formas jurídicas o simplemente grupos de hecho que adelanten proyectos en las áreas de infraestructura y desarrollo social.

Con miras a fortalecer estas instancias de concertación la Junta Directiva del Fondo DRI aprobó recientemente el proyecto de reglamentación de los Comités DRI. Este proyecto recoge tanto la experiencia institucional como aquellas disposiciones descentralistas relacionadas específicamente con los instrumentos de participación comunitaria prevaletes.

El objeto o función primordial del comité veredal es el de fomentar la participación activa de la comunidad en la identificación de proyectos, en la selección de propuestas y el seguimiento al desarrollo de las acciones programadas por el Fondo DRI.

El comité municipal por su parte, se encargará de presentar propuestas sobre las necesidades priorizadas y, concertar la programación operativa e identificar y someter a consideración proyectos de cofinanciación y cooperación para ser presentados a la administración municipal y al Fondo DRI.

El comité distrital tendrá a su cargo Estudiar y concertar el Plan Distrital de Desarrollo Rural Integrado coordinado por Fondo DRI, concertar aportes a la programación operativa anual tanto física como financiera presentada por las entidades ejecutoras coordinadas por el Fondo DRI, concertar la cofinanciación con municipios y asociaciones de municipios.

Por último, los comités departamentales proponen los ajustes pertinentes a la programación operativa anual tanto física como financiera presentada por la Gerencia Regional del Fondo DRI.

La implementación de la nueva política de Desarrollo Rural Integrado que aquí se enuncia, en lo que respecta a organización y capacitación, se hará predominantemente a través del SENA, entidad que ha sido ejecutora de estas acciones desde el comienzo del Programa. La gran cobertura de la nueva fase, en términos de usuarios y municipios nuevos a involucrar, o las áreas actuales que requieren intensificar acciones, exige un replanteamiento conjunto de la acción institucional tanto del SENA como del Fondo DRI.

Se establece entonces trabajar prioritariamente en los siguientes frentes:

- a. Desarrollar el trabajo de capacitación orientado a apoyar el proceso de descentralización político-administrativa del país
- b. Realizar actividades de capacitación que propendan por hacer de los Comités DRI un factor activo en el proceso de descentralización y en la institucionalización de la participación comunitaria en el Programa de Desarrollo Integral Campesino.
- c. Apoyar la consolidación y proceso de autonomía de la ANDRI haciéndola participe en el desarrollo de los nuevos proyectos de capacitación como fundamental en la conformación de la red de multiplicadores.
- d. Continuar la ejecución de la capacitación técnico y empresarial a los productores, ajustándola a los nuevos requerimientos de los planes regionales de producción -comercialización y a las necesidades ya satisfechas de

### 3.2.3 La Cofinanciación

Determinadas y priorizadas las acciones y zonas que en el mediano plazo serán objeto del programa DRI del municipio, el Fondo DRI apoyará la realización del mismo, mediante el mecanismo de COFINANCIACION bien sea del programa municipal en su conjunto o de proyectos específicos.

Los recursos que destine el Fondo DRI a la cofinanciación deben intentar por una parte corregir imperfecciones en la asignación (nacional o regional) de recursos presupuestales presentes entre municipios y acciones específicas, y por otra, favorecer los proyectos de desarrollo rural en los que se obtengan los mayores beneficios sociales o se minimice el uso de los recursos escasos.

Es por ello que en la determinación de los porcentajes de cofinanciación se tienen en cuenta dos consideraciones: una, el

grado de presencia de explotaciones campesinas y el nivel de desarrollo de los diferentes municipios y dos, las prioridades relacionadas con la nueva estrategia de desarrollo integral campesino.

Por regla general se establecen porcentajes mayores de cofinanciamiento para los servicios productivos que incrementen el ingreso de los campesinos, mediante el aumento de la capacidad productiva de sus explotaciones, especialmente a través de la asistencia técnica, y construcción y mejoramiento de caminos vecinales, que son responsabilidad de los municipios.

Para inducir a los municipios a crear sus propias Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria se establecen porcentajes de cofinanciación altos, los que se reducen gradualmente. La cofinanciación es menor cuando los municipios contratan el servicio con la Caja Agraria, Secretarías de Agricultura, gremios de la producción, Fondos de Fomento por producto o firmas privadas.

Por el alto costo del programa de vías, y con el propósito de motivar la coparticipación financiera de los departamentos, se fijan techos presupuestales y niveles diferenciales de cofinanciación por departamento.

Para suministro de agua potable, los porcentajes de cofinanciación que se establecen son, para todos los estratos, menores a los de los servicios productivos. En todos los casos los niveles de cofinanciamiento son más altos para los municipios ubicados en los primeros estratos (los más pobres) y se reducen a medida que se avanza hacia los últimos estratos.

La coparticipación financiera del Fondo DRI con las entidades descentralizadas del orden nacional, cuyos recursos provienen del presupuesto nacional, actúa como instrumento para inducir a tales entidades a canalizarlos hacia la zona rural bajo la estrategia de desarrollo integrado. No obstante, en casos como los del SENA que cuentan con recursos de destinación específica, la coparticipación financiera del DRI es menor que en los otros casos.

El Fondo DRI cofinanciará principalmente los costos incrementales, aplicará dicho mecanismo sobre la base de programas y proyectos específicos de inversión y suscribirá los contratos respectivos con los municipios y con las entidades públicas y privadas que tengan la función legal de ejecutar dichos proyectos.

#### IV. PROGRAMA DE DESARROLLO INTETRAL CAMPESINO (1988-1993)

##### 4.1 Cobertura Geográfica

Para la ejecución del programa se diseñó una metodología para la elaboración de un índice que permite la jerarquización de 982 municipios del país por niveles de concentración en pequeñas parcelas y déficit de servicios públicos y sociales de manera que dicho índice fuera mayor para los municipios con alta presencia de explotaciones campesinas y baja dotación de activos físicos y sociales.

En esta forma es posible, de una parte, orientar la acción del Programa a los municipios con mayores deficiencias económicas y sociales, y de otra, establecer un ordenamiento para la incorporación al mismo, de acuerdo con las disponibilidades de recursos del Fondo. Así mismo se facilita la coordinación con la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República - SIP de la cobertura geográfica del Programa y la del Plan Nacional de Rehabilitación- PNR.

De los índices obtenidos se determinaron 6 niveles de estratos municipales para ser atendidos por el Fondo DRI y 2 por el PNR. Aquellos a ser atendidos por el Fondo DRI son municipios con alta concentración pero registran muy bajos niveles de calidad de vida.

Por este procedimiento se determinó que de los 76 municipios donde se están ejecutando los dos programas, 36 quedaron bajo la coordinación de la SIP, 23 del Fondo DRI y 17 atendidos por las dos entidades en forma coordinada. De esta manera los municipios hoy en día incorporados al programa DRI se redujeron a 323 y se adicionaron 279 municipios nuevos para un total de 602 municipios a ser atendidos por el Fondo. Por otra parte, se incluyeron 38 nuevos municipios al PNR, con lo cual su cobertura alcanza 285 municipios y 13 a cargo de ambas entidades, para un total de 298 municipios a ser atendidos por la SIP.

En resumen serán atendidos exclusivamente por el Programa DRI 572 municipios y por el PNR 268 y 30 de manera conjunta, para un total de 870.

La incorporación de municipios es gradual durante el periodo 1988-1991, comenzando por aquellos con más altos índices de Economía campesina y bajo índice de Calidad de Vida.

La meta global para el periodo 1988-1991 es atender directamente 350.785 pequeñas explotaciones, que representan el 34% del total de beneficiarios potenciales. El número de beneficiarios supera la cifra anotada en razón a que la construcción de Caminos Vecinales y la de Acueductos benefician otros estratos de la población rural.

#### 4.2 Programa de Inversión

Los recursos de cofinanciación requeridos por el Fondo DRI para la financiación del programa en el periodo 1989-93 se estiman en 93.240 millones de pesos de 1988. De este monto el 84% (\$78.345 millones) se destina a la cofinanciación de los componentes de apoyo a la producción campesina, incluyendo caminos vecinales. El resto 16% (\$14.895) a acueductos y saneamiento de la vivienda rural.

##### 4.2.1 Componentes del Programa:

- a. Fortalecimiento de la capacidad productiva, comprende la capitalización de las pequeñas explotaciones y estabilización de la producción, con una participación de 34.6% que equivale a \$32.300 millones.
- b. Mercadeo y comercialización, comprende el mejoramiento en la eficiencia de los sistemas regionales de producción -comercialización y abastecimiento de bienes alimenticios básicos a los consumidores rurales y urbanos, y su participación es del 15.7% que equivale a \$14.615 millones.
- c. Organización y capacitación, mujer campesina y huertas escolares, corresponde a la organización, capacitación, consolidación y promoción comunitaria y de formas asociativas, a la capacitación técnica y empresarial a productores y a la asistencia técnica a los grupos de mujeres campesinas que ejecutan proyectos productivos y sociales. Este componente participa con el 4% del programa y se le asignan recursos por \$3.800 millones.
- d. Caminos Vecinales, que se constituye en un componente esencial de los demás del programa, se le asignó el 29.6% que equivale a \$27.640 millones.
- e. Construcción y Mejoramiento de Acueductos y Saneamiento de la Vivienda Rural. El bajísimo número de viviendas rurales que disponen de agua potable (14.7%), la baja calidad de los acueductos en operación y las altas tasas de morbilidad y mortalidad infantil, llevaron a considerar este programa de alta prioridad. El monto de recursos asignado asciende a \$14.900 millones.

#### 4.2.2 Costo total y financiamiento del Programa.

El valor total del Programa es de \$160.090 millones (US\$525 millones) en el periodo 1989-1993. Su financiación se hará así:

- \$66.850 millones de cofinanciación de los municipios y de otras entidades públicas y privadas del orden nacional y regional.
- \$93.240 millones de recursos del Fondo DRI para cofinanciación.

En esta forma el Fondo participará con el 58.2% del costo del Programa. Diferentes entidades coparticipan en la ejecución de los distintos componentes. El SENA es la entidad que más coparticipa en la ejecución del Componente de Organización y Capacitación Campesina, pues aporta en promedio el 68% de su costo. Le siguen en orden de importancia el HIMAT, las Corporaciones Regionales y las comunidades en su calidad de ejecutoras del componente de Pequeña Irrigación Veredal, las cuales financiarán cerca del 58%.

En los componentes de Desarrollo Tecnológico, Recursos Naturales Renovables, Huertas Escolares, las entidades aportan alrededor del 45% del costo de estos componentes. En el componente de Mujer Campesina la coparticipación financiera de las entidades es aproximadamente del 36% y en Caminos Vecinales y Centros de Servicios de Pesca Artesanal del 27 y el 24 por ciento, respectivamente.

Con el programa se pretende que, en 1993, estén atendidos 350.785 pequeños productores con los distintos subcomponentes productivos. En términos de metas físicas para el periodo 1989-1993 se tiene:

- dotación de riego en 26.500 hectáreas;
- organización de 5.685 nuevos comités DRI;
- realización de 3.275 eventos de capacitación técnica y empresarial a 81.900 pequeños productores;
- comercialización de 425.000 toneladas de productos de la economía campesina por parte del IDEMA y las formas asociativas.
- organización de 51 centros de Servicios de Comercialización;
- establecimiento de 210 provedurías y 225 cadenas de tenderos,
- producción de 33 millones de plántulas para la reforestación de microcuencas,
  
- construcción y adecuación de 16 Centros de Servicios de Pesca Artesanal;
- suministro de agua potable a 174.300 viviendas rurales y
- construcción y mejoramiento de 3.534 kms. de caminos vecinales.

En 1988 para iniciar una fase piloto del programa por el mecanismo de cofinanciación se cuenta con \$4.160 millones que permitirán realizar inversiones totales por \$7.077 millones, en especial en Mercadeo y Comercialización, Caminos Vecinales y Pequeña Irrigación Veredal.

#### 4.2.3 Fuentes de Financiación del Programa de Inversión

El programa global de inversión del Fondo DRI para 1988/93 asciende a \$114.035 millones (US\$374 millones):

- \$97.400 millones para cofinanciación y
- \$16.635 millones (\$7.413 millones de presupuesto nacional y \$9.222 millones de crédito externo) de programas en ejecución y construcción de nuevas obras de infraestructura.

Por su parte, los recursos para cofinanciación están integrados por dos partidas: \$6.439 millones correspondientes a recursos de la Fase II del Programa DRI a ser ejecutados entre 1988 y 1990 y \$90.959.6 millones de recursos adicionales para cofinanciar el programa en el periodo 1989/93, los cuales se propone financiar de la manera siguiente: \$54.891.6 millones (US\$180 millones) por la banca unilateral que ha mostrado interés en el financiamiento del programa y \$36.068 millones (US\$118.3 millones) por el presupuesto nacional.

Se debe aclarar que con el monto total de estos recursos se constituirá un fondo de cofinanciación del Programa y que las contrapartidas las aportarán los municipios y las demás entidades públicas y privadas de coparticipación financiera a que se hizo referencia atrás.

#### V. El Fondo DRI y el Plan de lucha contra la pobreza absoluta y para la generación de empleo.

Como se anotó, la metodología elaborada para priorizar la incorporación de nuevos municipios, así como para identificar aquellos actuales en los cuales se intensificarán acciones del programa DRI durante el periodo 1988-1993, contempla tanto el grado de concentración en pequeñas parcelas, lo que podríamos llamar la "campesinidad", como el déficit en servicios públicos y sociales del municipio.

Este último criterio que permite identificar las necesidades de las áreas rurales del municipio, entre otros, en términos de salud, energía, vías y educación coincide con aquel utilizado por la consejería de normatización y rehabilitación y la de desarrollo social de la Presidencia de la República para la selección de los 220 municipios sujeto del "plan de lucha contra

-16-

la pobreza absoluta y para la generación de empleo".  
Dado que los objetivos de lograr un incremento en el ingreso de las familias campesinas y así, un mejoramiento en la calidad de vida de los mismos se constituye en un propósito conjunto, el Fondo DRI colaborará con las acciones ya descritas en aquellos municipios donde ambos programas coinciden.1/

Dentro de la nueva política del Fondo DRI y con el fin de que las entidades territoriales logren una mayor autonomía en la orientación y condición de desarrollo socio-económico de las comunidades y de que estas participen de manera efectiva en dicho proceso, la acción del Fondo en los mencionados municipios estará sujeta de un lado, a las demandas que sobre la prestación de servicios del estado se hagan manifiestas por parte del municipio -previa concertación en los comités DRI- y de otro a la participación financiera del mismo con base en los recursos provenientes de la cesión del IVA, específicamente de aquellos con destinación específica hacia las áreas rurales del municipio.

Dentro de los 12 componentes que apoya la estrategia DRI, el de comercialización, específicamente el subprograma de ABASTECIMIENTO DE BIENES BASICOS -ABB- parece ser el que mayor importancia ha cobrado dentro del Plan de lucha contra la pobreza absoluta.

Este énfasis atiende primordialmente al reconocimiento, por parte de ambos programas de que el mejoramiento de las condiciones de oferta y acceso por parte del campesinado de menores ingresos a los alimentos y bienes de primera necesidad, constituye -via la reducción relativa de precios de consumo masivo- base fundamental para alcanzar incrementos en el ingreso real de dicha población.

Para el logro de lo enunciado, el subprograma de ABB cuenta con tres estrategias; las cadenas de tenderos, los programas de abastecimiento en áreas rurales (tiendas rurales) y las organizaciones de detallistas de plaza.

Las acciones específicas orientadas a la consolidación de estas estrategias son principalmente capacitación, asistencia técnica, crédito asociativo (en dinero o especie) y conformación de sistemas de información y precios.





